

“Un Estado que pretendiese realizar a través de sus órganos centrales toda su actividad, sería algo parecido a un monstruoso hombre con sólo cabeza y carente de los restantes miembros”. Santi Romano 1911. (Decentramiento administrativo en “Enciclopedia giuridica Italiana”, IV, parte I-II-III)

“La importancia de la organización administrativa aparece clara si tenemos en cuenta que la misma constituye el presupuesto de toda la actuación administrativa, que respecto a esta se halla en la relación de medio a fin”. F. Forsthoff 1958. (Tratado de Derecho Administrativo)

“Adelantado tanto quiere dezir, como ome metido adelante, en algún fecho señalado, por mandado del Rey. E por esta razón, el que antiguamente era assí puesto sobre tierra grande llamávanlo en latín *Praeses Provinciae*. El oficio deste es muy grande, ca es puesto por mandado del Rey sobre todos los Merinos, también sobre los de las comarcas, e de los Alfoces, como sobre los otros de las villas. E a tal oficio como éste puso Aristóteles en semejanza de las manos del Rey, que se extienden por todas las tierras de su señorío, e recabdan los malfechores, para facer justicia dellos, para facer enderezar los yerros, e las malfetrías en los lugares do el Rey non es”. (Las Partidas, ley 22, título IX, Partida 2.a).



## INTRODUCCIÓN

Se aborda la elaboración de la presente tesis doctoral partiendo de la experiencia profesional del doctorando durante los últimos quince años, a través de la que se han podido conocer las distintas fórmulas organizativas en diversos momentos del desarrollo de la Administración Autonómica. Se acomete, en definitiva este trabajo desde la perspectiva de quien ha tenido ocasión de experimentar en su propia organización diversos cambios a veces derivados de reformas legislativas, provocados por cambios políticos en otras ocasiones, y cómo no, suscitados también por el permanente traspaso de competencias a la Comunidad desde el Estado. Así, se pretende incorporar la Administración periférica de las diversas Comunidades Autónomas, y más específicamente la de Castilla y León, a un análisis jurídico sosegado y apartado de las vicisitudes que la práctica política y administrativa en ocasiones impiden realizar.

Este punto de vista del doctorando inspirará la mayor parte del trabajo, pero más específicamente los temas centrales del mismo, dedicados a la Administración autonómica de Castilla y León, que son los cuatro capítulos finales.

Por otra parte, el interés que al doctorando le suscita esta materia que se aborda a lo largo de estas páginas deriva no sólo de la experiencia profesional del mismo, que también, sino que fundamentalmente procede de la consideración que se tiene de la Administración periférica como aquella parte de la organización administrativa que se halla más cercana al ciudadano y que por lo tanto, incide de manera más directa en el quehacer de los mismos. Es la Administración periférica la que convive a diario con los sujetos pasivos de impuestos cedidos, con los pacientes del sistema regional de salud, con los perceptores de diversas líneas de ayudas, con los alumnos del sistema educativo, con los sujetos sometidos en su actividad a múltiples autorizaciones administrativas, con los sujetos de expedientes sancionadores, con los meros usuarios de museos, bibliotecas, transporte público, carreteras, telecomunicaciones o simplemente con ciudadanos que habitan en un municipio que cuenta con un rico patrimonio histórico susceptible de ser protegido y conservado, o con un planeamiento urbanístico que se vigila y controla desde la organización administrativa de cada provincia.

En este trabajo se pretende contribuir a la incorporación de la Administración periférica autonómica, la gran olvidada de la literatura jurídico-administrativa, a un

amplio análisis histórico, constitucional, estatutario y legal del que se adolece en la misma. El objetivo planteado es precisamente agregar esta parte de la organización periférica de las Comunidades Autónomas a una exploración amplia que permita darle sentido desde sus orígenes, en comparación con la experiencia estatal que a nuestro entender ha de servir de modelo, y entre aquellas entre sí.

En otro orden de cosas la finalidad que se persigue es además la sistematización, por primera vez, del sinfín de normas reguladoras de la estructura organizativa y de las competencias de la Administración de Castilla y León. Se trata de una materia inédita hasta la fecha y que si a efectos prácticos facilita el trabajo al operador jurídico, a efectos teóricos proporciona la comprensión de otro de los aspectos que se han abordado, como lo es la evolución de esta organización en su corta historia. En definitiva, nos llevará a la realización de propuestas que permitan, si no un modelo alternativo, a menos uno perfeccionado respecto del que está en vigor. Para ello, ha sido indispensable un trabajo minucioso de acceso a centenares de disposiciones normativas de diverso rango y de, a veces, difícil accesibilidad. También por ello se ha hecho necesaria una labor de análisis particularizado de dichas normas para describir los perfiles de la Administración objeto de estudio en cada momento.

Se hace necesario comenzar el trabajo que ahora se presenta demostrando que la descentralización ha querido exponerse como la varita mágica que a lo largo de la historia se ha utilizado para la solución de diversos problemas jurídico-políticos, lo cual ha tenido enorme trascendencia en la organización administrativa de la reciente historia de España, y por ende, de Castilla y León.

En segundo lugar, se habrá de tener presente el origen de la Administración Autonómica en su conjunto, y su base constitucional, partiendo del trascendental Informe de la Comisión de Expertos en materia de autonomías territoriales constituida en 1981. Es, por cierto, este Informe, una pieza fundamental de un trabajo en el que se ha de demostrar que la organización actual de la Administración periférica no es la inicialmente ideada por los expertos en la materia, los cuales se declararon expresamente contrarios a la creación de nuevas estructuras administrativas en las provincias. Resultará necesario apreciar pormenorizadamente el soporte que los Estatutos de Autonomía le otorgan a la Administración autonómica, y dentro de ésta, a su organización periférica. Un estudio comparado de los Estatutos de Autonomía arrojará, por tanto, luz a las ausencias de literatura sobre esta materia.

Por otra parte, ha de ser referencia obligada en nuestro estudio la Administración periférica del Estado, sus antiguos Gobiernos Civiles y sus actuales Subdelegaciones del Gobierno como órganos de la Delegación del Gobierno en cada Comunidad Autónoma. No en vano, las unidades periféricas de las Comunidades Autónomas son herederas directas de aquellas, y en muchas ocasiones, sobre todo en sus orígenes, el único cambio que se produjo fue el de las placas de los edificios administrativos y el del membrete de los documentos oficiales. Sin embargo, y como es lógico, no se va a incorporar en el legado recibido la práctica administrativa, institucional y organizativa de la que disfruta el Estado de modo muy consolidado. De cualquier modo, resulta interesante mostrar un modelo de organización periférica que diseña la L.O.F.A.G.E. muy adaptado a las tareas que el permanente traspaso de competencias ha dejado en manos del Estado.

A lo largo de nuestra investigación no sólo se ha de utilizar como referencia o ejemplo la Administración General del Estado, sino que además habrá que detenerse en el análisis del sistema organizativo periférico adoptado en otras Comunidades Autónomas y de la técnica normativa utilizada para llevarlo a cabo. Y es que es este el ámbito en el que se produce alguna originalidad organizativa, dado que la estructura central de las mismas presenta muchas similitudes. Debe aclararse además si es la provincia la demarcación territorial necesaria para la prestación de los servicios administrativos o si por el contrario, cabe la posibilidad de que cada ente autonómico pueda establecer un área geográfica diferente a la constitucionalmente diseñada para la actividad estatal. No deja de ser cuestión determinante dado que es sobre esa circunscripción sobre la que se despliega la actividad de la Administración periférica. Debe de advertirse en este momento que si bien a lo largo de la investigación se ha tenido presente la organización administrativa de las Comunidades Autónomas en el extranjero, se ha prescindido de su estudio en el trabajo dado que su existencia, estructura y actividad obedecen a criterios muy diferentes de los del resto de la organización periférica.

La Administración periférica existe y cobra sentido en la medida en la que depende y ejecuta las políticas diseñada a través de normas, presupuestos, planes y programas de actuación de la organización central. Sólo conociendo la organización central de la Administración se puede llegar a un certero entendimiento de su organización periférica, y exclusivamente así surgirá un diagnóstico sobre la capacidad de la misma para la prestación de servicios públicos que mejoren el bienestar de los

ciudadanos. Es por lo que también se hace necesario adentrarse en el estudio de la estructura central de la Junta de Castilla y León, sus condicionantes, su caracterización y su evolución. Todo ello es determinante a la hora de entender la Administración periférica de la misma.

Como lo es también entender adecuadamente las herramientas de las que la Administración Pública dispone a la hora de organizar sus estructuras desde el punto de vista de las competencias de sus órganos. Para ello resultará indispensable adentrarse en el estudio de la delegación y de la desconcentración de competencias, y analizar comparativamente el derecho comparado de las distintas Comunidades Autónomas.

Todo ello nos habrá de dar la base suficiente para entrar en el estudio de la Administración periférica de Castilla y León, que ha de ser uno de los elementos centrales del presente trabajo. En el mismo se analizará el origen y evolución de las unidades periféricas y su caracterización a lo largo de los años, a la vez que se realiza un examen de su eficacia, oportunidad, e incluso de la técnica utilizada para ello. Sin olvidar las propuestas que han de surgir de este trabajo a modo de alternativa a la organización existente.

Por fin, no podemos olvidarnos de uno de los elementos que dan sentido a las Administraciones más cercana a los ciudadanos, que es su participación en las mismas. En este caso, y dado que afecta también al organigrama de las Delegaciones Territoriales habrá que sistematizar esa maraña de órganos colegiados que facilitan la incorporación de la sociedad a las tareas de la Administración.

# 1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA HISTORIA RECIENTE DE ESPAÑA. EL CAMINO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

1. LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO A EFECTOS ADMINISTRATIVOS.
2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS HASTA LOS PRIMEROS ATISBOS DE REGIONALISMO EN CASTILLA Y LEÓN.
3. LA LEVE TRASCENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL REGIONALISMO CASTELLANO Y LEONÉS HASTA LA SEGUNDA REPÚBLICA.
4. EL PASO DEFINITIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
5. LA CENTRALIZACIÓN DURANTE LA DICTADURA.
6. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO COMO PARADIGMA DEL FUTURO.
7. EL RÉGIMEN PREAUTONÓMICO.

Es conocido por todos que a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX ni reinos ni regiones cuentan en absoluto con un papel administrativo o político. No obstante, es relevante en nuestro análisis el estudio de los antecedentes más inmediatos de la configuración de la prestación de los servicios públicos, de la toma de decisiones y de la organización administrativa más cercana a los ciudadanos. Y para ello hemos seguido necesariamente la evolución que en la reciente historia de España sufren en los diferentes regímenes políticos la descentralización territorial por un lado y la delegación y desconcentración de competencias por otro.

La descentralización aparece como *“una fórmula magistral para la solución de la perfecta organización político-administrativa”*, en opinión de José María Quiroga de Abarca<sup>1</sup>, de fácil uso y manejo, que nos lleva a considerar que la utiliza aquel país que encomienda la atención de la mayor parte de los fines públicos a entidades administrativas diferentes del Estado. En el caso de la descentralización territorial presupone la existencia de regiones, autonomías y/o entidades locales.

Por otra parte la delegación y la desconcentración son técnicas de atribución de competencias que se utilizan tanto en un sistema centralista como en uno descentralizado.

---

<sup>1</sup> “Centralización y descentralización administrativas y Delegados del Gobierno”. Dykinson. 1994.

Es por lo que partiendo de esta aclaración conceptual pretendemos conocer paralelamente la evolución de las divisiones territoriales como demarcaciones para el desempeño de tareas políticas y administrativas de manera descentralizada, así como las distintas figuras que dentro de dicho territorio conformaron los más destacados antecedentes de la descentralización y delegación administrativas en España.

No cabe duda que este análisis nos guiará hacia un mejor entendimiento de la descentralización y delegación en la etapa autonómica y desde luego, la que se produce en la administración de Castilla y León que es el objeto de nuestro estudio. Y lo hará porque la gran influencia de una administración periférica centenaria, como es la del Estado, influirá decididamente en el sistema organizativo y periférico autonómico.

Llegaremos a la conclusión de que el adelgazamiento de la Administración Central del Estado y sus competencias se ha hecho históricamente, cuando se hizo<sup>2</sup>, como no puede ser de otra manera, a favor de las administraciones territoriales que existieron en cada momento. Y cuando le llegó el momento a las Comunidades Autónomas, y dentro de éstas a su administración periférica, su crecimiento se realizó, en opinión del profesor Parada<sup>3</sup>, en detrimento de la administración periférica del Estado.

## 1. LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO A EFECTOS ADMINISTRATIVOS.

Si bien podríamos remontarnos a la Hispania romana de Diocleciano para encontrar una división provincial<sup>4</sup>, e incluso una subdivisión en “conventos jurídicos” con trascendencia práctica en el gobierno, la administración de justicia, el reclutamiento militar y los tributos, debemos centrar nuestro análisis histórico<sup>5</sup> a partir de la primera

---

<sup>2</sup> En opinión de S. Martín Retortillo (Problemas políticos de la vida local. Madrid, 1964) la centralización fue la técnica necesaria para abatir un régimen de desigualdades fijado en base al territorio o a la profesión, logrando la modificación de ciertas estructuras políticas y sociales.

<sup>3</sup> Parada, R.: “Los Gobernadores Civiles: Entre el Centralismo y la descentralización”. Nueva Revista. Nº 38- Febrero-Marzo 1995.

<sup>4</sup> Seis provincias: *Tarraconense, Cartaginense, Bética, Lusitana y Gallaecia*, más *Nova Hispania Ulterior* o *Mauritana*, con capital en Tingis (Tánger).

<sup>5</sup> Según nos recuerda César Doriga Tovar (“El cargo de Gobernador Civil y Jefe Provincial del Movimiento en el nuevo Estado Español” Revista de Estudios Políticos número 156, 1967) existieron los cónsules en tiempos de Alfonso VI como delegados o representantes del poder central con poderes civiles y militares. En la época de Alfonso VIII recibieron el nombre de Adelantados, que estaban encargados del gobierno de las provincias o comarcas de entonces y de resolver, en nombre del Rey, pleitos y asuntos graves. Después surgieron los merinos, como gobernadores de las regiones hasta la época de los Reyes Católicos. Durante los reinados de Alfonso XI, Enrique III y Juan II existieron los Corregidores con funciones judiciales. Felipe V creó los Intendentes para cuidar el desarrollo de los pueblos, ocupándose del fomento de las fábricas, artes y oficios, promover la cría y mejora del ganado, procurar la utilización



ocasión en la que en la Historia reciente de España se intenta racionalizar la administración pública desde un punto de vista territorial. Ese momento coincide con el principio del constitucionalismo español y además es cuando se empieza a desarrollar una administración propiamente dicha, con órganos y oficios públicos, diferenciados de quienes sirven al monarca en funciones personales.

En efecto, apenas dos años antes de la Constitución de Cádiz se produce la división efectuada mediante el Decreto de 17 de Abril de 1810, de evidente inspiración francesa y basada en criterios no históricos, sino de distribución territorial equitativa. En dicho Decreto España se divide administrativamente en 38 prefecturas, que a su vez se subdividían en 111 subprefecturas. Por su parte, el actual territorio de Castilla y León aparecía en siete prefecturas y veintiuna subprefecturas:

- Astorga: Astorga, León y Benavente.
- Burgos: Burgos, Logroño y Calahorra.
- Ciudad Rodrigo: Ciudad Rodrigo, Navarredonda y Béjar.
- Palencia: Palencia, Cervera y Carrión.
- Salamanca: Salamanca, Zamora y Toro.
- Soria: Soria, Osma y Medinaceli.
- Valladolid: Valladolid, Segovia y Aranda de Duero.
- Por Decreto de 1 de Octubre de 1811 se creó la Prefectura de Segovia, que incluye la subprefectura de Ávila.

Superada la invasión francesa, la división territorial llega a incorporarse a la Constitución de 1812, de tal manera que “*se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional*”<sup>6</sup>. Y al amparo de ese mandato constitucional se elaboraron proyectos que en algún caso fracasaron por el restablecimiento del absolutismo<sup>7</sup>, y una vez restaurado el régimen constitucional en 1820 tampoco mantuvieron una vigencia temporal que permitiese una adecuada implantación. En efecto, el Decreto de 27 de Enero de 1822, que dividía el territorio

---

del riego para fertilizar los campos, al mismo tiempo que el bienestar de la clase trabajadora. Fernando VII creó los Intendentes Corregidores mezclando funciones judiciales y administrativas.

<sup>6</sup> Artículo 11 de la Constitución Española de 1812.

<sup>7</sup> Proyecto de distribución de provincias de 1814 del Capitán de Fragata Felipe Bausá, que incluía 44 provincias.

nacional en 52 provincias<sup>8</sup>, (entre las cuales encontramos a las nueve provincias que hoy conforman la Comunidad de Castilla y León y a Villafranca del Bierzo como una provincia más), resistió en vigor lo mismo que el régimen constitucional, es decir, hasta el 1 de Octubre de 1823.

Dejando transcurrir la “ominosa década”, una vez muerto Fernando y gobernando María Cristina como regente en nombre de su hija, Isabel II, se le encarga al entonces Ministro de Fomento, Javier de Burgos, la división civil del territorio español como base de la Administración interior. Este cometido se cumple con la aprobación del Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833, que establece una división en 49 provincias, tal como la que conocemos en nuestros días<sup>9</sup>.



En este Real Decreto que regula división territorial en 1833 y que va a servir de base de la Administración interior, se incluye en su artículo 2 una división respetuosa con los territorios históricos, de tal modo que aparece Castilla la Vieja dividida en ocho

<sup>8</sup> Entre las cuales encontramos a las nueve provincias que hoy conforman la Comunidad de Castilla y León y a Villafranca del Bierzo como una provincia más.

<sup>9</sup> Destaca como principal diferencia que las islas Canarias no habían sido divididas en dos provincias hasta la fecha, siendo Santa Cruz de Tenerife su capital. En 1927, con la aparición de la provincia de Las Palmas, se aumentó el número de provincias a 50. Cabe también recordar las provincias creadas en 1958 (Ifni y Sáhara español) y en 1959 (Fernando Poo y Río Muni)

provincias (Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander) y el reino de León dividido en las de León, Salamanca y Zamora. Además, y a pesar de que en el nuevo Decreto persisten muy pocos enclaves, uno de ellos es el Condado de Treviño.

La división provincial de 1833<sup>10</sup> seguía ciertos criterios "racionales": extensión (desde el punto más alejado de la provincia debería poder llegarse a la capital en un día), población (las provincias deberían tener una población entre 100.000 y 400.000 personas) y coherencia geográfica. A la cabeza de cada provincia, el gobierno de la nación designaría un representante, que ostentaría el título de jefe político, el subdelegado de Fomento.

En definitiva, la norma de 1833 la valoramos como de extraordinaria trascendencia para la vida política y administrativa española. 1833 es, por tanto, el año que debemos considerar como el del nacimiento de una institución que va a tener un amplio protagonismo en décadas posteriores. Se inicia entonces una Administración Periférica del Estado, distinta de la militar y hacendística, que experimentará futuras fragmentaciones posteriormente. Se inicia lo que el propio texto legal de 1833 diseñaría como "la división civil del territorio como base de la administración interior"

## 2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA HASTA LOS PRIMEROS ATISBOS DE REGIONALISMO EN CASTILLA Y LEÓN.

Teniendo vigencia el esquema francés de las Prefecturas, las atribuciones administrativas del Prefecto se extendían a no pocas ámbitos de la realidad, realizando unas funciones a modo de nexo de unión entre administración local y Gobierno: policía urbana, empleados municipales, obras públicas, instrucción pública, hospicios, casas de misericordia, salubridad pública,... Contaban con potestad reglamentaria con la finalidad de ejecutar la normativa gubernamental y las leyes. Sin embargo, la recaudación de contribuciones y la vigilancia de la administración de rentas dependían directamente del Ministro de Hacienda.

Para sus tareas de gobierno, el prefecto era asesorado por un Consejo de Prefectura (3 miembros) y por una Junta General de Prefectura (20 miembros). Contaba

---

<sup>10</sup> Que en opinión de Manuel Martínez Sospedra y Lluís Aguiló Lucía supuso una manifestación más de anular las divisiones territoriales históricas y de concentrar el poder político, económico y social en Madrid.

además con un subprefecto.

En definitiva, incluso antes del nacimiento de las provincias, tal y como hoy las conocemos, la estructura administrativa que prestaba servicios de manera descentralizada no parece excesiva. La idea que parece predominar en la organización que nace a partir de 1810 es la propia de un estado centralista que mantiene en cada una de sus demarcaciones territoriales un equipo de personas dirigidas por un Prefecto que aparece como el nexo de unión entre el Gobierno y la administración local.

Pero es que además, y en esa misma línea, con el posterior nacimiento de las provincias del Real Decreto de Javier de Burgos<sup>11</sup>, éstas surgen como órganos del poder central y no como entidad local. Y al frente de cada una de las divisiones territoriales se crea una autoridad administrativa con el nombre de “Subdelegado principal de Fomento”, y eventualmente podían existir en las principales poblaciones de la provincia Subdelegados subalternos.

Respecto del Prefecto, la nueva figura del Subdelegado de Fomento pierde peso político en tanto en cuanto carecen de potestad reglamentaria y a pesar de surgir como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos, no formaban parte de ellos. En definitiva, ejecutaban la normativa gubernamental en el ámbito territorial correspondiente, a la vez que velaban por el interés general en la provincia. En concreto, los subdelegados quedaron al cargo de lo concerniente a la agricultura y sus agregados, las cuestiones relativas a la industria, Comercio, Minería, Instrucción Pública, beneficencia o espectáculos.

Poco tiempo después, por Real Decreto de 13 de Mayo de 1834 se procedió a cambiar la denominación de los Subdelegados de Fomento por la de “Gobernadores Civiles”, y la de los Subdelegados subalternos por la de “subdelegados del Gobierno Civil”.

Paralelamente, y a pesar de que la Constitución de 1812 creaba las Diputaciones Provinciales<sup>12</sup>, y que bajo su vigencia estas aparecían inicialmente como un instrumento del Estado, y posteriormente<sup>13</sup> como un “ayuntamiento general de la provincia”, sólo nos parece relevante el análisis a partir del Real Decreto de 21 de Septiembre de 1835,

---

<sup>11</sup> Nos detenemos en el RD de 1833, dado que la normativa reguladora de la provincia tras la aprobación de la Constitución de 1812 tuvo una brevísima vigencia.

<sup>12</sup> Capítulo II del Título IV.

<sup>13</sup> Tras el restablecimiento del régimen liberal mediante Decreto de 1823.

que aunque de corta vida por las modificaciones sufridas tras la promulgación de la Constitución Española de 1837, supondría la instauración definitiva de las Diputaciones Provinciales que llegarán hasta nuestros días.

Las competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales durante el período comprendido desde su creación hasta la Constitución de 1845 eran, entre otras, las siguientes: establecimiento de Ayuntamientos en aquellos pueblos donde no existieran; examen de las cuentas municipales, especialmente las inversiones de los fondos de propios y arbitrios; entender en las reclamaciones sobre abastos; resolver las quejas de pueblos y particulares en materia de reemplazos y reclutamientos; autorizar a los Ayuntamientos para la imposición de nuevos arbitrios, etc.... En resumen, y según afirmación de Manuel Santana Molina, las Diputaciones Provinciales son "una especie de Juntas Políticas cuya misión más importante es fiscalizar a los Ayuntamientos"<sup>14</sup>

Tras la promulgación de la Constitución de 1845 y en ese mismo año las Leyes de 8 de Enero de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales y de 2 de Abril sobre las atribuciones de los Gobiernos Políticos, la estructura político-administrativa provincial se configura como una dependencia del poder central a través de: el Gobernador Civil, la Diputación Provincial y los Consejos provinciales.

De este modo, el Gobernador Civil, que estaba bajo la dependencia directa del Ministro de la Gobernación, presidía la Diputación Provincial. Por su parte, estas realizaban tareas consultivas, deliberantes, de fiscalización sobre los Ayuntamientos, y en definitiva, de apoyo al Gobierno político de la provincia. Se continuaba entendiendo, por tanto, que la responsabilidad en la prestación del servicio público al completo le correspondía al Gobierno de la Nación, dado que su "delegado" en la provincia, representaba además los intereses de ésta. Además, y desde 1849 los Gobernadores asumen determinadas competencias en materia de Hacienda, junto con los jefes de las dependencias de Hacienda (nueva figura de la administración periférica).

Tras diversas modificaciones e iniciativas legales, entre las que destaca la que reservaba al Gobierno<sup>15</sup>, a través de los Gobernadores "la alta inspección" de las cuestiones relativas a la administración de la provincia y de los municipios, o la que

---

<sup>14</sup> Santana Molina, M. y Bermúdez Aznar, A: "La Diputación Provincial en la España decimonónica". Ministerio de Administraciones Públicas.1989

<sup>15</sup> Ley para el gobierno y administración de la provincia de 25 de Septiembre de 1863.

suprimía los Consejos Provinciales<sup>16</sup>, llegamos a la promulgación de la Constitución de 1869.

Esta Constitución regula que *“la organización y las atribuciones de las Diputaciones y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes”* y marca en su artículo 99 los principios fundamentales que han de inspirar ese desarrollo normativo.

En efecto, las reformas introducidas en la organización local por la Ley Municipal de 1870 se caracterizan por realizar una división entre los aspectos administrativos y los políticos de la gestión local, concediendo una amplia autonomía a lo administrativo y subordinando al Estado central todo lo relativo a cuestiones de ámbito político, por hacer una delimitación de los impuestos entre la administración central y la local, también por defender la organización provincial y por la intervención del rey o las Cortes a fin de impedir la extra-limitación de los municipios y diputaciones en sus funciones. Además, mantienen el carácter electivo de las autoridades locales y permiten, por primera vez, que los municipios puedan formar entre sí y con los más inmediatos, asociaciones y comunidades.

Comienza en este período a notarse la influencia de criterios de descentralización administrativa. Pone de manifiesto Francesc Nadal<sup>17</sup> un ejemplo en lo relativo a la legislación urbanística: una de las primeras medidas es la suspensión el 18 de septiembre de 1869 del Servicio de Arquitectos Provinciales como cuerpo técnico dependiente del Estado central. El Decreto del 14 de Noviembre de 1868 suprime el monopolio estatal de la construcción de las obras públicas, concediendo a los ayuntamientos y diputaciones las mismas posibilidades que a los particulares. Además, la Ley Municipal de 1870 en su artículo 67 determinaba que la creación de servicios municipales para el arreglo de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, apertura y alineación de calles, plazas y toda clase de vías de comunicación era de exclusiva competencia municipal. Pero la mayoría de lo promulgado no se realizó, con lo que la administración central continuó controlando de hecho la gestión urbanística. A pesar de todo, es en este período cuando se plantean los esquemas y las propuestas territoriales descentralizadoras que van a ser desarrollados posteriormente.

Bajo la vigencia de dicha Ley de 1870, en la que brilla todavía por su ausencia la

---

<sup>16</sup> Decreto de 12 de Octubre de 1868

<sup>17</sup> “Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del estado liberal español (1812-1975)”

idea de autonomía de las provincias, las autoridades administrativas van a ser el Gobernador, la Diputación Provincial y la Comisión Provincial, que aparece como principal novedad. El Gobernador presidía sin voto la Comisión Provincial, la cual se dedicaba a controlar la ejecución de los acuerdos de la Diputación.

Tras diversas tentativas de reforma en 1871 y 1873, con suaves tendencias de descentralización administrativa en las entidades locales, llegamos a la Ley Provincial de 29 de Agosto de 1882 en la que la provincia seguía estando subordinada al Estado, y a través de las Diputaciones<sup>18</sup> y los Gobernadores se canalizaba el funcionamiento de los servicios de aquel. Además, el Gobernador civil atribuía mediante delegación sus competencias a los “subdelegados especiales del Gobierno” para población que no fuera capital de provincia cuando por razones de orden público u otros sucesos extraordinario lo hicieran preciso<sup>19</sup>.

También nos recuerda José María Quiroga de Abarca que delegado del gobierno lo era también, aunque con denominación de gobernador general y con una destacada autonomía política<sup>20</sup>, la autoridad superior de las provincias de ultramar (Islas de Cuba y Puerto Rico), jefe de su administración y delegado especial de los Ministerios de Estado, Guerra, Marina y Ultramar, a la vez que ostentaba el mando de las Fuerzas de Mar y Tierra en la isla.

### 3. LA LEVE TRASCENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL REGIONALISMO CASTELLANO Y LEONÉS HASTA LA SEGUNDA REPÚBLICA.

Bajo los gobiernos de Antonio Maura comienzan unos tímidos intentos descentralizadores que se intentaron plasmar en la Ley de Mancomunidades. Sin embargo este proyecto pasó por cuatro Presidentes (el propio Maura, Canalejas, el Conde de Romanones y Dato). Será este último el que aprobará el proyecto mediante Real Decreto de 18 de Diciembre de 1913.

Dicha norma establece *que “para fines exclusivamente administrativos, que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse previo los*

---

<sup>18</sup> En concreto, la Ley les otorgaba a las Diputaciones Provinciales la creación y conservación de servicios que tuvieran por objeto la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales; la administración de fondos de la provincia y su inversión; el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados con fondos provinciales. Además contaban con competencias en materia de beneficencia, instrucción, bienes provinciales y en materia fiscal.

<sup>19</sup> Artículo 18 de la Ley Provincial de 29 de Agosto de 1882.

<sup>20</sup> El Gobernador General para las Islas se crea en el Real Decreto de 25 de Noviembre de 1897 sobre la Constitución Autónoma de las Islas de Cuba y Puerto Rico.

*trámites que se publican*”. Además se le otorgaba iniciativa para establecer una mancomunidad provincial al Gobierno, a cualquiera de las Diputaciones, y a uno o varios de los ayuntamientos que reúnan el diez por ciento de los habitantes de la respectiva provincia.

Tomada la iniciativa por parte de las Diputaciones catalanas, el Gobierno aprobó, mediante Real Decreto de 26 de Marzo de 1914 el estatuto por el que se había de regir la mancomunidad catalana, compuesta por las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

El comienzo de esta nueva etapa descentralizadora que viene marcada por el Real Decreto de 1913 no pasó inadvertida en Castilla y León, en donde se empezaron a oír opiniones en contra (por anticatalanismo político) y también a favor. En efecto, nos recuerda Enrique Orduña que el Diario de Burgos se inclina por la conveniencia de la mancomunidad castellana que *“debe de servir de contrapeso para conjurar el peligro de que unas regiones se enriquezcan y medren a costa de otras”*. Y esa fue en general el criterio de intelectuales, políticos y periódicos regionales: la creación de una mancomunidad con las diez provincias de Castilla y León<sup>21</sup> que encarne la ilusión de hacer progresar la región que tendría capitalidad en Burgos. Los fines más importantes de la mancomunidad eran por un lado la protección histórico-artística y el desarrollo cultural, y por otro el estudio del arancel<sup>22</sup>.

Sin embargo, la mancomunidad de Castilla y León, así como las del resto de España no vieron la luz como consecuencia fundamentalmente de las dificultades que puso el poder central. Pero al haberse aprobado el Estatuto de la mancomunidad catalana, ésta entró en funcionamiento, aunque sin traspasos de competencias durante cinco años. Las primeras competencias fueron la construcción de carreteras y la Escuela Superior de Agricultura, además de las que se ejercían en el ámbito de la cultura y la instrucción pública.

Posteriormente, y por iniciativa de la propia Mancomunidad se comienzan a dar los pasos hacia la consecución de una autonomía más amplia. Este proceso culmina con la aprobación de unas *“Bases para la autonomía de Cataluña”* aprobadas por la Mancomunidad y enviadas al Gobierno.

---

<sup>21</sup> Las actuales más Santander. Se excluye a Logroño.

<sup>22</sup> Enrique Orduña: “El regionalismo en Castilla y León”. Ámbito. 1986.



Ante estos hechos nuestra región toma la iniciativa, y tras una reunión de todas las Diputaciones castellanoleonesas se entrega al Gobierno un documento conocido como el “*Mensaje de Castilla*” en el que se afirma la unidad nacional, la descentralización administrativa de municipios, provincias y regiones y se opone a cualquier grado de autonomía que merme la soberanía española<sup>23</sup>.

Posteriormente al “*Mensaje de Castilla*”, los representantes de las Diputaciones Provinciales de León y Castilla se reunieron con la intención de elaborar unas bases que regulasen la autonomía municipal, provincial y regional viendo la luz de este modo las “*Bases de Segovia*”, de incipiente carácter autonómico. Sin embargo, una vez más el intento fracasaría en opinión de Enrique Orduña por la incompreensión y falta de sensibilidad del sistema centralista y unitario, y por la ausencia de un liderazgo admitido por todas las provincias.

Con la llegada de Primo de Rivera al poder se va a frenar el proceso regionalista español y desde luego el nacido en Castilla y León. No obstante es reconocido que era partidario de una descentralización administrativa, de tal modo que el 12 de Marzo de 1925 se publicaba el Estatuto Provincial<sup>24</sup> que va a suponer un gran paso en la descentralización administrativa dado que le concede a la provincia el carácter de entidad local.

Además se empieza a observar la ausencia de entrometimiento del Gobierno en las Diputaciones y el carácter electivo de sus representantes. Se trata de una trascendente norma, al menos desde el punto de vista conceptual, dado que su vigencia no fue extensa en el tiempo. La actividad administrativa<sup>25</sup> ya no se consideraba realizada como realizada por delegación del Gobierno y además, los recursos contra sus disposiciones no se planteaban ante el Ministro de la Gobernación, sino ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. La administración periférica del Gobierno en la provincia se encargaría de las cuestiones relativas al orden público, orden sanitario, servicios públicos, orden público y policía.

Proclamada la II República, los Gobernadores Civiles nombraron unas

---

<sup>23</sup> El regionalismo en Castilla y León. Enrique Orduña. Ámbito. 1986.

<sup>24</sup> Del que era autor el Director General de Administración Local, José Calvo Sotelo.

<sup>25</sup> Son competencias de la Diputación “*regir, administrar, y fomentar los intereses particulares de la Provincia,....., la creación, conservación y mejora de los servicios e institutos que tengan por objeto el estímulo o satisfacción de los intereses morales y materiales,....y en especial la construcción de ferrocarriles y tranvías interurbanos, línea de comunicación telegráfica, encauzamiento de los ríos, contratos, ...*)

comisiones gestoras que se hicieron cargo de las Diputaciones, cuya regulación del Estatuto de 1924 quedaba derogada.

#### 4. EL PASO DEFINITIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

El gran paso descentralizador desde el punto de vista administrativo se produce con la aprobación de la Constitución de 1931, en la que se reconoce en su artículo 8 que el Estado español quedaba integrado por “municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”<sup>26</sup>.

De esta manera:

- Los municipios tendrían autonomía para la gestión de las materias de su competencia<sup>27</sup>. Así se preveía también en la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1935.
- Las provincias se constituían por los municipios mancomunados de acuerdo con una ley que determinaría su régimen, sus funciones, y la manera de elegir el órgano rector de sus competencias político-administrativas.
- Las regiones autónomas formadas por aquellas provincias con características históricas, culturales y económicas comunes que hubieran acordado organizarse en región autónoma y que hubieran presentado un Estatuto con las competencias que determinaba la propia Constitución.

En Septiembre de 1932 se aprueba el Estatuto catalán y se elige su propio parlamento. Sin perjuicio de la brevedad de su vigencia por el advenimiento de la dictadura del General Franco, no debemos olvidar las vicisitudes por las que pasan las instituciones de autogobierno en Cataluña tras la declaración del estado de guerra a la República Española, la detención de los consejeros de la Generalidad y el nombramiento de un gobernador general para Cataluña hasta el nuevo restablecimiento del gobierno autonómico.

En plena guerra civil se aprueba el Estatuto vasco<sup>28</sup> y se forma gobierno con Álava y Guipúzcoa en la “zona nacional”, y al poco tiempo Bilbao.

---

<sup>26</sup> Y en su artículo 1 se declara más formalmente que “*La República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones*”.

<sup>27</sup> Artículo 9 de la Constitución: “*todos los municipios serán autónomos en las materias de su competencia*”

<sup>28</sup> El 1 de Octubre de 1936 y sin la incorporación de Navarra.

El Estatuto gallego de aprueba en referéndum el 28 de Junio de 1936 por lo que no da tiempo a que entre en vigor por no haber sido ni tan siquiera discutido en las Cortes.

Además de estos tres, a los que posteriormente la Constitución de 1978 les reconoce el valor del impulso autonomista derivado en el peor de los casos de su aprobación mediante referéndum, durante la II República se generalizaron los sentimientos autonomistas que llevaron a la iniciación de proyectos de estatutos a Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León y Valencia.

En Castilla y León, se evolucionó desde un enérgico movimiento de rechazo al estatuto catalán, impulsado por el catedrático de Derecho Administrativo Antonio Royo Villanova, a un renacimiento del regionalismo castellano-leonés como consecuencia tanto del efecto mimético de aquel como de la verdadera existencia de una conciencia regional. Así, nos recuerda Enrique Orduña que el Norte de Castilla, que lleva la voz cantante en esta ocasión, publicó el 2 de Octubre de 1932 un editorial titulado *“Autonomía de Castilla. La fórmula del Estatuto”*. En el que se podía leer: *“Ha llegado, pues, el momento de pensar en nuestra propia vida. Dejar a las demás regiones constituirse en autónomas, con vistas a mejorar su provecho es homicida... Como pensamos nosotros pensarán hoy los castellanos todos: hay que formular el estatuto castellano”*. A esta iniciativa se van sumando progresivamente destacados elementos del mundo político, cultural e institucional de la región originándose cierto debate en torno a la delimitación geográfica de lo que podría llegar a ser una autonomía.

Este movimiento comienza a tomar consistencia en la Asamblea convocada por el Alcalde de Burgos el 24 de Mayo de 1936, en la que participaron diputados a cortes, concejales y representantes de las fuerzas vivas. En dicha sesión se plasma la intención unánime de los asistentes: necesidad de un Estatuto no condicionado por los partidos políticos, que evite roces con cualquier otra región de España, y con la pretensión de mejorarla.

Aunque el proceso estatutario no culmina, nos parece relevante destacar que el doctor Michael Bañuelos llegó a aportar unas bases políticas y administrativas que constituyen el paso fundamental para la redacción del Estatuto de Autonomía. De dichas bases<sup>29</sup> cabe destacar las que la tienen trascendencia administrativa relevante

---

<sup>29</sup> El regionalismo en Castilla y León. Enrique Orduña. Ámbito. 1986.

para nuestro estudio:

- La Base Primera que establece la constitución de Castilla y León en región autónoma para la defensa de España y su imperio espiritual.
- La Base Segunda se refiere a la administración provincial autónoma dentro de la región.
- La Base Tercera establece la creación de la Asamblea de los Consejos de Castilla y León, que no es otra cosa que la reunión de las Diputaciones Provinciales, que deliberarán durante el menor número de días posibles para evitar gastos de nuevos organismos burocráticos.
- De todas las provincias se nombrará un representante para el Consejo Supremo Permanente de Castilla y León según la Base Cuarta.
- Según la Base Sexta las leyes y acuerdos de la Asamblea serán vigilados en su cumplimiento por los Consejos Provinciales (Diputaciones Provinciales).
- La Base Novena y Décima atribuyen competencias a Castilla y León y a su Presidente por comparación a Cataluña.
- Las Bases duodécima y decimotercera se refieren a los ingresos de cada provincia, que serán administrados por ellas, salvo un diez o veinte por ciento que se destinará a obras comunes, las cuales estarán a cargo de cada Consejo Provincial (Diputación Provincial) con su personal actual para evitar nuevo personal burocrático.

Del contenido de estas bases que hemos enunciado destaca la clara intención del redactor de las mismas de no duplicar el soporte administrativo de las Diputaciones Provinciales debido a un criterio ciertamente recalcitrante de austeridad. Pero además mantiene la autonomía de las provincias y les otorga el verdadero peso político y administrativo. En efecto, los Consejos Provinciales conforman reunidos la Asamblea, cada uno de ellos velan por el cumplimiento de los acuerdos y leyes de la misma y además el Consejo Supremo Permanente está formado por un representante de cada provincia. Por último debemos insistir por su interés en la Base Decimotercera, de la que se deduce la nula intención del redactor de llevar a cabo la creación de un aparato burocrático que de soporte administrativo de manera descentralizada a la región autónoma.

No debemos olvidar de este interesante período de tiempo desde el punto de

vista de nuestro estudio, que al igual que la Constitución de 1978 ha previsto la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, la Constitución de 1931 no lo consagró. Por ello, y al sí obligar al control del cumplimiento de los Tratados Internacionales o de la ejecución de las leyes sociales, se admitía la existencia de una representación (delegación) del gobierno en el territorio de la región. Tanto fue así que el Estatuto Catalán prevé la figura del delegado o delegados necesarios para velar por la ejecución de las leyes.<sup>30</sup>

## 5. LA CENTRALIZACIÓN DURANTE LA DICTADURA.

Amputado cualquier atisbo de regionalismo, de autonomismo y de cualquier forma de descentralización de la realidad administrativa y política en España durante la Dictadura del General Franco, sí debemos dar unas adecuadas pinceladas de la evolución del Gobernador Civil como delegado del Gobierno central en la provincia y de la provincia como demarcación para la prestación de servicios administrativos.

En efecto, este largo período centralizador comienza cuando se aprueba el Decreto de 5 de Octubre de 1936, que estableció que el Gobernador de cada provincia pusiera al frente de las Comisiones gestoras de las Diputaciones Provinciales representantes de las Cámaras agrícolas y de comercio, así como personas de notoria solvencia moral, carentes de significado político. Cuando en 1938 se crea el Ministerio de la Gobernación será el titular del mismo al que le corresponda el nombramiento de los gestores provinciales.

Desde 1945 a 1950 se promulgan las normas de diverso rango<sup>31</sup> que darían lugar al Texto Refundido de 25 de Junio de 1955. En esta nueva regulación de la provincia ésta aparece con un doble carácter: por un lado es la circunscripción determinada por la agrupación de municipios, y por otro es la división territorial de carácter unitario para el ejercicio de las competencias del Gobierno nacional. Además surge la Diputación con función de tutela sobre los pequeños municipios que no puedan prestar los servicios esenciales, y se crea una Comisión de Servicios Técnicos como órgano integrado por representantes de los servicios centrales y provinciales para los asuntos de urbanismo y saneamiento local.

---

<sup>30</sup> Artículo 6 del Estatuto Catalán.

<sup>31</sup> 1.- Ley de Bases de Administración Local de 17 de Julio de 1945.

2.- Ley de desarrollo de la anterior de 16 de Diciembre de 1950.

3.- Decreto-Ley de 18 de Febrero de 1949 en materia de elecciones de diputados provinciales.

La Administración Central del Estado se reorganiza con una serie de normativa que daría lugar al Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Pero los órganos, la denominación, la competencia de los Ministerios o la desconcentración de competencias en órganos periféricos, son cuestiones que por afectar a aspectos orgánicos de marcado carácter político sólo podían regularse por normas del más alto nivel.

De cualquier modo se debe destacar que el centralismo administrativo y político no está reñido con la delegación y desconcentración en los órganos de la administración periférica. Se pretende la descongestión de los órganos directivos centrales y la configuración de una administración ágil y cercana a los intereses de los ciudadanos. Para ello se aprueba el Decreto de 10 de Octubre de 1958 que aprobaba el Estatuto de los Gobernadores Civiles con la finalidad de que sea esta figura la que lleve a cabo la coordinación de los órganos de la administración periférica.

Dado que esta manera de configurar esta parte de la administración es el antecedente que presenta mayor grado de similitud respecto del objeto de nuestro estudio, nos resulta adecuado detenernos en algunos detalles de la regulación que hacía el Decreto de 1958.

## 6. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO COMO PARADIGMA DEL FUTURO.

Por lo pronto y una vez que se define al Gobernador Civil en el preámbulo como representante del Gobierno y de la Administración Central<sup>32</sup>, y por lo tanto se pone de manifiesto su doble vertiente, política y administrativa, se le atribuye el cometido de dirigir las obras y servicios públicos del Estado en la provincia. Y el propio preámbulo aclara una cuestión que aún en la actualidad se debate en relación con los representantes de algunos gobiernos regionales: el Gobernador es el representante “*del Gobierno en pleno*”, y por ello “*su labor no es fundamentalmente técnica*”, pues esta es la tarea de los Delegados de los Departamentos Ministeriales, sino “*predominantemente política*”. Desde nuestro punto de vista, en el ejercicio de esta doble función no debe producirse el divorcio entre la preparación y la actividad política y la técnico-administrativa del titular del Gobierno Civil u órgano delegado de un Gobierno que se halla en contacto muy

---

<sup>32</sup> También lo declara así el artículo 1 del Decreto de 10 de Octubre de 1958, añadiendo además que “el la primera autoridad de la misma”. Y el artículo 13 le sitúa como Jefe provincial del Movimiento Nacional.

directo con los ciudadanos y con una poderosa herramienta para servirlos, que es una administración servida por profesionales independientes con un muy adecuado grado de profesionalización a la cual dirige.

También son destacables los requisitos para ser nombrado Gobernador Civil<sup>33</sup>: ser español, mayor de 25 años y no ejercer profesión o industria dentro de la provincia. La subjetividad queda recogida en otro requisito: “*haber prestado a la Nación servicios que a juicio del Gobierno, capaciten para el ejercicio del cargo*”. Subjetividad que pasados los años se acerca más a un verdadero criterio de capacidad y mérito que el que se utiliza en el nombramiento de figuras similares en otras administraciones.

Es importante también poner de manifiesto que, partiendo del artículo 13 del Decreto, que configura a los Gobernadores como la delegación permanente del Gobierno y se le delegan algunas funciones de algunos Ministerios se deducen sus principales atribuciones:

- La resolución de todas las cuestiones objeto del mismo Decreto, las que le estén encomendadas por otras disposiciones y aquellas que no estén atribuidas de forma específica a un Ministerio.
- El impulso, fiscalización y orientación, de acuerdo con las normas de los Ministerios correspondientes, de todas las unidades administrativas de la administración del Estado en la provincia. Resulta curioso que la comunicación entre el Gobernador Civil y los responsables de esos servicios o delegaciones no quede al azar o a la costumbre: el Gobernador deberá ser informado, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de los acuerdos o resoluciones que él, previamente, haya dispuesto en relación con cualquier materia. EN este mismo sentido se le notificarán todas las sanciones impuestas por infracciones de carácter administrativo.
- El Gobernador podrá en un plazo de tres días, suspender los acuerdos y sanciones que quedan, posteriormente al criterio del Ministro correspondiente.
- Fomento de las medidas encaminadas a favorecer y ordenar el turismo.
- Mejora e intensificación de cultivos, fomento de la colonización y concentración parcelaria.

---

<sup>33</sup> Artículo 3 del Decreto de 10 de Octubre de 1958

- Estímulo de las actividades relacionadas con la sanidad del ganado y con la conservación de las vías pecuarias, vigilancia de las condiciones adecuadas al ejercicio de la caza y la pesca. Repoblación forestal.
- En materia de vivienda le corresponde el fomento de construcción de viviendas para la población de economía modesta, desalojo de los edificios declarados en ruina, y el alquiler obligatorio de los que deban ser ocupados. Además, en materia de viviendas protegidas y urbanismo ostenta facultades sancionadoras.
- Como también las ostenta por infracción de circulación vial fuera de las poblaciones.
- Impulsará la enseñanza primaria, procurando la asistencia a los centros docentes de los menores en edad escolar e imponiendo sanciones por incumplimiento de esta obligación.
- Ejerce facultades en materia de propiedades especiales, energía eléctrica y gas.
- Representa al Estado en la potestad expropiatoria.
- Ejerce el protectorado de la beneficencia privada.
- Como jefe de la Administración Local, le corresponde la facultad suspensiva de los actos de las corporaciones y autorizar reuniones, asambleas de los representantes de las entidades locales.
- Evidentemente, y como delegado que es del Gobierno, le corresponderán todas aquellas competencias que el Consejo de Ministros acuerde.

El Decreto de 1958 introduce además otros destacados órganos de la administración periférica:

1º. El Gobernador General: figura que nombraría el Jefe del Estado en casos excepcionales, previa deliberación del Consejo de Ministros, con jurisdicción en el territorio de varias provincias o parte de ellas. Los Gobernadores Civiles quedan jerárquicamente sometidos a ellos.

2º. Subgobernadores civiles: designados por el Gobierno y dependientes de los Gobernadores cumpliendo las funciones que aquel les designe o éste les delegue.

3º. Delegados del Gobierno. El Decreto crea esta figura, que nombra el Ministro de la Gobernación, para cada isla de las provincias insulares, excepto en la capital, que



también se encuentra subordinado al Gobernador Civil. Ostentan competencias en materia de orden público, sanidad y calamidades públicas.

4º. La Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Le corresponde el asesoramiento del Gobernador con la finalidad principal de coordinar toda la actividad desconcentrada que dentro de la provincia realiza la administración central. Además se le atribuye la administración de fondos provinciales de inversión que el Estado dediquen para subvencionar obras de interés local.

En una rápida valoración de esta regulación y su aplicación práctica, estaremos con Luis Fernando Crespo Montes<sup>34</sup> cuando considera que salvo en el Ministerio de Hacienda, la pluralidad de unidades y organismos periféricos llega a extremos inconcebibles desde la perspectiva de una mínima racionalidad organizativa.

En efecto, nos recuerda el autor cual era el inventario de organismos territoriales del Ministerio de Agricultura en el año 1964: 49 distritos forestales; 50 Jefaturas Agronómicas; 50 Servicios Provinciales de Ganadería y Delegaciones del Patrimonio Forestal del Estado; 12 Divisiones Hidrológicas-Forestales; 9 Jefaturas Regionales; 16 Delegaciones Especiales del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza; 7 Inspecciones veterinarias de Puertos y Fronteras; 4 Centros Regionales del Servicio Lanero; 10 Estaciones Pecuarias; 50 Juntas Provinciales de Fomento Pecuario. Seguiríamos ejemplificando, pero lo relacionado hasta ahora es, a nuestro parecer, suficientemente indicativo del crecimiento desordenado de la administración periférica del momento y de una afirmación que ya se ha hecho en este trabajo: una administración fuertemente centralizada no es incompatible con la delegación o desconcentración de competencias en las estructuras territoriales.

Y es que el mismo autor nos recuerda que esta atomización ocurrió también con los Ministerios de Obras Públicas, Trabajo, Industria, Comercio e Información y Turismo, a pesar de que en alguno de ellos existiera una Delegación Provincial.

El Ministerio de la Gobernación, a pesar de contar con los Gobiernos Civiles, contaba con veinte unidades diversas no integradas en los mismos<sup>35</sup>. El Ministerio de Trabajo, de igual manera y además de tener destacada en cada provincia una Delegación

---

<sup>34</sup> Crespo Montes, Luis Fernando: "Mitos y Ritos de la Administración española". I.N.A.P. 2003.

<sup>35</sup> Los servicios territoriales de Correos y Telecomunicación, las Jefaturas Provinciales de Tráfico, de la Organización Nacional de Ciegos, del Instituto Nacional de Asistencia Social...

Provincial, no integraba en ella un sinnúmero de unidades administrativas<sup>36</sup>.

Esta situación lleva a la aprobación del Decreto de 27 de Noviembre de 1967, que pretende reorganizar la administración periférica del Estado y reducir el gasto público<sup>37</sup>. En dicho Decreto se establece claramente como “*los servicios y organismos de ámbito provincial de cada Departamento ministerial se integrarán en una delegación provincial única.*” Y si bien la intención política fue buena, y desde el punto de vista administrativo la idea también lo era, sin embargo la realidad chocó con las pretensiones más optimistas. En efecto, a veces se hacía muy difícil integrar unidades bajo una sola dirección por simples cuestiones retributivas o corporativas. Por ejemplo, las relaciones entre los poderosos cuerpos de ingenieros entre ellos, o las de estos con los veterinarios provoca evidentes crisis en las políticas de nombramientos. Pero no sólo es ese el problema: debido a que se le dio una destacada relevancia a la nueva figura de los Delegados Provinciales,<sup>38</sup> se hacía más dificultoso el diseñar la figura del gobernador Civil como jefe supremo de la administración periférica.

Pero además de esta primera valoración relativa a la profusión de órganos periféricos con la misma dependencia administrativa y política, cabe hacer, siguiendo al García de Enterría alguna otra consideración en torno a la regulación de los Gobiernos civiles de 1958:

Por un lado emerge una potente figura desde el punto de vista político a la vez que se robustece a las Diputaciones Provinciales, lo cual además de ir contra la idea originaria de la administración en la provincia, va a suponer conflictos políticos y fundamentalmente duplicación de funciones y funcionarios.

Por otro lado la inexistencia de un “cuerpo directivo” en la administración del Estado hace tambalearse a la organización creada en el Decreto de 10 de Octubre de 1958. De este modo, esta deficiencia de los servicios centrales de los ministerios se traslada a los Gobiernos Civiles, cuyos titulares cuentan con un perfil exclusivamente político, y no forman parte de un cuerpo de funcionarios preparados específicamente para desempeñar funciones de dirección administrativa.

---

<sup>36</sup> Los servicios territoriales de la Organización de Trabajos Portuarios, de las Mutualidades Laborales, de las Patronales de Accidentes de Trabajo, del Instituto Nacional de Previsión o las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

<sup>37</sup> Ya el Plan para el Desarrollo Económico y Social (1964-1967) facultaba al gobierno para reorganizar los servicios periféricos sin que tuviera eficacia práctica alguna.

<sup>38</sup> Tanto es así que se prevé su nombramiento por Decreto aprobado en Consejo de Ministros.

Para finalizar este examen de la figura de la administración periférica de la dictadura de Franco, y su Decreto de 10 de Octubre de 1958 hay que adelantar que los puntos débiles del sistema que acabamos de ver se repetirán una y otra vez cuando años después, emerjan las administraciones de las comunidades autónomas pluriprovinciales, dado que en la mayor parte de los casos se sigue miméticamente el modelo que nace en el Decreto de 1958. Y a nuestro entender, en ocasiones se olvidaron de trasladar a la administración periférica del futuro alguno de los aspectos más positivos o al menos, olvidaron los fracasos de lo ya experimentado.

## 7. EL RÉGIMEN PREAUTONÓMICO.

Se inicia una nueva etapa en España en la que los sucesivos Gobiernos van a tener que abordar de manera ineludible la cuestión territorial. Es evidente que cuando el Rey Don Juan Carlos I asevera en el día de su proclamación, el 22 de noviembre de 1975, que “un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España”, no se podía descubrir ni tan siquiera el más mínimo atisbo de lo que iba a suceder en la organización territorial española y en lo que se afecta a nuestro estudio, en su administración pública.

Quien quisiera hubiera podido encontrar un resquicio de respaldo político a la idea de crear una autonomía con sus instituciones políticas y administrativas en la Declaración programática del Presidente Suárez en Julio de 1976, cuando afirmó que el Gobierno reconocía la diversidad de los pueblos integrados en la unidad de España. Hasta tal punto que dejó clara su pretensión de facilitar la creación de instrumentos de decisión y de representación que propiciaran una mayor autonomía en la gestión de sus propios intereses.

Desde esta declaración inicial de intenciones se fue construyendo el marco jurídico para un nuevo orden político y administrativo: mientras se promulga la Ley para la Reforma Política<sup>39</sup> se aprueba el nuevo concierto económico con Álava<sup>40</sup>, se restauran las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa<sup>41</sup> y se crea el Consejo General

---

<sup>39</sup> 4 de Enero de 1977.

<sup>40</sup> Real Decreto 2948/1976 de 26 de Noviembre, que sustituye al concierto de 1952.

<sup>41</sup> Real Decreto Ley 18/1977 de 4 de Marzo.

de Cataluña<sup>42</sup> con evidente pretensión generalizadora.

Por fin, el Gobierno se lanza a la constitución de los regímenes preautonómicos de manera provisional e incluso antes de la promulgación de la Constitución, según reza la Exposición de motivos de cada uno de los Reales Decretos Leyes de Aprobación de los Regímenes preautonómicos. Así lo expone, por ejemplo, el Real Decreto Ley 20/1978 de 13 de Junio, por el que se aprueba el de Castilla y León<sup>43</sup>. Como también establece que el régimen que se instituye no prejuzga ni condiciona el contenido de la Constitución en este punto, ni tan siquiera el grado de autonomía que pudiera alcanzar en su día Castilla y León. Pero este asunto del no condicionamiento era una ficción en la práctica, tal y como afirmó Tomás y Valiente<sup>44</sup>: *“pero como políticamente y de facto los regímenes preautonómicos crearon unas expectativas difíciles de defraudar después de aprobada la Constitución, el sistema que en realidad resultó afectado fue el post-constitucional, con gravísima hipoteca de que los defectos o disfunciones percibidos a posteriori ya no era posible corregirlos después de la Constitución sin incurrir en el riesgo de ir contra la Constitución”*.

Las normas que, con rango de Decreto Ley, (y por dicha condición severamente criticadas por la doctrina<sup>45</sup>), dan el pistoletazo de salida a la solución del problema político de las nacionalidades y regiones en España, configuran un regionalismo de carácter fundamentalmente administrativo producida por la descentralización en la gestión de las funciones y servicios de la Administración del Estado, tal y como lo pone de manifiesto el contenido de los mismos:

- Tratan de hacer una verdadera descentralización administrativa como mecanismo de transición hacia un reconocimiento constitucional de la autonomía.
- Crea el ente preautonómico y sus órganos de Gobierno con funciones administrativas como: potestad de autoorganización, coordinación de servicios, gestión de competencias transferidas por el Estado y las Diputaciones Provinciales, los acuerdos

---

<sup>42</sup> Real Decreto 382/1977 de 18 de Febrero.

<sup>43</sup> Los primeros fueron el de Cataluña por Real Decreto Ley 4/1977 de 29 de Septiembre sobre reestablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, y el del País Vasco, aprobado por Real Decreto Ley 1/1978 de 1 de Enero. Después Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Archipiélago Balear, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

<sup>44</sup> “La primera fase de construcción del estado de las Autonomías (1978-1983)”. Tomás y Valiente, Francisco. Revista Vasca de Administración Pública, nº 36, 1993.

<sup>45</sup> Desde quienes opinan que no está justificada la urgencia habilitante para su uso, hasta quienes han considerado que no existió un control parlamentario sobre dichas normas, pasando por los que piensan que no es materia propia del decreto-ley.

y actos de los órganos preautonómicos son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativo.

- No habla de competencias, pues para ello se crea una comisión Mixta<sup>46</sup>, que lo que hace es, tal y como ocurrirá después con la Comunidad Autónoma ya constituida, relegar el tema de la asunción de competencias al ámbito político.
- No se destruye ninguna estructura política o administrativa para crear algo nuevo, sino que por el contrario, se procede lentamente a una “regionalización administrativa de servicios”, tal y como sugiere Sánchez Agesta.
- No se menciona en ningún momento una estructura administrativa desde el punto de vista territorial, dado la escasa dimensión de la organización que se crea.

Pero en toda esta nueva organización que iba surgiendo no se detecta apenas, como por otra parte es lógico en un primer momento, la más mínima referencia a una estructura política o administrativa territorial con competencias delegadas o desconcentradas desde el poder central. Ni en la financiación de los entes preautonómicos, ni en la organización institucional, y algo pero muy leve en los medios personales.

No nos atrevemos a afirmar que surge una nueva administración, toda vez que no se cumplen los parámetros marcados para calificar el ente preautonómico como una organización administrativa la definición de la misma que nos ofrece Baena del Alcázar<sup>47</sup>: *“el sistema de articulación de que se sirve el poder político para utilizar las diversas capacidades humanas, empleando un conjunto de recursos humanos, materiales y técnicos”*.

En lo concerniente a la organización institucional lo único que se crea es el órgano político de gobierno en cada uno de los Decretos-Leyes de constitución, que en el caso de Castilla y León recibe el nombre de Consejo General. Éste órgano está compuesto por el Pleno como órgano de representación y la Junta de Consejeros como órgano ejecutivo. Sí se configura la institucionalización del poder político.

En lo que se refiere al modelo de financiación el sistema creado utiliza como prueba o ensayo el empleo por parte del ente recursos ajenos. En efecto, los decretos-

---

<sup>46</sup> Tras la inicial experiencia se acaba regulando esas Comisiones Mixtas de transferencias, su funcionamiento y composición mediante Real Decreto 2968/1980 de 12 de Diciembre.

<sup>47</sup> Baena del Alcázar, Mariano: “Organización administrativa”. Tecnos. 1988.

leyes de constitución de los entes preautonómicos, se limitaban a habilitarlos para utilizar en la ejecución de sus acuerdos “*los medios personales y materiales de las Diputaciones Provinciales de Castilla y León*”<sup>48</sup>. Los decretos de desarrollo previeron también la utilización de medios personales y materiales de la Administración del Estado y es por lo que la Ley 1/1978 de 19 de Enero, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1978 autorizaba en su artículo 25 al Consejo de Ministros para efectuar la transferencia de los créditos correspondientes a las haciendas preautonómicas<sup>49</sup>. Para concretar la financiación posterior se establece un sistema de negociaciones bilaterales Estado-Ente preautonómico cuyo resultado se plasmará en la pactada transferencia de crédito desde los Presupuestos Generales del Estado. Financiación, por lo tanto, regida por criterios políticos. Sin embargo, desde 1979 se incorporó a los estados de gastos una nueva Sección 32 denominada “entes preautonómicos” que convivió hasta 1983 con transferencias de crédito directas a las diversas preautonomías.

En el caso de Castilla y León, en su primer presupuesto de ingresos correspondiente al ejercicio presupuestario de 1978, publicado en el recién estrenado “Boletín Oficial del Consejo de Castilla y León”<sup>50</sup> el día 1 de septiembre de 1979, aparece en el Capítulo IV (“*Transferencias corrientes de los Presupuestos del Estado*”) la cantidad de 86.686.666.

Y en su primer presupuesto de gastos correspondiente al ejercicio de 1978<sup>51</sup> destacan dos cuestiones:

- Sólo se presupuestan las cantidades correspondientes al Capítulo I (Remuneraciones del Personal) y al Capítulo II (Compra de bienes corrientes y de servicios)
- Tal y como afirmábamos con anterioridad, no hay ninguna partida presupuestaria provincializada, que haga pensar que la organización administrativa nace configurada y pensando en la organización de los medios personales y materiales de manera territorializada.

Por último, otro de los asuntos claves de los procesos de transferencias va a ser

---

<sup>48</sup> Artículo 8 del Real Decreto-Ley 20/1978 de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León.

<sup>49</sup> El régimen presupuestario y patrimonial de los entes preautonómicos se reguló después por Real Decreto-Ley 16/1980 de 12 de Diciembre.

<sup>50</sup> El Boletín Oficial del Consejo de Castilla y León se crea y publica por acuerdo del Consejo General el 7 de Octubre de 1978 y se publica dicho acuerdo el 2 de Mayo de 1979.

<sup>51</sup> La cuantía total del presupuesto de gastos de 1978 es de 66.686.000 pesetas.

el de los medios personales, que sin embargo en un principio quedó relegado a un segundo plano. El análisis de este aspecto va a confirmar las dos cuestiones que venimos defendiendo:

- Por un lado, siguiendo a Parada Vázquez<sup>52</sup>, el sistema limita enormemente la capacidad organizativa de los entes preautonómicos colocándose en una situación de rigurosa dependencia, a todos los efectos de la Administración del Estado.
- Por otro, como veremos, denota una pequeñísima preocupación por la territorialidad de la prestación de servicios a través de los empleados públicos dentro del mismo ente preautonómico.

La idea original fue que aquellos funcionarios que venían desempeñando las competencias transferidas lo siguieran haciendo pero dependiendo ya de la nueva administración, cuestión que bajo ese criterio general iría concretando la Comisión Mixta de Transferencias.

El personal al servicio de la Administración del Estado afectado por la transferencia puede observar una ausencia de planificación, un desconocimiento del camino que se iba a seguir, así como de una idea clara del final del mismo: hacia dónde se le llevaba, o dicho de otro modo el modelo de Administración a la que iba a servir.

Para intentar paliar el desconocimiento acerca de lo que se le avecinaba a los empleados públicos, va a aprobarse el Real Decreto 2218/1978 de 15 de Septiembre con vocación de provisionalidad y *“sin prejuzgar la solución que pueda adoptarse en cada Estatuto de Autonomía y en Estatuto General de la Función Pública”*, según dice su propia Exposición de Motivos.

Se empezó amortiguando la posible percepción traumática del cambio, para lo cual se les otorgaba una doble dependencia, puesto que a la vez que se les traspasaba al ente preautonómico se les mantenía en servicio activo en su administración de origen<sup>53</sup>. Pero es que además es la Administración del Estado la que le convoca los concursos de traslados y la que les paga *“con cargo a los créditos presupuestarios correspondientes”*<sup>54</sup>. A la nueva administración que se creaba, el Real Decreto 2218/1978 le otorgaba la facultad de dirección, ordenación e inspección, la adscripción

---

<sup>52</sup> “Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas”. J.R. Parada Vázquez. Documentación Administrativa. Número 182.1979.

<sup>53</sup> Artículo 2.1 del Real Decreto 2218/1978

<sup>54</sup> Artículo 5.1 y artículo 4 de Real Decreto 2218/1978.

o destino, la concesión de vacaciones, licencias o permisos, y otras cuantas incluyendo las incompletas, como el caso del régimen disciplinario en el que la administración que transfiere se reserva la resolución de las faltas graves o muy graves. En definitiva, más parece esta norma un decreto de desconcentración de competencias de un órgano a otro, que una transferencia de medios personales a un ente con personalidad jurídica propia.

La sensación de provisionalidad de los funcionarios no fue verdaderamente suavizada por esta norma, porque de cualquier manera la transferencia era forzosa y sin negociación previa. Por ello hubo resistencia que se tradujo en la transferencia de vacantes o de funcionarios con edad cercana a la jubilación, lo que desembocó a la larga en la necesidad de los entes de llevar a cabo contrataciones administrativas o laborales, que fueron a engrosar la larga lista de tipos de empleados que sirvieron a la incipiente administración.

Para contribuir a una aclaración del panorama creado, el Real Decreto 2969/1980 de 12 de Diciembre aparece para regular esta materia pero sin dar soluciones definitivas. No obstante ha de destacarse la prohibición que esta norma hace a los entes preautonómicos de contratar a personal en régimen laboral para el ejercicio de funciones que hayan sido transferidas a los entes por la Administración del Estado, con la sana pretensión de evitar el crecimiento injustificado de burocracia.

También el personal transferido de las Diputaciones quedó en situación de doble dependencia, pero en este caso nos recuerda Parada que el Estado es además titular de importantes competencias de gestión y disciplina sobre los funcionarios locales.

Puede servirnos clarificador de cómo comenzó este proceso la Plantilla Oficial del Consejo General de Castilla para 1981, aprobada por Decreto 2/1981, en la que se ve el personal propio del ente preautonómico tres años después de su creación:

DENOMINACIÓN DE LAS UNIDADES ADMTVAS	CARGO	FORMA DE ADSCRIPCIÓN
PRESIDENCIA	Presidente	Elección
	Director del Gabinete de Presidencia	Nombramiento
	Director de Estudios y Documentación	Nombramiento
	Jefe del Gabinete de Presidencia	Nombramiento
SECRETARÍA GENERAL	Secretario General	Nombramiento



	Adjunto al Secretario General y Jefe del Área de Servicios Generales	Nombramiento
	Área de Servicios Generales	Nombramiento
	Jefe de Personal	Nombramiento
	Jefe del Gabinete de Información	Nombramiento
<b>DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y FOMENTO</b>	Director del Departamento	Nombramiento
	Adjunto al Director de Departamento y Jefe de Área	Nombramiento
	Jefe de Área	Nombramiento
<b>DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y CULTURA</b>	Director del Departamento	Nombramiento
	Adjunto al Director de Departamento y Jefe de Área	Nombramiento
	Jefe de Área	Nombramiento
<b>DEPARTAMENTO DE ASUNTOS SOCIALES</b>	Director del Departamento	Nombramiento
	Adjunto al Director de Departamento y Jefe de Área	Nombramiento
	Jefe de Área	Nombramiento
<b>DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	Director del Departamento	Nombramiento
	Adjunto al Director de Departamento y Jefe de Área	Nombramiento
	Jefe de Área	Nombramiento

DENOMINACIÓN DE LAS UNIDADES ADMTVAS.	PUESTO DE TRABAJO	CATEGORÍA	RELACIÓN ADMINISTRATIVA
<b>PRESIDENCIA</b>			
<b>SECRETARÍA PARTICULAR</b>	1 Jefe De Secretaría. Protocolo y Relaciones Públicas	Técnico	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Conductor	Subalterno	Contratado
	1 Ordenanza	Subalterno	Contratado
<b>GABINETE JURÍDICO</b>	1 Director	Técnico	Libre Designación
<b>INFORMES Y ESTUDIOS</b>	1 Jefe de Sector	Técnico	Contratado
<b>ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN</b>	1 Secretaría	Administrativo	Contratado
<b>SECRETARÍA GENERAL</b>	1 Jefe de Sector	Técnico	Contratado
	1 Jefe de Sector	Técnico	Contratado
<b>INTERVENCIÓN</b>	1 Interventor General	Técnico	Libre designación
	1 Adjunto al Interventor	Técnico	Libre designación
	1 Jefe de Contabilidad	Técnico	Contratado
	1 Administrativo	Administrativo	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
<b>TESORERÍA</b>	1 Tesorero General	Técnico	Libre Designación
	1 Administrativo	Administrativo	Contratado
<b>SECRETARÍA PARTICULAR</b>	1 Secretaría	Administrativo	Contratado
	1 Secretaría	Administrativo	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado

	1 Conductor	Subalterno	Contratado
	1 Ordenanza	Subalterno	Contratado
	1 Ordenanza	Subalterno	Contratado
	1 Ordenanza	Subalterno	Contratado
	1 Ordenanza	Subalterno	Contratado
<b>GABINETE DE INFORMACIÓN</b>	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Administrativo	Administrativo	Contratado
<b>DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y FOMENTO</b>	1 Jefe de Sector	Técnico	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
<b>DEPARTAMENTO DE ASUNTOS SOCIALES</b>	1 Jefe de Sector	Técnico	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
<b>DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y CULTURA</b>	1 Jefe de Sector	Técnico	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
<b>DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	1 Jefe de Sector	Técnico	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
<b>ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA</b>	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Coordinador Provincial	Administrativo	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado
	1 Secretaría	Auxiliar	Contratado

Como podemos apreciar, el Consejo General va a contar con 8 Coordinadores Provinciales y siete secretarías, de lo que concluimos que no se crea una organización administrativa más que para el estricto soporte burocrático del órgano político de gobierno. Evidentemente que se empiezan a prestar servicios derivado de las primeras transferencias, pero a través de unidades administrativas heredadas de manera intacta de la Administración del Estado.

## **2. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: SOPORTE DE UNA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.
2. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS Y SUS CONSECUENCIAS.
  - 2.1.- LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1981
  - 2.2.- LA LEY DEL PROCESO AUTONÓMICO
  - 2.3.- EL RESULTADO FINAL.
3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
  - 1.3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y SU PREOCUPACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
  - 1.4. LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN TITULAR DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS: EL CASO BALEAR.
  - 1.5. OTROS ESTATUTOS DESARROLLADOS EN ESTA MATERIA: CATALUÑA, ARAGÓN Y MADRID.
  - 1.6. ESTATUTOS CON ESCASA REGULACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.
    - 3.4.1-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO
    - 3.4.2-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA
    - 3.4.3-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
    - 3.4.4-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA
    - 3.4.5-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MURCIA
    - 3.4.6-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA
    - 3.4.7-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA RIOJA
    - 3.4.8-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA
    - 3.4.9-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE NAVARRA
    - 3.4.10-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ASTURIAS
    - 3.4.11-EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS
  - 1.7. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 3.5.1-EL ORIGINARIO ESTATUTO DE 1983
    - 3.5.2-LAS REFORMAS DE 1994 Y 1999 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.
    - 3.5.3-LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA REALIZADA MEDIANTE LEY ORGÁNICA 14/2007, DE 30 DE NOVIEMBRE
      - 3.5.3.1-EL DERECHO A “UNA BUENA ADMINISTRACIÓN”
      - 3.5.3.2-LAS COMPETENCIAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
      - 3.5.3.3-LAS POTESTADES Y PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN
      - 3.5.3.4-LA PROVINCIA Y LA COMARCA
      - 3.5.3.5-OTRAS REFERENCIAS A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

#### 4. LA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.

4.1-NORMATIVA REGULADORA

4.2-ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

4.3-LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL CENTRO DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A lo largo del presente capítulo vamos a abordar el perfil que la Constitución traza de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas y el modelo que dentro de cada una de ellas se ha adoptado para la prestación de servicios a los ciudadanos a lo largo y ancho de su territorio. Consideramos necesario además el análisis de las vicisitudes legales, políticas e incluso doctrinales que se fueron llevando a cabo en España hasta que se impuso la idea, o mejor dicho, la práctica política de desarrollar una verdadera administración pública autonómica. Para ello, y partiendo de la aprobación de la Constitución Española y de las referencias que en ella se contienen a esta materia, abordaremos el análisis del trascendental Informe de la Comisión de Expertos para llegar a la proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, la correspondiente Sentencia del Tribunal Constitucional y en consecuencia la definitiva Ley del Proceso Autonómico.

No se entiende el estudio de ninguna materia en el ámbito autonómico que no tenga soporte estatutario, por lo que se debe reflexionar sobre el contenido de los Estatutos de Autonomía en esta materia.

Este material de trabajo nos permitirá darle el sustento necesario a la configuración de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas, y fundamentalmente a su organización central, sin la cual carece de sentido el estudio de la estructura periférica, dado que de ella depende y a ella sirve. Resulta importante conocer, por lo tanto, la caracterización general del Gobierno y de la Administración del conjunto de las Comunidades, para de este modo, conocer la organización en la que se inserta la administración periférica.

#### 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

Quizás cuando se estaba configurando el Estado de las Autonomías en España, antes y después de aprobarse la constitución en 1978, la preocupación fundamental no

era, como es lógico, la existencia de una verdadera administración pública en cada una de las Comunidades Autónomas. La inquietud de los constituyentes y, posteriormente de los políticos que tuvieron en su mano el desarrollo del Título VIII de la Constitución, fue la complicada definición del mapa autonómico y los diversos sistemas y niveles de asunción de competencias. El punto de partida del debate constitucional no fue en ningún caso la formación de entes descentralizados tan sólo desde el punto de vista administrativo (a pesar de que la Constitución parecía que otorgaba la posibilidad de contar con una Asamblea Legislativa sólo a las Comunidades del artículo 151, tal y como dice el artículo 152).

Por el contrario, estamos con Martínez López-Muñiz<sup>55</sup> cuando nos dice que *“cuando se elaboró la Constitución de 1978 nadie dudaba que las Comunidades Autónomas que pugnaban por abrirse paso en su texto, serían en cualquier caso unas Administraciones públicas muy importantes en la vida del conjunto del país, aunque además de administración pudieran ser -al menos algunas- otras cosas, alcanzando una significación política que para muchos resultaría rebajada o sería insuficiente si “se quedarán” en “mera” Administración”*.

En efecto, si bien parece que la organización institucional básica que nos indica la Constitución en el artículo 152 no corresponde aplicarlo a todas las Comunidades, en la práctica los Estatutos de Autonomía de aquellas que accedieron a la misma por la vía del artículo 143, como consecuencia de los Pactos Autonómicos de junio de 1981, asumieron el citado modelo institucional que incluía *“un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas”*.

Profundizando en esta idea, y aunque no destaque la Constitución por su profusión en la regulación de modelo administrativo, sí quedó meridianamente clara en el texto constitucional la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas:

1º. La Constitución otorga *“la organización de sus instituciones de autogobierno”* en el artículo 148.1.1 como competencia propia de las Comunidades Autónomas. Primera de los sustentos constitucionales de una administración propia.

2º. El artículo 147.2.c considera uno de los contenidos mínimos de los Estatutos de Autonomía *“la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas”*

---

<sup>55</sup> Martínez López-Muñiz, J.L.: “La organización administrativa autonómica: estructuras orgánicas, normas y funcionamiento”. Artículo publicado en la obra colectiva “Derecho Público de Castilla y León”. I.N.A.P., Junta de Castilla y León y Universidad de Valladolid. 1999.

*propias*”.

3°. La expresión que el artículo 149.1.18 hace de los límites de la potestad de autoorganización que acabamos de citar, confirma, sin duda, la misma referida en este caso a la posibilidad de tener y de regular su propia Administración: *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18.ª Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”*.

4°. El artículo 154 de la Constitución facilita también nuestra interpretación al crear la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y atribuirle al competencia de la coordinar la Administración del Estado con la administración propia de la Comunidad.

5°. También el artículo 153 nos da la pista de la clara idea que tenían los constituyentes sobre la materia que estamos abordando. Al regular el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, le otorga a la *“jurisdicción contenciosa administrativa el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias”*.

Existen otras opiniones, como la de Argullol i Murgadas<sup>56</sup>, que entienden que existen otros principios en la Constitución, referidos a la generalidad de los poderes públicos, que deben considerarse también como relevantes por aludir de manera directa a la organización y funcionamiento de las administraciones autonómicas. En este apartado incluye el citado autor, por ejemplo la orientación contenida en el artículo 9 de la Constitución referida a la promoción de condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas superando los obstáculos que la dificulten y facilitando la participación de los ciudadanos. Y también considera de este modo las estipulaciones del artículo 103 (la Administración Pública), y 105 (Participación de los ciudadanos).

En definitiva, la configuración constitucional que se acabaría plasmando en los

---

<sup>56</sup> Argullol i Murgadas,E: “La Administración de las Comunidades Autónomas”. Revista Española de Derecho Constitucional. Número 15.

Estatutos de Autonomía es la de las Comunidades Autónomas como “*entes territoriales de tipo superior*”<sup>57</sup> que reciben de la Constitución un poder legislativo y un poder ejecutivo que consiguientemente, dirige una Administración Pública.

De todas estas referencias constitucionales a la capacidad de las Comunidades Autónomas de autoorganización y de creación de su propia Administración, debemos destacar la que contiene el artículo 149.1.18, al que ya hemos aludido. Su importancia en nuestro análisis deriva de que entendemos que lo que está haciendo es, a la vez que reconoce la existencia de una organización administrativa en cada Comunidad Autónoma e incluso una regulación propia de la misma, establece unos límites que respetar o unas “bases” comunes para todas las Administraciones. Eso sí, sin que ello suponga la interposición de cortapisas a la posibilidad de autoorganizarse las Comunidades Autónomas. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones de entre la que se debe destacar la Sentencia 76/1983<sup>58</sup>, de 5 de Agosto cuando indica que “*los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión “instituciones de autogobierno” un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente), sino de las competencias por ellas asumida respecto a la organización de sus propias administraciones y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, corresponde fijar al Estado.*”

Posteriormente, la Sentencia 50/1999 de 6 de abril, que indica que no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y los administrados, que en los aspectos en los que si se produce esa circunstancia...

---

<sup>57</sup> Así las califica Martínez López-Muñiz en su artículo ya citado: “La organización administrativa autonómica: estructuras orgánicas, normas y funcionamiento”. Artículo publicado en la obra colectiva “Derecho Público de Castilla y León”. I.N.A.P., Junta de Castilla y León y Universidad de Valladolid. 1999.

<sup>58</sup> Sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

## 2. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS Y SUS CONSECUENCIAS.

En el período de “ensayo” de lo que sería posteriormente el Estado de las Autonomías, el Gobierno y el principal partido de la oposición (P.S.O.E.) en 1981 constituyeron la Comisión de Expertos en materia de autonomías territoriales, presidida por García de Enterría, que junto a otros administrativistas como Coscolluela, Fernández Rodríguez, Muñoz Machado, Cuadra Salcedo, Sánchez Morón y Sosa Wagner redactaron un trascendental informe sobre Autonomías el 19 de Mayo de 1981. El contenido más destacado del informe se refiere a la generalización de las Comunidades Autónomas a todo el territorio nacional y la uniformidad de las instituciones básicas de autogobierno.

Sin embargo, a la hora de estudiar la organización administrativa en España tras la aprobación de la Constitución de 1978 y dentro de aquella, la estructura periférica, es capital el conocimiento del contenido del “informe de la Comisión de Expertos” tanto en lo que se refiere a la Administración General del Estado como en lo que afecta a la de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la primera, sin perjuicio de que un Capítulo de este mismo trabajo al analizar la organización periférica de la Administración del Estado volveremos a mencionar este informe, podemos afirmar que su desarrollo a lo largo de los años concuerda con el mismo de manera notable.

Sin embargo, si examinamos el contenido del informe y lo comparamos con la realidad de las organizaciones administrativas existentes desde el comienzo de la andadura autonómica, bien parece que la práctica política se hubiera propuesto realizar, al menos en esta materia, exactamente lo contrario de lo que el informe de los expertos recomendaba.

El llamado “Informe Enterría” propone un modelo alternativo al diseñado para una Administración del Estado que encontraba su fundamento organizativo en una poderosa Administración central, de estructura departamental, junto a una potente Administración periférica y un importante número de organismos autónomos, entidades públicas y empresas públicas formando parte de la Administración institucional. En efecto, se propuso la necesidad de una nueva organización administrativa en las Comunidades Autónomas, que se articulase a través de las entidades locales y sobre todo de las Diputaciones Provinciales.



La mera lectura de algunos párrafos del informe es por sí mismo, suficientemente revelador de la contradicción que hemos puesto de manifiesto:

*“Severas y decididas deben ser las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades autónomas. La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional. Y éste es, justamente, el efecto que produciría la asunción de las facultades resolutorias en la mayor parte de los asuntos públicos por los servicios administrativos centrales de cada Comunidad autónoma. Lo mismo puede decirse si la participación provincial se reduce, como ocurre en relación con la Administración estatal, a ofrecer su territorio como sede para los servicios periféricos de la Administración autónoma...”*

*Los servicios centrales de las Comunidades autónomas que en adelante se constituyan deben quedar provistos de las dependencias estrictamente precisas para la asistencia a los órganos políticos, para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deban gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial.*

*Por lo que respecta a la Administración periférica de la Comunidad autónoma, su creación misma no debe llegar a producirse en ningún caso.*

*Medidas de este orden son las únicas que pueden evitar eficazmente la constitución de los escalones administrativos a sumar a los preexistentes que debilitados (el estatal: artículos 141 y 154 de la Constitución) o fortalecidos (las Corporaciones locales: artículo 137 de la Constitución) han de perdurar.*

*Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades autónomas. Las Diputaciones deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de*

*desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios que están encomendados a la gestión regional.*

*(...) es ésta una solución general que debe incorporarse a cada Estatuto de autonomía en la fase de su elaboración y aprobación. En la plasmación definitiva de la opción que se propugna están implicadas claramente las potestades de autoorganización de cada territorio y ésta es una cuestión que la Constitución pone a disposición de los Estatutos y sus normas de desarrollo (artículos 147, c y 148.1.1), y en la que para lograr la efectividad de sus propuestas (...), la comisión las remite al pacto que ha de establecerse entre las fuerzas políticas.*

*No obstante lo anterior, el legislador estatal ha de propiciar la solución general referida, aunque no llegue a imponerla, instrumentando jurídicamente la participación de la diputación en la acción administrativa regional.”*

Las conclusiones que sacamos de esta lectura son, en lo que afecta a nuestro trabajo las siguientes:

1º. Inconveniencia de reproducir los esquemas organizativos de la Administración del Estado.

2º. Evitar la burocracia de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta que la provincia es una entidad insustituible (artículo 141.1 de la Constitución):

– Creación de los servicios centrales de las Comunidades Autónomas estrictamente precisos: asistencia a órganos políticos, ejercicio de funciones de coordinación y planificación, y gestión de servicios más amplios geográficamente que el provincial.

– No creación de administración periférica de las Comunidades Autónomas en ningún caso.

– Utilización de las Corporaciones Locales (sobre todo Diputaciones Provinciales) para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas de las Comunidades.

## 2.1- LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1981

El primero de las consecuencias del Informe de la Comisión de Expertos fue la firma el 31 de Julio de 1981 de los Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno Español y

el Partido Socialista Obrero Español<sup>59</sup>, que incluye entre otras cosas el “Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico”. Cabe destacar del mismo y en lo que a nuestro trabajo afecta, que en su cláusula número 5.1 se determina que “*en los términos, que establezca una Ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales*”. Se siguen, por lo tanto, las recomendaciones del Informe.

## 2.2- LA LEY DEL PROCESO AUTONÓMICO.

Otro de los efectos que produjo el “informe de la Comisión de Expertos” fue la presentación del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, al que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1983 de 5 de Agosto, ante el recurso previo de inconstitucionalidad presentado por vascos y catalanes, niega carácter orgánico y armonizador e invalida catorce de sus treinta y ocho artículos<sup>60</sup>. Sin embargo, y una vez salvadas las prescripciones del Alto Tribunal, vio la luz la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Esta Ley incorpora a su articulado las propuestas del Informe de expertos. Por ello no se olvida de regular en su Títulos I y II las técnicas necesarias para crear un modelo de Administración descentralizado en las CCAA, promoviendo el ejercicio de competencias autonómicas por las Diputaciones Provinciales. Concretamente, el Título II se dedica a Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales y, entre otras, articula algunos mecanismos con la finalidad de favorecer ese modelo de

---

<sup>59</sup> Con este acuerdo se pretendían tres cosas: por un lado profundizar en el proceso autonómico, por otro, generalizarlo, “ara lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones”, y por último, la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico.”

<sup>60</sup> En efecto, los recurrentes, vascos y catalanes, impugnaban tanto la naturaleza orgánica de la L.O.A.P.A., que le permitía a la norma dotarse de una protección superior, como su condición armonizadora, que le permitía prevalecer sobre las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, incluso cuando afectasen a competencias exclusivas de éstas. Por una parte, el Tribunal Constitucional indica que en el conjunto de materias reguladas por la L.O.A.P.A., apenas se encuentran contenidos reservados a regulación mediante Ley Orgánica (regulación del Tribunal de Cuentas y financiación de las Comunidades Autónomas) y sin embargo en el proyecto impugnado se extiende esa privilegiada condición a todo su contenido. Por otro lado, el Tribunal indica que el procedimiento de armonización previsto en el artículo 150.3 de la Constitución es excepcional y sólo sería aplicable en el caso de que no existieran “atribuciones constitucionales específicas”. Se admite, en consecuencia, por parte del Tribunal Constitucional, los argumentos catalanes y vascos que ven en el Proyecto de la L.O.A.P.A. un intento de realizar por parte de las Cortes Generales, una segunda lectura o incluso una corrección o modificación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Administración Periférica:

1. Transferencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma.
2. Delegación de competencias de la Comunidad Autónoma.
3. Asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica.
4. Las Comunidades Autónomas podrán delegar en las Diputaciones Provinciales, según la naturaleza de la materia, el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquéllas,
5. El Estado podrá encomendar a las Diputaciones Provinciales el servicio de recaudación de tributos.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan se establece que la Diputación Provincial quedará integrada en ellas, con los efectos siguientes:

- a) Una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma o en el momento que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación.
- b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración Autonómica.
- c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la Diputación Provincial.
- d) La Comunidad Autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la Diputación Provincial.

### 2.3 - EL RESULTADO FINAL.

Muy lejos de las determinaciones de la Ley del Proceso Autonómico, tal y como hemos dicho anteriormente discurría la práctica política. Así, mucho más allá de no seguir los postulados de los expertos ni los de la Ley, Cataluña pretendía fallidamente la supresión de las Diputaciones Provinciales.

Y de la misma manera que fue sucediendo con la organización central de las

Administraciones Autonómicas, las Comunidades pluriprovinciales fueron creando desde el primer momento su propia organización periférica, si bien no faltan referencias en los Estatutos de Autonomía a las relaciones con las Diputaciones Provinciales en el sentido que pretendía la Ley del Proceso Autonómico.

Las causas del manifiesto incumplimiento del contenido de la Ley se deben, siguiendo a Gomero Casado y Fernández Ramos<sup>61</sup> son variadas y complejas:

1º. La tendencia a dejar las cosas como estaban, reforzada por la dinámica de las transferencias de los servicios estatales.

2º. La falta de adecuación de las entidades locales para asumir estas tareas.

3º. La dificultad de relación entre la Administración Autonómica y las Entidades Locales, pudiendo estar cada una de ellas dirigidas por partidos políticos de signo diferente.

Queremos poner énfasis en destacar algún atisbo de consideración o acatamiento que pudiéramos hallar en el mapa autonómico hacia las consideraciones de los expertos y de la propia Ley del Proceso Autonómico. Quizás, como veremos enseguida, el sistema seguido inicialmente por el País Vasco y sus Territorios Históricos responde, si no a la literalidad de la Ley, al menos a su espíritu de evitar el desarrollo de una administración periférica, que a la larga también ha ido desarrollándose paralelamente a la estructura de las Diputaciones Forales. Del mismo modo, y debido al hecho insular fundamentalmente, la Comunidad Canaria también acerca su organización administrativa periférica a los postulados de la Ley al encomendar parte de la gestión habitualmente atribuida a la misma a los Cabildos Insulares. El originario Estatuto de Castilla y León de 1983 incluía una previsión en su artículo 20 (derogada en la reforma de 1999) en esta misma idea: “2. *En los términos que disponga una Ley de las Cortes de Castilla y León, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales*”. De idéntica manera en Castilla – Mancha se incluye en su Estatuto, en este caso con vigencia actual.

En definitiva, como iremos desentrañando a lo largo del presente trabajo, se configuran las correspondientes administraciones centrales y periféricas, con un destacado mimetismo que ya ha sido puesto de manifiesto, respecto de la Administración General del Estado.

---

<sup>61</sup> Gomero Casado, E. y Fernández Ramos, S.: “Manual Básico de Derecho Administrativo”. Tecnos.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

La posibilidad de dotarse de una Administración Pública propia que hemos visto que quedaba reconocida en la Constitución no tardó en plasmarse en los Estatutos de Autonomía. Estos no hacen otra cosa inicialmente que delimitar un escueto marco en el que se habría de desenvolver una nueva organización administrativa. Y para ello recogen los contenidos constitucionales que quedaron señalados: la competencia para crear, denominar y organizar sus instituciones de autogobierno, la competencia compartida con el Estado para regular las más destacadas materias delimitadoras del actuar de la Administración, y el control de los actos de la administración que nace por la jurisdicción contenciosa administrativa. Todo ello, como hemos dicho anteriormente, con unas bien perfiladas fronteras establecidas por las innumerables referencias a la Constitución y a la legislación básica del Estado, que se multiplican si nos adentramos en la enumeración de las competencias materiales<sup>62</sup>.

Todos los Estatutos inicialmente regularon estas materias, si bien las sucesivas modificaciones o reelaboraciones que han ido surgiendo han ampliado en casi todos los casos las prescripciones relativas a la Administración Autonómica. Por ello, resulta a nuestro entender interesante analizar de qué forma cada Comunidad plasma en su norma fundamental la potestad organizatoria y la Administración Pública propia.

Sin perjuicio de que en el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León describamos con más detalle la regulación que hace de su Administración Pública en cada una de sus expresiones, de manera general nos centraremos en los contenidos estatutarios que más afectan a nuestro estudio como son los aspectos organizativos, con especial mención a la administración periférica en los casos en los que la mencionen, a los aspectos competenciales y las estipulaciones sobre el régimen jurídico, potestades y privilegios. No quiere ello decir que obviemos la existencia en cada una de las

---

<sup>62</sup> Siguiendo el originario Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1983, antes de sus reformas, podemos mencionar su artículo 26.1, que en su párrafo 3 le atribuye competencias exclusivas en “*Obras públicas dentro de su territorio y que no sean de interés general del Estado*” o en su párrafo 13 “*Museos, bibliotecas, hemerotecas, archivos, conservatorios de música y otros centros culturales de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal*”, o también en el 19 “*Estadística para fines de la propia Comunidad coordinadas con la del Estado y con las demás Comunidades*”. Cuando en su artículo 27 va a enumerar las competencias de desarrollo normativo y ejecución establece el límite del “*marco de la legislación básica del estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*”. Y antes de enumerar las competencias de ejecución también marca un tope: “*en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado*”.

Comunidades Autónomas, y además en sus Estatutos de Autonomía referencias a la Administración Institucional, la Administración Corporativa o la Administración Consultiva.

Del mismo modo, señalaremos tan sólo las particularidades en la organización central de las administraciones autonómicas, ya que precisamente en lo que a los Gobiernos Autonómicos se refiere, la caracterización que se hace en los estatutos de autonomía es muy homogénea y las particularidades se pondrán de manifiesto cuando lleguemos a su desarrollo legal.

Y en relación con esos contenidos que son de interés, podemos distinguir varios tipos de regulaciones basándonos en el contenido de las disposiciones que sobre la Administración Pública hace cada Estatuto en función de la fecha de aprobación. Si seguimos este criterio propuesto, nos encontramos:

1º. En primer lugar con los Estatutos que fueron aprobados en los primeros años de la construcción de la España de las Autonomías, que han sufrido ya destacadas modificaciones en relación fundamentalmente a la ampliación del techo competencial en un primer momento como consecuencia de los Pactos Autonómicos de 1992. Como vamos a ver, la regulación que de la Administración Pública se hace en ellos es escasa, pues aún con algún añadido, mantienen en esta materia la estructura original de la que se deduce una mayor preocupación por resaltar y regular la capacidad de autogobierno.

2º. En segundo lugar con los que han sido negociados y aprobados ex novo, como si de un nuevo Estatuto se tratara, dando ya por superada la escalada hacia la cumbre competencial. En estos Estatutos se incorpora una más detallada ordenación del sistema institucional de la Comunidad, incorporando a ella ya más de dos décadas de andadura autonómica. Destaca en este grupo el Estatuto andaluz por encima de todos, aunque también incorporaremos a este grupo al Estatuto de Cataluña, de las Islas Baleares, de Aragón, y como excepción a esta clasificación la de Madrid.

### 3.1 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y SU PREOCUPACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Fue aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y forma parte también de las normas reelaboradas que pretenden dar un paso más hacia delante en el autogobierno, dando ya

por superada una capacidad de autoorganización que no estaba tan apuntalada como en este en el originario Estatuto que aprobó la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

No obstante incluye, como otros, la capacidad de autogobierno en el artículo primero y la competencia exclusiva para determinar la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno en el artículo 46.

Posteriormente nos tenemos que ir al artículo 31 para leer una disposición relativa a “la buena administración”<sup>63</sup> y con un amplio contenido más propio de una ley de régimen jurídico. Nos encontramos ante un circunloquio que parece evitar la declaración constitucional ya sobradamente conocida del artículo 103.1<sup>64</sup>, que sin embargo encontramos en el artículo 133 del Estatuto. Y hubiéramos estimado de mayor valor para la norma de la que se trata si se la hubiera dotado de una aproximación al contenido constitucional más genérico y solemne que una disposición detallada que incluye la actuación proporcionada, el derecho a participar, una información veraz, objetividad, imparcialidad, y accesibilidad de la Administración Andaluza. Y si leemos los artículos 31 y 133, podríamos incluso concluir con lo reiterativo y excesivamente minucioso del primero.

Sí nos parece, por el contrario, acertada la asunción que el Título II del Estatuto andaluz, al regular la clasificación de las competencias propias de la Comunidad, hace de las competencias ejecutivas, que según su artículo 42.2.3º comprenden “la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado”. Además en este mismo ámbito se le atribuye a la actuación de las administraciones andaluzas bajo los principios de eficacia, proximidad y coordinación (artículo 44).

Siendo reconocida la facultad de la Comunidad Andaluza para dotarse de una

---

<sup>63</sup> Artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía: “Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”.

<sup>64</sup> Artículo 103.1 de la Constitución Española: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.



Administración Pública, el contenido del artículo 47 que la regula, si bien goza de una magnífica sistemática, nos parece en algunos aspectos excesivamente reglamentista. En definitiva, lo que este extenso artículo del Estatuto de Autonomía viene a establecer es que a la Comunidad Andaluza le corresponde lo que el artículo 149.1.18<sup>65</sup> de la Constitución no le reserva al Estado. En efecto, aparte de la mención que hace de los bienes de dominio público y patrimoniales (artículo 47.1.2º), y de las potestades de control, inspección y sanción (artículo 47.1.3º), el resto de la regulación que hace para atribuirse competencias en materia del régimen jurídico de la Administración Pública es demasiado pormenorizado y más propio, una vez más, de leyes de menor jerarquía. Así, aborda además como competencia exclusiva el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, y la organización a efectos contractuales de la Administración propia.

Como competencias compartidas asume, según se extracta del propio artículo 47, el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral, el procedimiento administrativo común, los contratos y concesiones administrativas y parte de la materia de la responsabilidad patrimonial. Y por fin, como competencias de ejecución, le corresponde una serie de facultades propias de la potestad expropiatoria que enumera detalladamente el artículo analizado<sup>66</sup>.

Vuelve a utilizar el mismo estilo el Estatuto de Autonomía de Andalucía en el artículo 76<sup>67</sup> al regular la función pública, (que hubiera encajado mejor en el artículo 47,

---

<sup>65</sup> El artículo 149.1.18 le atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular “*Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*”.

<sup>66</sup> Artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía Andaluz: “*3. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva que incluye, en todo caso: a) Determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria. b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal. c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento.*”

<sup>67</sup> Artículo 76. Función pública y estadística.

*1. En materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.*

*2. Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local: a) La competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación y la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma. b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones*

que hemos analizado con anterioridad), y además incomprensiblemente junto con “la estadística”.

Se debe también señalar que la característica de esta regulación que hemos señalado se vuelve a observar en el Título III del Estatuto, dedicado a “*la organización territorial*”, y a la regulación de las administraciones locales. Además, destacamos la facultad que el artículo 117 le otorga al Presidente de la Junta de Andalucía de coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma y el artículo 119 al Consejo de Gobierno de dirigirla.

Pero esto no es todo. Para quien pudiera pensar que con el relato competencial el Estatuto andaluz había acabado, es que no ha culminado la lectura del Título IV, dedicado a las Instituciones, pues en su Capítulo VII, en los artículos 133 a 139, regula “*La Administración de la Junta de Andalucía*”. Para empezar repite con términos constitucionales muy aproximados al artículo 103.1 e incluso amplía, los principios que con expresión más coloquial incluía, según hemos visto, el artículo 31 dedicado a “*la buena administración*”. Objetividad, eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, y legalidad son el elenco de principios contenidos en el Estatuto y a los que habrá de sujetarse la Administración Andaluza.

Muy relevante para nuestro estudio es la declaración estatutaria que contiene el párrafo siguiente del propio artículo 133.2 del Estatuto: “*la Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos*”. Seguimos manteniendo en este caso la opinión que venimos ofreciendo acerca de lo excesivamente preciso que resulta esta regulación estatutaria.

En el resto de los artículos que comprenden este Capítulo VII del Título IV nos encontramos con cuestiones que se podrían haber dado por entendidas, como por ejemplo la participación ciudadana del artículo 134<sup>68</sup>, la función y empleo públicos del

---

*andaluzas. c) La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, sobre la adaptación a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.*

<sup>68</sup>Artículo 134. Participación ciudadana. La ley regulará: a) La participación de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar. b) El acceso de

artículo 136<sup>69</sup> o la Comunidad Autónoma como Administración Pública del artículo 139<sup>70</sup>. Y también incorpora contenidos de tanta actualidad que auguramos un rapidísimo desfase de los mismos. Una vez más su regulación a través de ley de Cortes Autonómicas de estas materias hubiera sido más acertada. Se trata del principio de representación equilibrada de hombres y mujeres y su aplicación a través de una futura ley que prevea la misma en los órganos directivos de la Administración Andaluza y en los órganos colegiados y consultivos (artículo 135). Es el caso de la publicidad de la oferta y características de la prestación de servicios y cartas de derechos del artículo 137, y también es el caso de la evaluación de políticas públicas a través de una Ley que regule su organización y funcionamiento.

### 3.2 LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN TITULAR DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS: EL CASO BALEAR.

La Comunidad Balear cuenta con uno de los Estatutos más recientes que ya en el caso de Andalucía denominamos “de tercera generación”. Sin embargo, dicha denominación que en el mundo de las computadoras se refiere entre otras cosas a circuitos con componentes electrónicos de cada vez menor tamaño, en el estudio que nos ocupa coincide con todo lo contrario. Son extensas y recientes leyes que, al igual que en la electrónica se han desarrollado hasta el límite de sus posibilidades, y casi agotan el techo competencial e institucional constitucionalmente ofrecido.

Para significar lo minucioso de la regulación del texto balear, e incluso a veces obvio o innecesario nos sirven dos simples referencias a su articulado. Por ejemplo, el artículo 60 hace una indicación prescindible, pero no poco frecuente en los Estatutos en relación con la publicación de los actos del Gobierno y de la Administración en el “*Butlletí Oficial de les Illes Balears*”. Y por otro lado la Disposición transitoria cuarta indica que hasta que la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

---

*os ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias, poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello.*

<sup>69</sup>Artículo 136. *Función y empleos públicos. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía, el acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y establecerá un órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan sobre esta materia.*

<sup>70</sup>Artículo 139. *La Comunidad Autónoma como Administración Pública. 1. La Comunidad Autónoma es Administración Pública a los efectos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. 2. La Comunidad Autónoma estará exenta de prestar cauciones o depósitos para ejercitar acciones o interponer recursos.*

no asuma las competencias que le corresponden de acuerdo con el presente Estatuto, todos los organismos del Estado o de la administración local continuarán ejerciendo las funciones y las jurisdicciones anteriores.

Pero si algo distingue la regulación que este Estatuto hace de la Administración Pública respecto de los demás es en primer lugar un modelo de *“administración indirecta y descentralizada”*<sup>71</sup>, y en segundo su inclusión dentro de las instituciones autonómicas y la imputación que a ella se le hacen de la titularidad de competencias materiales.

Por lo que respecta al modelo de administración indirecta y descentralizada, resulta sumamente relevante en nuestro estudio por ser la alternativa a una administración periférica propia, también existente en el caso balear. Así, el Estatuto parte de considerar en su artículo 8 que la Comunidad Autónoma articula su organización territorial en islas y en municipios y que las instituciones de gobierno de las islas son los Consejos Insulares, y las de los municipios, los Ayuntamientos. Y esto ha de ponerse en relación con el artículo 61.3 que establece que *“los Consejos Insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”*. A las que, por otra parte, el artículo 70 les atribuye una lista de veinte competencias propias y el artículo 71 establece otras once posibles sobre las que podrán tener funciones ejecutivas y la posibilidad de obtener más a través del procedimiento de transferencia o delegación que indique una Ley del Parlamento. Se trata de una opción descentralizadora que se ha llevado a la práctica en no pocas ocasiones. Como es lógico, el artículo 73 les atribuye a los Consejos Insulares la potestad reglamentaria.

No obstante, estas consideraciones no son óbice para la existencia de una Administración Pública propia, tal y como establece el artículo 79 cuando dice que le corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la creación y la organización de una Administración propia. Dado el contenido de artículo siguiente, el artículo 80, podemos pensar que lo que se pretendía era dejar claro que, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares pueda ejercer sus funciones a través de otros entes como los Consejos Insulares y los Ayuntamientos, aquella tiene su propia

---

<sup>71</sup> Calificación recibida por Colom Pastor, Bartolomeu en “La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”, dentro de “La Administración Pública de las Comunidades Autónomas”. Coordinador: Bassols Coma, Martín. I.N.A.P. 2004.

administración<sup>72</sup>, aunque en la caso de la estructura periférica debe de considerarse excepcional, habida cuenta del modelo descentralizado por el que se opta.

Por otra parte y respecto a otra de las particularidades de este Estatuto, muchas de las similares normas de las que en el presente capítulo estamos analizando, tras las disposiciones dedicadas a la captación de competencias, presentan la Administración Pública autonómica con su régimen jurídico básico o sus principios informadores. Para ellos, la Comunidad asume la competencia, y la Administración es la organización que dependiendo del Gobierno, presta los servicios que de dichas competencias se derivan. Sin embargo, tal y como se expresa el estatuto balear, parece que es la propia Administración la titular de las competencias o por lo menos, la responsable de su ejecución. A nuestro entender, hubiera sido más correcto atribuirle esa responsabilidad o bien a “los poderes públicos” o a la propia Comunidad. Así, al regular el artículo 16 los derechos sociales, determina los parámetros por los que en esa materia deben trabajar “las Administraciones Públicas”<sup>73</sup>. Lo mismo pasa en el artículo 17 con la no discriminación por razón de sexo, en el artículo 19 en relación con los derechos de las personas dependientes, en el artículo 23 respecto del medio ambiente, en el 24 sucede lo mismo con la actividad turística y el sector primario, y así sucesivamente. Observaremos esta misma característica en algunas partes del Estatuto de Castilla y León.

Pero además de esa caracterización que se ha hecho de la regulación balear, en esta se contienen preceptos dedicados a la Administración Pública y a su relación con los ciudadanos. Para empezar, su artículo 14 enumera “*derechos en relación con las*

---

<sup>72</sup>Artículo 80. Ejecución de las funciones administrativas. 1. La Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ejercerá sus funciones mediante los entes y los organismos que dependen del Gobierno de las Illes Balears y de los Consejos Insulares y a través de los municipios. 2. El Gobierno de las Illes Balears podrá ejercer la gestión ordinaria de sus competencias a través de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos.

<sup>73</sup>Artículo 16. Derechos sociales. “2. Mediante una ley del Parlamento se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los ciudadanos de las Illes Balears, que contendrá el conjunto de principios, derechos y directrices que informan la actuación pública de las Administraciones públicas de las Illes Balears en el ámbito de la política social”. “3. En todo caso, la actuación de las Administraciones públicas de las Illes Balears deberá centrarse primordialmente en los siguientes ámbitos: la defensa integral de la familia; los derechos de las parejas estables; la protección específica y la tutela social del menor; la no discriminación y los derechos de las personas dependientes y de sus familias a la igualdad de oportunidades, su participación y protección, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa y económica...” “4. Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias respectivas, promoverán las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos de las Illes Balears y de los grupos y colectivos en que se integran sean objeto de una aplicación real y efectiva”.

*Administraciones públicas*”; entre los que incorpora el derecho a “*una buena administración*” (referencia repetida en todos los Estatutos de Autonomía más recientes), al acceso a archivos y registros, al bilingüismo, a la objetividad, a la calidad y a la igualdad en el acceso al empleo público.

Como cualquier Estatuto, incorpora en el Título correspondiente, en este caso el III, las disposiciones correspondientes a las competencias que en el caso de las materias administrativas aparecen en el artículo 30.1 y 36 (competencia exclusiva en materia de organización de sus instituciones de autogobierno y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia), en el artículo 31.1 y 3 (competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma y en el estatuto de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la administración local) y en el artículo 32.1 (competencias ejecutivas en materia de expropiación forzosa).

### 3.3 OTROS ESTATUTOS DESARROLLADOS EN ESTA MATERIA: CATALUÑA, ARAGÓN Y MADRID.

#### 3.3.1 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA:

Aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de Julio, y que sustituye al originario Estatuto de 1979<sup>74</sup>, contiene también la ya conocida referencia al autogobierno y a la potestad de autoorganización. De una lectura rápida del Estatuto se deduce inmediatamente que se ha fraguado recientemente, pues al igual que los demás Estatutos que podemos llamar “de tercera generación”, incluye una extensísima regulación de cuestiones que no son referidas a la capacidad de autogobierno y por lo tanto, no esenciales en el mismo. Es, en el caso que nos ocupa, la regulación de la Administración Pública. No intentamos hallar posibles referencias normativas de las que se deduzca la existencia de una administración, sino que esta la encontramos pormenorizadamente regulada.

En efecto, la primera referencia que encontramos de la misma en el Estatuto Catalán se halla en el artículo 29 referido a la participación de los ciudadanos, si bien casi todos los supuestos regulados se encuadran más bien dentro de la participación

---

<sup>74</sup> Derogado a excepción de las disposiciones transitorias tercera, cuarta y sexta, que mantienen, en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria.

política. El artículo 30<sup>75</sup>, sin embargo, entra de lleno en la materia al regular los derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración.

Aunque resulte una obviedad desde el punto de vista constitucional y siguiendo esa regulación excesivamente detallada de la que hablábamos, el artículo 33 establece “*el derecho de opción lingüística de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas*”.

Es dentro del Título II, dedicado a las Instituciones, en el que nos encontramos con toda una Sección II del Capítulo III que se ocupa de “*La Administración de la Generalitat*” sin embargo en un solo artículo. Regula en el artículo 71 disposiciones de carácter general y principios de organización y funcionamiento extraídos del texto constitucional (objetividad, legalidad, coordinación desconcentración y descentralización) y otros añadidos, como el de transparencia o el novedoso principio de transversalidad. Además en el mismo artículo define la propia Administración Pública catalana como “la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat”. Además, y en nuestra opinión un tanto fuera de lugar incluye dentro de esta Sección los órganos consultivos del Gobierno en el artículo 72.

En el aspecto competencial, al tratarse de un Estatuto que regula las competencias no a través del sistema de extensos listados sino artículo por artículo cada uno de los cuales contiene una materia distinta, su artículo 150, bajo la rúbrica “*la organización de la Administración de la Generalidad*” establece que corresponde a la Generalidad, en materia de organización de su administración, la competencia exclusiva sobre: a) la estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial y b) Las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa. Posteriormente, en el artículo 159, se relatan con un gran detalle las competencias régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad en las Administraciones públicas

---

<sup>75</sup> Artículo 30. *Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración. 1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las Administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación. 2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican. 3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las Administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.*

catalanas<sup>76</sup>.

### 3.3.2 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN:

Aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que deroga el antiguo Estatuto de 1982, (que había sido modificado en 1994 y 1996), es de los que ha dado por superada su primera fase inicial de andadura autonómica e incluso la segunda de ampliación casi definitiva del techo competencial, por lo que representa ya una norma que a efectos de configuración de la Administración Pública sabe perfectamente hacia donde quiere ir. Superadas pero no por ello ausentes, las declaraciones de autogobierno del artículo 1 y las enunciaciones de titularidad de la competencia para crear y organizar sus instituciones en el artículo 71.1, este es de los Estatutos que dedican un Título a la regulación de la Administración Pública. Concretamente el Título IV, bajo el epígrafe “La Administración Pública en Aragón”, que está dotado de dos artículos, el 61 y el 62.

Junto con el Estatuto Andaluz, este es otro de los que hace expresa referencia a la organización periférica de la Administración al decir en el artículo 62.4 que “sus órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón”.

Por lo demás, incluye una regulación suficiente en extensión y propia en contenido de una norma de esta naturaleza, sin declaraciones de extrema actualidad que

---

<sup>76</sup>Artículo 159. Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad en las Administraciones públicas catalanas. 1. Corresponde a la Generalitat, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas, la competencia exclusiva en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye: a) Los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas, incluyendo el régimen de los bienes de dominio público y patrimoniales. b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat. c) Las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalitat. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo relativo al régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones públicas catalanas en lo no previsto por el apartado 1. 3. Corresponde a la Generalitat, con relación a los contratos de las Administraciones públicas de Cataluña: a) La competencia exclusiva sobre organización y competencias en materia de contratación de los órganos de las Administraciones públicas catalanas y sobre las reglas de ejecución, modificación y extinción de los contratos de la Administración en lo no afectado por el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. b) La competencia compartida en todo lo no atribuido a la competencia exclusiva de la Generalitat por la letra a). 4. Corresponde a la Generalitat, en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva, en todo caso, para: a) Determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria. b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal. c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento. 5. Corresponde a la Generalitat, en materia de responsabilidad patrimonial, la competencia compartida para establecer las causas que pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a la Generalitat, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.



dejen la norma anticuada en poco tiempo<sup>77</sup>, y sin exceso de dedicación a cuestiones que o son ya sabidas o más propias de la correspondiente Ley de Régimen Jurídico. De este modo, el Estatuto comienza en su artículo 61 por crear y organizar su propia Administración Pública con la condición de Administración ordinaria. Y después en el artículo 62, además de la mención ya realizada a los órganos periféricos, desarrolla los *“Principios de organización y funcionamiento de la Administración”*. Entre estos principios nos encontramos los constitucionales de objetividad, legalidad, eficacia. Y además con los de buena fe, lealtad institucional, transparencia, racionalización, eficiencia, y servicio efectivo a los ciudadanos. Por último, en el párrafo 5 cierra este título dedicado a la Administración aragonesa declarando que *“la Administración de la Comunidad Autónoma gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado”*.

Como en todos los demás Estatutos, debemos ir al Título dedicado a las competencias de la Comunidad, en este caso el V, para analizar como aparece como competencia exclusiva el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia y los bienes de dominio público y patrimoniales de su titularidad (artículo 71.7ª). Como competencias compartidas el artículo 75.11ª, 12ª y 13ª, le atribuye a la Comunidad de Aragón el desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, el Régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y el Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y las especialidades del personal laboral. Por último, el artículo 77.16ª determina que es competencia ejecutiva la expropiación forzosa.

En el aspecto orgánico destaca que la Diputación General de Aragón esta compuesta por el Presidente y los Consejeros, estando estos últimos al frente de Departamentos, no Consejerías.

### 3.3.3 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MADRID:

A pesar de ser de los antiguos aunque reformado<sup>78</sup>, sí incluye fundamentalmente

---

<sup>77</sup> Recordamos las menciones del Estatuto andaluz a las cartas de servicios, la igualdad de sexos en los nombramientos y la evaluación de políticas públicas.

<sup>78</sup> El Estatuto de Autonomía de Madrid se aprueba mediante Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, y es modificado mediante Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo y posteriormente mediante Ley Orgánica

gracias a la modificación de 1998 amplias referencias a la Administración Pública madrileña. El punto de partida es una vez más la competencia exclusiva que el artículo 26 atribuye a la Comunidad de Madrid en la materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y la unánime declaración de autogobierno del artículo 1 del Estatuto pero esta vez teniendo presente no sólo las peculiaridades sociales, económicas e históricas, sino también las “administrativas”.

A partir de esa declaración, este es de los Estatutos que le dedican un capítulo a la Administración de la Comunidad, y en este caso incorporado a un Título III que lleva la rúbrica “*Del Régimen Jurídico*”. Bajo esta curiosa denominación que nosotros entendemos referida al ejercicio de las competencias que el Título anterior del estatuto regula, en realidad se está determinando el marco de actuación del ejecutivo y su herramienta fundamental para desarrollar el autogobierno.

En efecto, para empezar se le atribuye en el artículo 34 al Consejo de Gobierno la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, y dentro de ésta, la propia para la organización de los servicios. Además, la reforma de 1998 introduce el artículo 35, que establece que la Administración de la Comunidad de Madrid, como ente de derecho público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. A la cual el artículo siguiente le atribuye las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado: a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa; b) la potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados; c) la potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico; d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio; e) la inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia; f) las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes; g) la exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los organismos administrativos y ante los jueces o tribunales de cualquier jurisdicción.

Siguiendo con el “*Régimen Jurídico*”, y en el Capítulo propiamente dedicado a la Administración, el Estatuto de Madrid reitera la declaración ya realizada en los artículos 26.1 y 34 y en el de competencia para crear y estructurar su propia

Administración y también insiste en la competencia que el artículo 27 reconocía acerca de la regulación del régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios. En uno y otro caso se menciona el respeto en la materia a la legislación básica del Estado.

Por lo demás, consideramos muy propio de una norma de esta naturaleza la fijación de este entorno institucional en el que encuadrar la Administración Pública de la Comunidad que estamos describiendo. Dentro del cual incluimos la posibilidad de delegar dichas funciones en los municipios y demás entidades locales reconocidas en el Estatuto si así lo autoriza una ley de la Asamblea (artículo 38) y la posibilidad de crear otras entidades de carácter institucional para fines específicos (artículo 39). Aunque podemos también entender incluida aquí lo que los artículos siguientes regulan del control de la Comunidad, por cuanto el mismo se dirige fundamentalmente a su actuación administrativa.

Las demás cuestiones que este Estatuto regula respecto a su Administración son las cuestiones básicas que todos los Estatutos recogen relativas a las funciones administrativas del Consejo de Gobierno (artículo 22); o relativas a las competencias exclusivas en el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 26.1.3); el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios, y contratos y concesiones administrativas (artículo 27.2).

Debemos acabar destacando en este Estatuto la referencia que en el mismo se contiene en su artículo 5 a la administración periférica al establecer la posibilidad de localizar organismos, servicios y dependencias en otros municipios del territorio de la Comunidad fuera de la villa de Madrid, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.

### 3.4 ESTATUTOS CON ESCASA REGULACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

#### 3.4.1 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO.

Aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, incluye en su Título I,

dedicado a las competencias de la Comunidad, la competencia exclusiva en organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto y también con exclusividad el sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por otras normas del Estatuto.

Además, considera competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias, y el sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco. (Artículo 11.1.b)

Inequívoca es también, en cuanto a la presencia de una verdadera administración autonómica en el País Vasco el contenido de su artículo 14, al afirmar que la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende en el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración del País Vasco, en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma. Por último, al regular el Gobierno en el artículo 29, le atribuye funciones ejecutivas y administrativas.

La particularidad que presenta el País Vasco en su Estatuto a la hora de regular la Administración Pública, deriva de la declaración del artículo 3 del mismo que dice que *“cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno”*. En ese sentido de debe destacar que los Territorios Históricos no son homologables plenamente a las provincias en la medida en la que a la vez que son instituciones provinciales desde el punto de vista constitucional, están dotadas de naturaleza política para el ejercicio de competencias autonómicas. Así se desprende del artículo 37.4 del Estatuto al enumerar las competencias de las Diputaciones Forales: *“les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale”*.

### 3.4.2 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA.

Aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de Abril, partiendo de la afirmación del autogobierno en el artículo 1 y de la competencia exclusiva para la organización de sus instituciones de autogobierno en el artículo 27.1, le dedica el Título III a la Administración Pública, no sin antes haber asumido en el Título II las competencias que

corresponden a esta materia.

Empezando por esto último, dentro de las competencias de carácter general, el Estatuto establece en el artículo 28 la competencia de la Comunidad Autónoma gallega en el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en los términos que la misma establezca, de las materias del régimen jurídico de la Administración Pública de Galicia y régimen estatutario de sus funcionarios y de expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Y en cuanto a la regulación que Título III del Estatuto dedica a la Administración, la verdad es que es meridianamente claro en el artículo 39 respecto a la creación y estructuración de su propia Administración Pública, a pesar de que en el año de su redacción no parecía estarlo del todo, como veremos que se deduce del informe de la Comisión de Expertos de ese mismo año. Sin embargo parece, por el contenido de los dos artículo siguientes, que en aquel momento les preocupaba más el reconocimiento de la comarca como entidad local y como demarcación propia, así como la existencia de otras agrupaciones como la parroquia rural. A todas ellas se prevé la posibilidad de delegarles competencias.

### 3.4.3 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio tras hacer referencia al autogobierno en su primer artículo, (y como siempre la competencia exclusiva para organizar sus instituciones de autogobierno en el artículo 49) hace una regulación parca de la Administración Pública, a pesar de ser uno de esos Estatutos aprobados en tiempos recientes y que suelen presentar una destacada extensión de cada una de las materias que regulan.

La primera referencia a la Administración Pública la hallamos en el artículo 9 dentro del título dedicado a los derechos de los valencianos y valencianas. Al igual que hace el Estatuto andaluz, el valenciano se refiere aquí a la *“buena administración”*, pero en este caso remite a una futura Ley que regule además de esa cuestión el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas. En esa misma línea al igual que dijimos en el caso andaluz, se podría haber sustituido esa declaración de *“todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalidad traten sus asuntos de*

*modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad*”, por la referencia constitucional del artículo 103.1 a la eficacia y a la objetividad.

El artículo 29, que regula el Consell como órgano colegiado de Gobierno de la Generalidad, le atribuye la competencia de dirigir la Administración. Órgano que encuentra una limitación en cuanto al número de Consejeros, estableciendo un máximo de diez en el artículo 18. El artículo 48, por su parte, determina que en el ejercicio de sus competencias, la Generalidad gozará de las potestades y los privilegios propios de la Administración del Estado.

Pero ni siquiera cuando el Estatuto regula las competencias de la Comunidad lo hace de manera suficiente. En efecto, el artículo 50 establece tan sólo que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ésta, del régimen estatutario de sus funcionarios, de la expropiación forzosa, de los contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Generalidad.

La referencia a la Administración periférica la hallamos en el artículo 29.3 al hacer posible a pesar de que la sede del Consell está en Valencia, que sus organismos, servicios y dependencias se establezcan en diferentes lugares del territorio de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones.

#### 3.4.4 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA.

Aprobado mediante Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, con modificaciones operadas mediante Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio comienza como todos dando la primera pista en relación a la posibilidad de contar con su propia Administración: la capacidad de autogobierno del artículo 1. Y también asume como competencia exclusiva la organización de sus instituciones de autogobierno en el artículo 31. Del mismo modo se le atribuye al Consejo de Gobierno la función de dirección de la acción administrativa regional.

La originalidad de este Estatuto en materia de Administración Pública autonómica la encontramos en que casi al cerrar el Título IV, dedicado a la asunción de

competencias, dedica con buen criterio un artículo a la herramienta con la que la Comunidad Autónoma va a prestar los servicios de los que la misma es titular en virtud del propio Estatuto. Ese extenso artículo 39 regula cuestiones tan diversas y en algunos casos innecesarias o ya sabidas por encontrarse en la propia naturaleza de la Administración:

- Las competencias del Título IV se refieren al territorio de la región de Castilla-La Mancha. Algo que resulta obvio de la lectura del artículo 2 del propio Estatuto, referido al ámbito territorial.
- La Administración de Castilla-La Mancha cuenta para el ejercicio de sus funciones con los mismos privilegios y potestades que la Administración del Estado. Y viene a mencionar: la presunción de legitimidad (entendemos que también legalidad) la ejecutividad, la ejecutoriedad, la ejecución forzosa (aunque luego vuelve a repetir uno de ellos como es el procedimiento de apremio), la potestad expropiatoria, la potestad sancionadora y la inembargabilidad de sus bienes y derechos.
- Las competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia: el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad.

La particularidad que presenta este Estatuto deriva por un lado de la limitación de los mandatos del Presidente de la Comunidad en el artículo 13.2, remitiendo su regulación a una Ley posterior. Y por otro, y como ya antes se dijo, por ser uno de los pocos Estatutos que todavía contienen la posible gestión de sus servicios periféricos ordinarios a través de las Diputaciones Provinciales, posibilidad no llevada a la práctica.

#### 3.4.5 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MURCIA.

Aprobado mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio<sup>79</sup>, hace una regulación muy similar a la del Estatuto madrileño, pero en una versión algo más resumida. Efectivamente, aparece en él una regulación separada y dedicada a la Administración

---

<sup>79</sup>Modificado en dos ocasiones: mediante Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo y mediante Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio.

Pública, dentro del Título dedicado al “*Régimen Jurídico*”. Entendemos que está dotado de mejor lógica interna el de Madrid, dado que en el de Murcia nos encontramos estos artículos casi al final del Estatuto, después de haber regulado la Administración de Justicia y la Economía y la Hacienda. Por otra parte, y como hemos visto también en otros Estatutos, se enumeran las potestades y privilegios de la Administración de la Comunidad de Murcia<sup>80</sup>, pero en este caso fuera del Capítulo propio de la Administración e incluido en el artículo 15 en el Título dedicado a las competencias.

Cuando llegamos al Capítulo Primero del Título V, dedicado a esta materia, observamos un contenido suficiente para un Estatuto: una declaración de la potestad para crear y estructurar su propia Administración con personalidad jurídica y capacidad de obrar y una enumeración de los principios constitucionales de organización administrativa en el artículo 51, y una reserva de ley para regular el régimen jurídico de la administración pública regional y de sus funcionarios públicos de acuerdo con la legislación básica del Estado en el artículo 52. Esta última referencia a un título competencial la saca del articulado que cataloga las competencias y la incorpora en el propio de la Administración. En aquel sólo conserva (artículo 10.1.29), como competencia exclusiva la de la regulación del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Curiosamente, es esta Comunidad Autónoma uniprovincial una de las pocas que entendemos que se refiere a la administración periférica cuando dice en el artículo 51 que en aplicación de desconcentración y descentralización “*los organismos, servicios o dependencias regionales podrán establecerse en los lugares más adecuados del territorio*”.

#### 3.4.6 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA.

Aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1983 de 25 de Febrero, con las modificaciones operadas por la Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, es una norma institucional de la Comunidad extremeña que hace un sucinto ordenamiento de su Administración Pública. Así, además de las consabidas referencias al autogobierno, a la

---

<sup>80</sup> En el se incluyen la presunción de legitimidad y la ejecutividad, la ejecución forzosa, la revisión en vía administrativa, la potestad de expropiación, los poderes de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico, la facultad de utilización del procedimiento de apremio, la inembargabilidad de sus bienes y derechos, y la excepción de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional.



competencia exclusiva para organizar sus instituciones de autogobierno, y a las facultades para regular el procedimiento administrativo, el régimen de sus funcionarios y otra serie de competencias en la materia, sólo el artículo 47 del Estatuto de Extremadura vuelve a disponer alguna cuestión sobre la materia, en concreto, que en el ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma gozará de las ya conocidas en nuestro estudio facultades y privilegios propios de la Administración de Estado.

Llama la atención, en la regulación que del Gobierno regional hace este Estatuto por su escasa consideración hacia la figura de los Consejeros, cuyo régimen jurídico remite en su artículo 40 a una Ley posterior.

Y también destaca Extremadura por contar un Estatuto, que como el de Castilla-La Mancha, cuenta con una reminiscencia de la escasa influencia que en esta materia tuvo el informe de la Comisión de Expertos. De tal manera que se contempla la posibilidad, que nunca se llevó a la práctica, de que “en los términos que disponga una ley de la Asamblea de Extremadura, la Comunidad Autónoma podrá articular la gestión ordinaria de sus servicios a través de las entidades locales de Extremadura”.

### 3.4.7 ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA RIOJA.

Aprobado mediante Ley Orgánica 3/1982 de 9 de Junio, que ha sufrido modificaciones mediante Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero. Esta última afectó de manera decidida a los contenidos referidos a la Administración Pública.

En este caso, a diferencia del Estatuto de Extremadura, a pesar de contener también una concisa regulación en la materia que es objeto de nuestro estudio, le dedica el Título III (*“De la Administración y Régimen Jurídico”*), en el que sistematiza y ordena de mejor manera los casi idénticos contenidos sobre la materia.

Como originalidad de este Estatuto debemos referirnos al contenido del artículo 26.2 que establece que *“todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración”*. Y también al del artículo 33.1 cuando dice que *“la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en*

*el presente Estatuto y en la legislación básica del Estado”.*

#### 3.4.8 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA.

Aprobado mediante Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, y modificado por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre es también de los Estatutos que dejan planteada las cuestiones básicas del régimen jurídico de su Administración autonómica sin entrar en demasiado detalle. Dentro del Título III, dedicado al Régimen Jurídico, incorpora un Capítulo para regular básicamente estas cuestiones, aunque simplemente viene a afirmar en su artículo 36 que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, y en consecuencia, continúa el artículo 37, la Comunidad Autónoma de Cantabria ejercerá sus funciones administrativas a través de los organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Gobierno. A este Gobierno precisamente le encomienda su artículo 18 la función de dirigir la acción política y ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

En lo que se refiere al aspecto competencial menciona en su artículo 24 la competencia exclusiva en organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y en procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia y posteriormente, al establecer el régimen jurídico, en el artículo 35, el establecimiento del régimen estatutario de su personal funcionario, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (por segunda vez), la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad.

Se debe mencionar también la copia literal que este Estatuto en este Título dedicado al régimen jurídico hace en su artículo 35.4 del ya analizado 39.4 del Estatuto castellano-manchego. La preocupación en el Estatuto y dentro de él en la regulación del régimen jurídico, de la custodia de los edificios y de la posibilidad de convenir con el Estado la misma, sigue en este caso pareciéndonos inoportuna. La similitud no acaba ahí, si no que además mantiene la posibilidad de la gestión de sus competencias a través de las entidades locales en su artículo 37.

También en esta regulación que se hace del régimen jurídico encontramos, una vez más, la referencia detallada a las potestades y privilegios propios de la

Administración del Estado para el ejercicio de sus competencias.

### 3.4.9 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE NAVARRA.

Aprobado mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, modificada por Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, es paradigmático en cuanto a las escasas referencias que contiene a su propia Administración.

Aparte de la contenida en el artículo 23 que le atribuye al Gobierno de Navarra o Diputación Foral “la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la administrativa”, las restantes se refieren al ámbito competencial en materia administrativa. En efecto, su artículo 49 le atribuye competencia exclusiva sobre : regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las instituciones forales; régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos; normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra; contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia; régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas.

Por último, se debe señalar que este Estatuto, junto al del País Vasco, como vimos anteriormente, se refiere también a su propia Administración cuando regula la figura del Delegado del Gobierno: *“Un Delegado, nombrado por el Gobierno de la Nación, dirigirá la Administración del Estado en Navarra y la coordinará, cuando proceda, con la Administración Foral”*.

### 3.4.10 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ASTURIAS.

Aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de Diciembre y con modificaciones realizadas por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero. Esta norma no aporta novedad alguna en los contenidos habituales respecto a la administración pública autonómica. Como todos los Estatutos a las referencias al autogobierno en el primero de sus artículos, y a las

facultades para organizar sus instituciones de autogobierno en el artículo 10, les debemos añadir para empezar las facultades administrativas y el ejercicio de la potestad reglamentaria que el artículo 33 le atribuye al Consejo de Gobierno.

La única materia en la que este Estatuto se detiene con un cierto detalle es la de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, con las que el Principado de Asturias cuenta en el ejercicio de sus competencias. Porque si buscamos referencias a los títulos competenciales en esta materia, apenas encontrábamos la competencia exclusiva en el procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma, en el artículo 10.1.33, y posteriormente, tras la reforma de 1999, se incorpora en el artículo 15.3 la competencia para el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito del Principado de Asturias.

#### 3.4.11 EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS.

Aprobado mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 de Agosto, y modificado a través de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre entra también a nuestro parecer en este grupo de Comunidades cuyos Estatutos se limitan a establecer el marco en el que se ha de desenvolver la actividad administrativa regional. Y eso a pesar de que en el Título I dedicado a las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias incluye dos Capítulos que a priori denotarían una destacada preocupación por la organización administrativa de la Comunidad. Y si después de leer dichos capítulos, se considera así, ha de ser porque se deja patente que ese interés se refiere preferentemente a dejar diseñada la administración de las islas.

En lo que a nuestro interés se refiere, además de la obligada referencia al autogobierno del artículo 1, declara el artículo 22 del Estatuto que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración Pública, de conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado”*.

Junto con la Administración del País Vasco, la Canaria es a nuestro entender

otra de las que presenta una destacada particularidad que como dijimos con anterioridad se diseña respetando la idea originaria del Informe de la comisión de Expertos. De este modo, es el propio artículo 22.3 el que establece la posibilidad de que la Administración Pública autonómica ejerza sus funciones administrativas directamente o través de la delegación o encomienda a los Cabildos Insulares o a los Ayuntamientos. Si bien es cierto que esta referencia a la delegación de competencias a entidades de la Administración Local aparece en otros muchos Estatutos, sin embargo en Canarias, dado el hecho insular y la propia práctica administrativa, esta posibilidad adquiere más relevancia sobre todo, porque el artículo 8 afirma que los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma. Y aunque no deja lugar a dudas, vuelve el artículo 23.5 del Estatuto a calificar a los Cabildos Insulares de “*instituciones de la Comunidad Autónoma*”, y les atribuye en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autónoma y la ejecución en su nombre de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios.

Es precisamente la atención al hecho insular el que destaca de entre los principios de organización del mismo artículo 22 que venimos analizando: “*la organización de la Administración Pública canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular*”.

En lo que se refiere al ámbito competencial que en el Estatuto asume la Comunidad Canaria de los asuntos administrativos, destaca por original respecto del resto de Estatutos la referencia a la competencia exclusiva del artículo 30.2 para regular el régimen de sus organismos autónomos, y también la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal, en este caso con la obligada referencia a las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias.

Como no podía ser de otro modo, se atribuye en el artículo 15 la función administrativa y la potestad reglamentaria al Gobierno Canario, y además, como en la mayor parte de los Estatutos, deja ver la preocupación por contar en el artículo 41 con los privilegios y potestades propios de la Administración del Estado.

Por último, este es también uno de los pocos Estatutos, junto con el de Valencia, por ejemplo, que establece una limitación cuantitativa en el Gobierno autonómico. En

efecto, se determina en el artículo 16.3 que no puede estar compuesto por más de once miembros, lo cual limita el número de Consejerías a diez.

### 3.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.

Análisis aparte merece en nuestro trabajo la regulación que la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre, hace de la Administración Pública Autonómica.

Y si tenemos que encuadrar este Estatuto en alguno de los grupos a través de los cuales hemos sistematizado nuestro estudio, lo haríamos esencialmente junto con aquellos cuyas fechas de aprobación coinciden con el de Castilla y León, y que exhiben en su articulado una mayor preocupación por la función administrativa. Se trata de algo digno de elogio si tenemos presente que la evolución del techo competencial de la Comunidad Autónoma, ha llevado aparejado el correspondiente desarrollo de la Administración Pública.

#### 3.5.1 EL ORIGINARIO ESTATUTO DE 1983.

Con la aprobación del Estatuto originario de Castilla y León, mediante Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, se reconoció en su artículo 31.1 a la Comunidad la facultad de crear y estructurar los órganos y servicios de la Administración Regional que tengan por objeto servir al ejercicio de sus competencias, de acuerdo con los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y con sus mismos privilegios. Se recogía también en el artículo 31.2 que el régimen de sus funcionarios se establecerá de acuerdo con dichos principios. Por lo que entendemos que el redactor del artículo tenía muy claro que esa posibilidad de organización no iba a ser muy dilatada, pues el sometimiento posterior a los principios y normas de la Administración del Estado suponen, sin duda alguna, una considerable limitación. Sin embargo podemos entender que esa cortapisa hay que interpretarla a la luz del artículo 149.1.18 de la Constitución.

Este originario Estatuto recogía las facultades que la Comunidad se atribuía en cada ámbito material de competencia. Así el artículo 26 regulaba las competencias exclusivas, entre las que nos interesa la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. El artículo 27 establecía las competencias de desarrollo

legislativo y ejecución entre otras materias en procedimientos administrativos que se deriven de las particularidades de la organización propia de la Comunidad. Y en uno y en otro caso y para todo el elenco de competencias que dichos artículos realizaban se le otorgaba a la Comunidad la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva incluida la inspección.

En concreto, dentro de la organización de la Comunidad se le asignan estas funciones a la Junta de Castilla y León, que según el artículo 16.1 es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas, de acuerdo con el presente Estatuto. Poco más se apunta, sin embargo del resto de la organización administrativa que se habría de desarrollar.

Nos encontramos en este momento inicial de andadura autonómica con una mención a la que ya hicimos referencia al estudiar la Ley del Proceso Autonómico, a la posibilidad de la gestión de las competencias en cada una de las provincias a través de las Diputaciones Provinciales. En efecto, el ya citado artículo 20 generaba la posibilidad de sustituir la organización periférica de la Comunidad Autónoma por las Diputaciones Provinciales, siempre y cuando lo dispusiera así una Ley. Sin embargo, además de no llegar nunca a desarrollarse esta previsión estatutaria, fue derogada en la reforma de 1999.

### 3.5.2 LAS REFORMAS DE 1994 Y 1999 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

La reforma que la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de Marzo realiza sobre el Estatuto se debe a la superación del plazo de cinco años establecido en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía y la puesta en marcha de las previsiones en ellos contenidas sobre la ampliación de competencias, tras el acuerdo logrado el 28 de febrero de 1992 para firmar los Acuerdos Autonómicos en los que se fijaban las bases para poner en práctica este proceso. Esta reforma no incorpora ningún dato que debamos destacar que afecte a la regulación de la Administración Pública de Castilla y León, la cual sin embargo vio incrementada progresivamente su ámbito de actuación. Suficiente como para que la práctica administrativa fuera adquiriendo complejidad y la emisión de normas orgánicas y de competencias empezara a ser un tanto enmarañada.

La segunda reforma del Estatuto de Autonomía se opera mediante Ley Orgánica 4/1999 de 8 de Enero y no sólo afecta al ámbito competencial sino que profundiza en la

capacidad de autogobierno. Sin embargo tampoco de esta segunda reforma podemos extraer consecuencias en la organización, régimen jurídico o competencias de la administración pública.

### 3.5.3 LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA REALIZADA MEDIANTE LEY ORGÁNICA 14/2007, DE 30 DE NOVIEMBRE.

Tal y como nos indica su Exposición de Motivos, con esta nueva reforma del Estatuto que en realidad viene a configurar uno nuevo, se pretende llevar a cabo una reforma que permita disponer de un Estatuto que, dentro del marco constitucional, alcance su más alto nivel. Por eso se introducen disposiciones que profundizan y perfeccionan los instrumentos de autogobierno, se incorporan nuevas competencias, se mejora el funcionamiento institucional, se reconocen derechos sociales de los ciudadanos de Castilla y León, que quedan así mejor protegidos, y se consolidan espacios competenciales abiertos al futuro.

#### 3.5.3.1 EL DERECHO A “UNA BUENA ADMINISTRACIÓN”.

Para empezar, el Estatuto incluye dentro de la regulación de los derechos de los castellanos y leoneses una idea positiva y novedosa, que se recoge también en los Estatutos valenciano, catalán y andaluz, que es la idea de la “buena administración”. Se trata de un concepto inmerso en la tendencia de la “nueva gestión pública” con similar contenido en los cuatro Estatutos, a pesar de que el de Castilla y León hace un desglose pormenorizado de lo que ese derecho supone:

a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.

b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.

c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.

d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos.



e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.

f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

Se trata, como se puede observar, un catálogo detallado más propio de una ley de régimen jurídico que de un Estatuto de Autonomía, del que podríamos esperar, de uno modo más adecuado a la naturaleza de la norma, una declaración en torno a los principios de organización y actuación de su administración, entre los cuales se incluiría la relación de derechos del artículo 12 aprovechando entre otros, los términos constitucionales que en buena parte, resumen la relación anterior: eficacia, objetividad, imparcialidad, legalidad,... No obstante valoramos como altamente positiva la consagración estatutaria de la idea de la “buena administración”.

### 3.5.3.2 LAS COMPETENCIAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

En otro orden de cosas, y entrando en el terreno competencial de la Comunidad de Castilla y León en materia de organización y funcionamiento de su Administración Pública, debemos recordar que el artículo 70, atribuye a la Comunidad competencia exclusiva para llevar a cabo la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y para estructurar y organizar la Administración de la Comunidad.

Para conocer el alcance de esta competencia hay que repasar otras disposiciones del propio Estatuto de Autonomía:

1º. Al asumir esta competencia el mismo artículo 70.2 le concede en la materia las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección.

2º. Es una competencia que ya se atribuía de manera, por lo tanto, reiterada, en el artículo 32, que lleva por rúbrica “*la Administración Autonómica*”, cuando afirma que “*corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración autonómica que tengan por objeto servir al ejercicio de las competencias atribuidas a aquélla*”. Competencia que además queda atribuida a efectos de su ejercicio a la Junta de Castilla y León, como dejan claro los artículos 28 (que la califica de institución de gobierno y administración que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria), y 30 (que le atribuyen la

competencia de ejercer el gobierno y administración de la Comunidad en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuidas).

3º. Y además, fuera del Título dedicado a las Competencias de la Comunidad, en el propio artículo 32 ya citado<sup>81</sup>, en su párrafo 3, se concreta en qué ha de consistir esa competencia de organización, régimen y funcionamiento de la Administración:

- a. El establecimiento del régimen de los empleados públicos de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución.
- b. La elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia.
- c. La regulación de la responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma.
- d. La regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad.
- e. La de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito.

Pero el ámbito competencial en esta materia no se agota aquí. En el artículo 71, dentro de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución y en el marco de la legislación básica del Estado se establece que es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

1º Régimen Local.

2º Cámaras Agrarias, de Comercio e Industria y cualesquiera otras de naturaleza equivalente.

3º Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas.

También en estas materias le corresponde salvo norma en contrario, a la Comunidad la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección (artículo 71.2).

### 3.5.3.3 LAS POTESTADES Y PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE

---

<sup>81</sup> En el Título II dedicado a las Instituciones de autogobierno de la Comunidad, en el Capítulo III, que se ocupa de la Junta de Castilla y León.

## CASTILLA Y LEÓN.

Como hemos visto en otros muchos Estatutos de Autonomía, el de Castilla y León comienza, para regular el ejercicio de sus competencias en el artículo 32.2, remitiéndose a las potestades y privilegios de la Administración del Estado, lo cual a nuestro entender hubiera sido suficiente, como lo fue para los Estatutos de las Islas Baleares, Navarra, Galicia, Valencia o de Aragón. Y es que además, cuando se propone llevar a cabo la enumeración advierte que la misma no es exhaustiva al precederla de la expresión “de entre los que se comprenden...”, dejando en evidencia que va a relacionar sólo algunos de los privilegios y potestades de entre el conjunto de ellos con los que cuenta la Administración del Estado, y por lo tanto ya conocidos. A primera vista faltarían por ejemplo las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes que aparecen en otros Estatutos como el de Madrid, Cantabria o Canarias. A mayores entendemos que se trata de cuestiones comprendidas en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y por lo tanto de común regulación sin necesidad de explicitar la mayor parte de las potestades y privilegios.

De cualquiera de las maneras, y siguiendo el mencionado artículo 32.2 en el ejercicio de sus competencias, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden:

a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.

b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma.

c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.

d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.

e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado

y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.

f) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o tribunal jurisdiccional.

g) La no admisión de interdictos contra las actuaciones de la Comunidad, en materia de su competencia realizadas de acuerdo con el procedimiento legal.

Por otra parte, sirve para esta materia lo que ya se dijo al hablar de otros estatutos en cuanto a los límites para el ejercicio de las potestades y competencias. Son innumerables las ocasiones en las que el Estatuto castellano-leonés a la hora de perfilar sus atribuciones en una materia se refiere a la Constitución o a las competencias y legislación del Estado. Lo acabamos de ver en la letra e del artículo 32.2 en relación con privilegios de prelación y preferencia, y también a esa limitación se refería el también mencionado párrafo 3 que desgrana las competencias de la Comunidad para regular buena parte del régimen jurídico de la administración: *“de acuerdo con la legislación del Estado”*. De manera genérica para todo el abanico de competencias que se presentan en los artículos 70, 71 y siguientes lo dice el artículo 69: *“la Comunidad de Castilla y León, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, asume las competencias que se establecen en los artículos siguientes”*.

Lo mismo sucede con un gran número de competencias en sectores concretos de la actividad administrativa: en obras públicas (artículo 70.1.7), en Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial (artículo 70.1.19), Comercio Interior (artículo 70.1.20), estadística para los fines de la Comunidad Autónoma (artículo 70.1.29), y en un sinnúmero de materias.

#### 3.5.3.4 LA PROVINCIA Y LA COMARCA.

Aunque forme parte de la materia reservada para otro capítulo del presente trabajo, quedaría incompleto este repaso de la configuración de la Administración en el Estatuto de Autonomía si no tuviéramos, siquiera de manera escueta, presente los artículos que a continuación vamos a analizar.

Siguiendo la correspondiente disposición de la Constitución Española en su artículo 141, el artículo 47.1 del Estatuto castellano-leonés también considera a la provincia como división territorial para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma. Y previamente, en el artículo 46.1, define a la comarca como la agrupación

voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines. Y le otorga la posibilidad en el mismo precepto de ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines.

Tanto el artículo 46 como el 47, al determinar las competencias de las Diputaciones y comarcas prevén la posibilidad de que la Comunidad Autónoma le delegue o encomiende competencias. Se trata de una posibilidad que aparece en el artículo 50 regulada con más detalle y de manera genérica para el conjunto de los entes locales. En efecto, y según dicho artículo, por ley de las Cortes, aprobada por mayoría absoluta, se podrán transferir competencias a los Ayuntamientos, Diputaciones y otros entes locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio, en aquellas materias que sean susceptibles de ser transferidas. La transferencia de competencias contemplará el traspaso de los medios personales, financieros y materiales que resulten precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos descentralizados. Asimismo, la Comunidad podrá delegar en las entidades locales la gestión de materias de su competencia, el desempeño de sus funciones y la prestación de servicios, estableciéndose en estos supuestos las formas de dirección y control que aquella se reserve.

En nuestra opinión se trata no tanto de sustituir la administración periférica como se sugería en un momento inicial por parte de la Comisión de Expertos, sino de dar soporte estatutario a la segunda descentralización que en su materialización política ha recibido el nombre de “Pacto Local”.

#### 3.5.3.5 OTRAS REFERENCIAS A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

No debemos olvidar la institución del Procurador del Común, regulado en el artículo 18 del Estatuto, que es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el presente Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan.

También hay que tener presente la administración consultiva, que aparece con el nombre de “Consejo Consultivo” en el artículo 33 del Estatuto definido como el

superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad. Este órgano sustituirá al Consejo de Estado en aquellos procedimientos en los que estuviera previsto su dictamen.

Por otro lado, se debe de dejar constancia del artículo 3.2 con contenido idéntico al del originario Estatuto de 1983, en el que se refiere a la sede de la administración autonómica cuya determinación le corresponde a la Junta de Castilla y León, pero atendiendo a criterios de descentralización, eficacia y coordinación de funciones y a la tradición histórico-cultural.

Por último, tal y como sucede en el Estatuto Balear, encontramos muchas referencias a las obligaciones de las Administraciones Públicas en cuanto a los derechos sociales del artículo 13, que en otras materias del mismo artículo aparecen referidas de manera más genérica a “los poderes públicos”. Por ejemplo en los derechos de las personas mayores (13.5), las Administraciones Públicas velarán para que no sean discriminadas y garantizarán sus derechos; en cuanto a las personas menores de edad (13.6) tienen derecho a que las Administraciones Públicas les otorguen atención integral; las familias de las personas en situación de dependencia (13.7) tienen derecho a recibir ayudas de las Administraciones Públicas; y por último las Administraciones Públicas han de implementar los sistemas que permitan la comunicación a los discapacitados sensoriales (13.8).

En todos estos casos parece utilizarse la parte (administraciones) por el todo (poderes públicos), pues entendemos que, por ser más genérica, es también más fácilmente ejecutable el mandato estatutario a través de iniciativas no sólo circunscritas al ámbito de las facultades administrativas.

#### 4. LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.

Hasta el momento se ha visto, a través de lo desarrollado en el presente capítulo, la regulación que los Estatutos de Autonomía hacían de su Administración Pública, yendo mucho más allá, en los más recientemente reformados, de lo que sus redacciones originarias pretendían. Se evolucionó desde una mera enumeración de competencias en la materia, hasta llegar al momento actual en el que la mayor parte de los Estatutos, aunque fundamentalmente los últimos, incorporan en su articulado normas de

organización, funcionamiento y régimen jurídico.

Sin embargo, el desarrollo posterior de las organizaciones administrativas autonómicas va a depender no tanto del modelo adoptado a priori, sino del momento en el aquel se lleva a cabo. Así, las prioridades de estos entes territoriales han sido cambiantes en función del período en el que se encontrasen, y su Administración Pública sólo recientemente se ha colocado de manera permanente en el centro de atención del poder político de la Comunidad, puesto que había otras preferencias de tipo constituyente.

Siguiendo con esa idea, en la vida del conjunto de administraciones autonómicas encontramos tres etapas claramente definidas:

Primera etapa: desde su creación a los pactos autonómicos de 1992 han sido años de la fundación de una nueva organización y de buena parte de su régimen jurídico, que en general no sufre grandes reformas.

Segunda etapa: desde entonces hasta final de los 90 o principio del nuevo siglo, las Comunidades han ido adaptando sus estructuras al nuevo techo competencial asumido, y se ha cerrado el modelo de Administración asumido. Se aprovecha además estos años para crear los grandes organismos autónomos de salud y empleo y reforzar el sistema institucional que tanto en lo que se refiere a los correspondientes “defensores del pueblo autonómicos” como en los “consejos consultivos”, va a afectar también a la vida de la administración autonómica.

Tercera etapa: desde el comienzo de siglo, los esfuerzos de los Gobiernos autonómicos en materia administrativa, reflejados en la idea de “la buena administración” que hemos visto en los Estatutos más recientes, han ido dirigidos a la mejora de los sistemas de atención al público y a la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información no tanto en la actividad administrativa interna, sino en la que presta servicio y se relaciona directamente con los ciudadanos. Se consolidan incipientes experiencias anteriores en relación con modelos de calidad, desarrollo de los Grupos de Mejora, Planes y Premios de Calidad, y se comienzan a potenciar y desarrollar más los centros de información, los teléfonos de atención al ciudadano (de información, de emergencias, de protección a víctimas de violencia de género, de información a la vivienda, ...), los procedimientos administrativos automatizados y la verdadera y auténtica horizontalidad o

transversalidad de los Planes de Modernización Administrativa. Es el momento en el que nos encontramos en la actualidad y que algunas Comunidades no han acometido en sus Estatutos pero su legislación administrativa ha tomado la delantera.

Sin perjuicio de que nuestro objetivo fundamental va a obligar a detenernos en el estudio de la administración periférica, ese análisis no se entendería completo sin la caracterización básica del conjunto de la administración de cada Comunidad Autónoma, a la que aquella presta su servicio.

#### 4.1 NORMATIVA REGULADORA

Para empezar, volvemos al criterio cronológico para destacar la gran diferencia existente en las normas autonómicas más recientes respecto las antiguas. Pero podemos diferenciarlas también en función de la agrupación o dispersión normativa en su regulación.

– De este modo encontramos Comunidades que en un solo texto legal incluyen la regulación de la organización, funcionamiento o régimen jurídico de la Administración y del Gobierno e incluso de su Administración Institucional.

Castilla y León	Ley 3/2001 de 3 de Julio del Gobierno y de la Administración de Castilla y León
Extremadura	Ley 1/2002 de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura
Cantabria	Ley 6/2002, de 10 de Diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria

– También hay Comunidades Autónomas que, siguiendo el sistema diseñado por la regulación separada en el Estado de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hacen lo propio. De este modo:



Andalucía	Ley 9/2007 de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía
	Ley 6/2006 de 24 de Octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía
Aragón	Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón. (Reformado por Ley 20/2003 de 18 de Julio)
	Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de Julio, del Gobierno de Aragón. (Reformado por Ley 10/2003 de 14 de Marzo)
Castilla – La Mancha	Ley 3/1984, de 25 de Abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
	Ley 11/2003, de 25 de Septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
Islas Canarias	Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias
	Ley 1/1983 de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. (Semiderogada)
Murcia	Ley 7/2004, de 28 de Diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
	Ley 6/2004, de 28 de Diciembre, del Estatuto del presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia
Navarra	Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la

	Comunidad Foral de Navarra
	Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente

– Existen Comunidades Autónomas que cuentan con una mayor variedad normativa en la materia, consistente en la mayor parte de los casos en leyes reguladoras de la Administración Institucional, cuestión que otras Comunidades hacen en las leyes de régimen jurídico, en las leyes de hacienda o en leyes específicas para cada caso:

Asturias	Ley 2/1995, de 13 de Marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias
	Ley 8/1991, de 30 de Julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias
	Ley 6/1984, de 5 de Julio, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias
Cataluña	Ley 13/1989, de 14 de Diciembre, de Organización, Procedimiento, y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña
	Ley 3/1982, de 23 de Marzo, del Parlamento, del Presidente, y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad
	Texto Refundido de la Ley 10/1982 de 12 de Julio, de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de Diciembre
	Texto Refundido de la Ley 4/1985 de 29 de Marzo del Estatuto de la empresa pública catalana, aprobado por Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de Diciembre
	Ley 1/1983, de 13 de Diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid <sup>82</sup>

<sup>82</sup> Texto que recoge las modificaciones introducidas por la Ley 16/1984, de 20 de diciembre, por la que se modifica la disposición adicional quinta de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y

Madrid	Ley 1/1984, de 19 de Enero, reguladora de la Administración Institucional de Madrid
	Ley 3/2007 de 26 de Julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid
La Rioja	Ley 4/2005, de 1 de Junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja
	Ley 3/2003, de 3 de Marzo, del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Rioja
	<u>Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros</u>
Islas Baleares	Ley 3/1989, de 29 de Marzo, de Entidades Autónomas y Empresas Públicas vinculadas a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
	Ley 3/2003, de 26 de Marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Baleares

– Por último, no debemos de olvidar la escasa regulación que se hace de la organización y régimen jurídico de la Administración en otras tres Comunidades Autónomas:

Galicia	Ley 1/1983, de 23 de Febrero, Reguladora de la Xunta y de su Presidente
	Ley 4/2006 de 30 de Julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega

administración de la Comunidad de Madrid; Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; y Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid).

Comunidad Valenciana	Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, de Gobierno Valenciano
País Vasco	Ley 7/1981, de 30 de Junio, sobre Ley de Gobierno

En todo este conjunto de normas lógicamente se encuentran numerosas coincidencias entre ellas y con la legislación estatal. Sin embargo resulta sumamente peculiar a este respecto la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de la Administración andaluza<sup>83</sup>, ya que relaciona los apartados de la misma en los que se ha considerado oportuno reproducir normativa estatal, de los cuales también relaciona su ubicación. Concretamente de la L.R.J.P.A.C., y de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

## 4.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las estructuras orgánicas y funcionales de las administraciones autonómicas son muy variables y contingentes, por lo que no se pretende hacer un estudio pormenorizado de cada una de las Administraciones Autonómicas, sino una caracterización orgánica general del conjunto resaltando algunas particularidades individuales.

### 4.2.1 MIMETISMO RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Efectivamente, si es posible hacer esta caracterización general es porque el diseño de la Administración Pública Autonómica carece de originalidad.

Quizá sea porque como dice Ortega Álvarez<sup>84</sup> *“la intensidad con que el Estado*

<sup>83</sup> “Disposición Adicional Cuarta: 1. Las letras a), b), c) y d), excepto el último inciso, del apartado 1 y los apartados 2, excepto el último inciso, y 3 del artículo 8; el párrafo primero del apartado 2 del artículo 86; el apartado 2 del artículo 99; los apartados 2 y 3 del artículo 102; el artículo 103; el artículo 104; los apartados 1 y 2 del artículo 105; y el artículo 109, excepto el último inciso del apartado 1, todos ellos de la presente Ley, reproducen las siguientes normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución: las letras a), b), c) y d) del apartado 1 y los apartados 2 y 3 del artículo 4; el apartado 8 del artículo 37; el apartado 3 del artículo 12; los apartados 7 y 4 del artículo 13; el artículo 14; los apartados 1 y 2 del artículo 15; y el apartado 1 del artículo 17, excepto el último inciso de su párrafo primero, todos ellos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 2. Lo dispuesto en la Sección 3.ª del capítulo IV del título II de la presente Ley reproduce las siguientes normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.6.ª de la Constitución: los artículos 11, 12, 14 y 15 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas”.

<sup>84</sup> Ortega Álvarez, Luis: “Constitución y Reforma Administrativa en España”. Parlamento y Constitución. Anuario. N.º. 2. 1998.

ha ejercitado el contenido básico de su regulación, imposibilita de hecho la aparición de nuevos modelos de Administración”, aunque el mismo autor no olvida que “las posibilidades de innovación en el terreno de la organización no han sido apenas exploradas...”. En efecto, “en la mayoría de los casos, se cambia el rótulo de las oficinas y los membretes de los papeles oficiales, pero el servicio continuaba funcionando como lo había hecho anteriormente la administración estatal.” Y podemos añadir con de la Vallina Velarde<sup>85</sup> que el mimetismo con la Administración estatal procede también de la transferencia de servicios completos organizados bajo el modelo estatal, así como la idéntica formación del personal de procedencia estatal transferido.

No parece que nadie se detuviera a realizar algún trazo en ningún boceto de esta embrionaria Administración, porque como Bassols Coma<sup>86</sup> recuerda, “inicialmente los Ejecutivos autonómicos precisaban a toda costa incrementar su legitimación ante su propio electorado, para lo cual la disponibilidad rápida de una Administración propia omnipresente era un factor decisivo para consolidar su reciente acceso a la autonomía”.

En cualquier caso, es cierto que estas Administraciones dirigidas por un Consejo de Gobierno, a la hora de hacer efectiva esa potestad de organizarse, el diseño elegido en la organización central y también en la periférica va a seguir un destacado mimetismo a la Administración General del Estado, con un sistema presidencialista, una división departamental, unas unidades de apoyo político y unas organizaciones territoriales muy similares a aquella. Y además, con un creciente número de empresas públicas, organismos autónomos y de entes públicos de derecho privado. Estamos por lo tanto con Nevado-Batalla<sup>87</sup> cuando dice que “con independencia de particularismos y especialidades, responde con crecida precisión al patrón de la organización administrativa de la Administración General del Estado”.

Improvisaciones aparte, todas estas semejanzas entre las administraciones autonómicas y de estas con la estatal no las consideramos como un apunte negativo hacia ellas, sino que por el contrario, ofrece una cierta consonancia y analogía en el

---

<sup>85</sup> De la Vallina Velarde, J.L.: “La Administración Pública de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias”, dentro de “La Administración Pública de las Comunidades Autónomas”. Coordinador: Bassols Coma, Martín. I.N.A.P. 2004.

<sup>86</sup> Bassols Coma, Martín: “Estudio preliminar. La Administración Pública de las Comunidades Autónomas: Relaciones Institucionales e interadministrativas.” dentro de “La Administración Pública de las Comunidades Autónomas”. Coordinador: Bassols Coma, Martín. I.N.A.P. 2004.

<sup>87</sup> Nevado-Batalla Moreno, Pedro T.: “Notas sobre Derecho Administrativo I” Ratio Legis. 2001.

funcionamiento de todas ellas, lo cual estimamos altamente positivo.

#### 4.2.2 LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUEDA SUBORDINADA AL GOBIERNO REGIONAL.

Porque así queda diseñado y por lo establecido en el artículo 3.3<sup>88</sup> de la L.R.J.P.A.C. cuando dice que la actuación de la Administración Pública se desarrolla bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

El Consejo de Gobierno, que recibe diversas denominaciones en los Estatutos<sup>89</sup>, es el órgano colegiado que dirige la política, el gobierno y la administración regional bajo el principio de dirección presidencial, para lo cual ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Está integrado por el Presidente, los Vicepresidentes si los hubiera y los Consejeros y de su ámbito competencial se deducen claramente dos facetas bien separadas: la política y la administrativa. Se debe destacar que como órgano superior de la Administración realiza importantes funciones como los nombramientos y ceses, el ejercicio de acciones judiciales, la actividad normativa, o la autorización de convenios y de algunos contratos.

De manera general, y siguiendo con el paralelismo respecto del Estado, cabe la posibilidad de crear Comisiones Delegadas del Gobierno regional. Con ellas se pretende coordinar la elaboración de directrices y disposiciones, programar la política sectorial y examinar asuntos de interés común a varias Consejerías. Sirvan de ejemplo las reguladas en el artículo 35 de la Ley 6/2006 reguladora del Gobierno andaluz, en el artículo 26 de la Ley 1/1983 de la Ley del Gobierno de Madrid o en el artículo 22 de la Ley 7/1981 del Gobierno Vasco<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Redactado conforme a la Ley 4/1999, de 13 de enero.

<sup>89</sup> Consell (Comunidad Valenciana), Gobierno (Cataluña, Canarias, Cantabria, La Rioja, Madrid, País Vasco y Baleares), Diputación Foral (Navarra), Diputación General (Aragón), Junta (Castilla y León, Extremadura, Galicia), Consejo de Gobierno (Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia).

<sup>90</sup> "Artículo 22. 1. El Gobierno, mediante Decreto, podrá crear Comisiones delegadas del Gobierno para coordinar la elaboración de directrices y disposiciones, programar la política sectorial, examinar asuntos de interés común a varios Departamentos, y preparar las reuniones del Gobierno. 2. El Decreto de creación de una Comisión delegada del Gobierno, será motivado. En él deberán figurar, al menos los siguientes aspectos: a) El vicepresidente o Consejero que pueda actuar como su Presidente por delegación del Lehendakari. b) Los Departamentos cuyos representantes forman parte de la Comisión por razón de la materia. c) Las funciones y competencias de la Comisión, así como el procedimiento de

Y en todas existe la correspondiente Comisión de Secretarios Generales para la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno, en correlación a la Comisión General de Secretarios de Estado. Sin embargo en Andalucía esta tarea se le encomienda en el artículo 36 de su Ley de Gobierno a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeros lo cual tiene su lógica, pues se trata de una figura generalizada en todas las Consejerías.

Por otra parte se trata de un sistema fuertemente presidencialista, en el que la figura del Presidente se entiende en un contexto parlamentario, pues es de donde nace. Ejerce triple función de representación. Por una parte, de la Comunidad Autónoma, y es por lo que se le encomiendan tareas de mantenimiento de relaciones con otras Comunidades e Instituciones del Estado, o la convocatoria de elecciones y la disolución parlamentaria. Es además el representante ordinario del Estado en la propia Comunidad Autónoma, rango por el que le corresponde promulgar las leyes en nombre del Rey. Y en tercer lugar, y en lo que más nos interesa, ostenta, la representación del propio Gobierno regional por lo que le corresponde coordinar y dirigir el Gobierno y la Administración, e impulsar la acción de estos. Para lo cual nombra y separa Consejeros, resuelve conflictos de competencias entre ellos, firma Decretos y Acuerdos del Gobierno junto con el Consejero correspondiente, dicta sus propias resoluciones con rango normativo de Decreto y solicita, si ello fuera necesario, la intervención del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

E incluso si salimos del ámbito normativo, y en función de la personalidad del Presidente, es hasta representante del partido político gobernante.

La triple tarea del presidente la encontramos así sistematizada y pormenorizada entre otras en los artículos 2,3, y 4 de la Ley de Murcia 6/2004 o en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 1/1983 de Galicia. También en los artículo 11, 12 y 13 de la Ley de Extremadura 1/2002.

#### 4.2.3 LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA A NIVEL CENTRAL SE DIVIDE DEPARTAMENTALMENTE.

En función de la materia o del área competencial, y esa división orgánicamente recibe le nombre de “Consejería” casi siempre, y “Departamento” en el caso del País

---

*formalización de sus acuerdos. 3. Las Comisiones delegadas serán convocadas por el Lehendakari o por el Presidente delegado, en su caso.”*

Vasco, Navarra y de Aragón. Las Consejerías se configuran como unidades creadas por el Presidente, con especialización y competencia en sectores específicos de actividad homogéneos, formadas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados y dirigidos por un Consejero. Por lo tanto el Consejero como responsable directo de la gestión de las materias que le han sido atribuidas, dirige esa rama de la administración.

Inicialmente, como consecuencia del Informe de la Comisión de Expertos, muchos de los Estatutos contenían una referencia a un número límite de Consejerías que podían formar el Gobierno Regional, sin embargo progresivamente esa limitación fue desapareciendo de los Estatutos y sólo permanece en el Estatuto Canario (artículo 16.3) y en la Ley cántabra (artículo 17.2). En el primero de ellos el número de Consejerías no podrá ser superior a diez, y en el segundo, el número de Consejerías con responsabilidad ejecutiva no excederá de diez y en ningún caso podrá nombrarse más de tres Consejeros sin cartera<sup>91</sup>. En la actualidad las demás administraciones autonómicas se dividen en un número que oscila entre los quince de Madrid; catorce de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Cataluña y Andalucía; trece de Castilla-La Mancha; doce de Castilla y León, Navarra, Galicia y Murcia, once del País Vasco, Extremadura, y Aragón; y diez de Asturias.

#### 4.2.4 LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE CADA CONSEJERÍA ES TAMBIÉN FIEL REFLEJO DE LO QUE SE HACE EN LOS MINISTERIOS CON MUY POCAS VARIACIONES ENTRE UNAS Y OTRAS.

En casi todas las Comunidades Autónomas existen Viceconsejeros, cuya presencia constituye la única novedad respecto de la Administración del Estado. En todas menos en el País Vasco, (que reciben el nombre de “Direcciones”), existen Direcciones Generales (como unidad básica de la organización departamental) y en algunas existen Subdirecciones Generales<sup>92</sup>. Por lo que la única diversificación va a venir de la configuración y denominación de quien se ocupa de gestionar servicios comunes, de la asistencia al Consejero y de preparar las deliberaciones y acuerdos del Consejo de Gobierno, y que en el Estado correspondía a los Subsecretarios y a los Secretarios Generales Técnicos.

Gráficamente:

---

<sup>91</sup> Posibilidad que en la actualidad no se agota.

<sup>92</sup> Murcia, La Rioja, Galicia, Cataluña, Canarias.



Secretaría General	Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, País Vasco, Cataluña, Galicia, Cantabria
Secretaría General Técnica	Aragón, Islas Canarias, Navarra, Madrid, Asturias, La Rioja,
Secretaría General y Secretaría General Técnica	Castilla-La Mancha, Andalucía
Secretaría Autonómica	Comunidad Valenciana
Secretaría General, Secretaría Autonómica y Vicesecretarías	Murcia

Dentro de esta estructura piramidal dirigida por una burocracia funcional se produce progresivamente una multiplicación de órganos administrativos que hacen a veces difícil su categorización o sistematización. No obstante las leyes de algunas Comunidades lo han intentado.

Por ejemplo, el artículo 72 de la Ley 5/1983 del Gobierno Valenciano distingue entre servicios centrales con órganos superiores, nivel directivo y nivel administrativo, y servicios periféricos. Por su parte, el artículo 9 de la Ley 8/1991, de 30 de julio, de organización de la Administración del Principado de Asturias clasifica los órganos de cada consejería en órganos centrales, órganos desconcentrados<sup>93</sup> y órganos de asesoramiento y apoyo. Sin embargo nos resulta más acertado seguir el criterio marcado por la L.O.F.A.G.E., y en esa línea, el artículo 11 de la Ley de Murcia 7/2004, que distingue y define los órganos superiores (los encargados de establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad: Presidente, Vicepresidente, Consejo de Gobierno y Consejeros) y los órganos directivos (los encargados del desarrollo y ejecución de los planes de acción determinados por los órganos superiores). La misma clasificación realiza la Ley 9/2007 de la Administración de la Junta de Andalucía.

<sup>93</sup> Se llama así a los órganos que tienen atribuida una competencia de gestión determinada y la que tiene atribuida un área territorial determinada.

En este intento de sistematización de los órganos llama la atención la curiosa pero clarificadora y eficaz clasificación que de los órganos colegiados hace la Ley 6/2002 de Cantabria, al distinguir entre “*comisiones*” (con miembros procedentes de diferentes Consejerías u organismos públicos), “*comités*” (sus componentes proceden de una sola Consejería u organismo público”, y “*consejos*” (órganos de naturaleza consultiva).

Si en este sistema orgánico de la organización central de las administraciones autonómicas observamos los estratos inferiores, nos encontraremos en todos con Servicios, Secciones y Negociados y alguna pequeña particularidad. Por ejemplo el artículo 24 de la Ley Foral 15/2004, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, además de regular los negociados se refiere a “*otras unidades inferiores a las Secciones*”. O también el artículo 6.2 de la Ley 3/2003 de la Administración de las Islas Baleares, que a la organización clásica le añade los “Departamentos”. En el artículo 7 de la Ley 3/2003 de La Rioja, se contempla que además de los servicios, secciones y negociados, adicionalmente podrán constituirse unidades administrativas denominadas áreas, siempre y cuando la diversidad de las funciones atribuidas al órgano superior del que dependan, aconseje la existencia de un nivel intermedio entre los servicios y las secciones.

#### 4.2.5 LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL COBRA PROGRESIVAMENTE UN MAYOR PROTAGONISMO

Así se detecta en la prestación indirecta de servicios públicos en las Comunidades Autónomas según se van asumiendo competencias, debido a la búsqueda de una mayor autonomía financiera y a la “huida del Derecho administrativo”.

Después de la aprobación de la L.O.F.A.G.E.<sup>94</sup>, la clasificación que esta hace en su artículo 43 de las modalidades de “organismos públicos” (denominación asignada en la Ley a la administración institucional) se reproduce en la legislación autonómica. De este modo, “organismos autónomos” y “entidades públicas empresariales” son denominaciones aplicables a la administración institucional en Murcia, La Rioja, Asturias o Extremadura, y que en muy pocas Comunidades, como Madrid, son objeto de una ley específica.

---

<sup>94</sup> Que según su Exposición de Motivos, pretendía racionalizar y actualizar la normativa dedicada a la administración institucional.

Sin embargo, la aparente simpleza que del articulado de la L.O.F.A.G.E. se desprende a la hora de regular los organismos públicos se convierte en un espinoso trabajo de sistemática si a esa regulación del Título III le añadimos algunas de las Disposiciones Adicionales<sup>95</sup>. En ellas, a la vez que realiza una enumeración de organismos que no encajan en la inicial clasificación, remite a su normativa específica y advierte de la autonomía que les corresponde. Con lo cual, se ha de constatar que de la misma manera que la Administración General del Estado se ha visto desbordada en sus iniciales pretensiones de normalizar y organizar sus entes instrumentales, las administraciones autonómicas han seguido un proceso paralelo. Y es en la Comunidad

---

<sup>95</sup>Disposición adicional décima. Régimen jurídico de determinados Organismos públicos. 1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el ente público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley. El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales Organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía. 2. Los Organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley, relativas a los Organismos públicos que, en cada caso resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo. 3. En todo caso, los Organismos públicos referidos en los apartados 1 y 2 de esta disposición adicional estarán sujetos a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación.

Disposición adicional undécima. Régimen jurídico del Organismo autónomo Correos y Telégrafos. 1. El actual Organismo autónomo Correos y Telégrafos tendrá la condición de entidad pública empresarial y se regirá por lo dispuesto en la presente Ley. Le será de aplicación la legislación contenida en el artículo 99 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, en lo relativo a sus funciones, así como a su régimen patrimonial al amparo del artículo 56 de esta Ley. Asimismo, de acuerdo con las previsiones de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, el régimen de contratación de la entidad será el previsto en la Ley 31/1990. Los recursos económicos de la entidad podrán provenir de cualquiera de los enumerados en el apartado 1 del artículo 65 de la presente Ley. 2. Al personal de la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos le seguirá siendo de aplicación el régimen establecido en el artículo 99 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, y sus disposiciones de desarrollo. 3. En el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, deberá aprobarse por el Gobierno el Estatuto de la entidad pública empresarial conforme a las previsiones establecidas en la misma y en la presente disposición adicional. Disposición adicional duodécima. Sociedades mercantiles estatales. 1. Las sociedades mercantiles estatales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública. 2. Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus Organismos públicos, se regirán por el título VII de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación. 3. La Corporación de Radio y Televisión Española, como sociedad anónima estatal dotada de especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirá en primer lugar por su Ley reguladora y sus estatutos sociales; en segundo lugar por su legislación sectorial y por las normas reguladoras de las sociedades mercantiles estatales en lo que le sean de aplicación, y, en defecto de la anterior normativa, por el ordenamiento privado.

de Madrid en la que podemos ejemplificar acerca de la abundancia de este tipo de entes, porque en el momento actual, y entre organismos autónomos, empresas públicas y órganos de gestión sin personalidad jurídica distinta, están en funcionamiento en torno a setenta<sup>96</sup>.

En esta materia debe destacarse lo novedoso de la regulación de la Ley 9/2007 de la Administración andaluza, que le dedica el Título III, bajo la denominación de “*entidades instrumentales*”. Acertadamente pretende la racionalización del sector público haciendo un importante esfuerzo en catalogar y definir cada una de las entidades existentes hasta el momento con una nueva terminología y régimen jurídico las entidades: agencias administrativas, agencias públicas empresariales y agencias de régimen especial. Además la propia Ley avanza en la regulación del régimen jurídico de las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz.

Con todo y con ello, habrá que observar el desarrollo de la legislación autonómica en cuanto a la profusión de figuras derivadas de la administración institucional, tras la consideración de “sector público” que ha irrumpido en nuestro ordenamiento jurídico derivada de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público. En efecto, el artículo 3 de la citada Ley distingue entre un amplísimo “*Sector Público*”, una “*Administración Pública*” dentro del Sector Público, y unos “*poderes adjudicadores*”.

Castilla y León se adelantó con la aprobación de su Ley 2/2006, de 3 de Mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en cuyo artículo 2 se configura dentro del sector público autonómico, al menos a los efectos de la Ley, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado como integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad

#### 4.3 LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL CENTRO DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Al estudiar en este mismo capítulo la regulación que los Estatutos hacían de la Administración Pública, se pudo apreciar la reciente y progresiva preocupación por presentar a los ciudadanos una “buena administración”. En efecto, son Estatutos recién

---

<sup>96</sup> Aeropuertos de Madrid, S.A., Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, ARPROMA, Arrendamientos y Promociones de la Comunidad de Madrid, S.A., Consorcio Regional de Transportes, Empresa Pública Hospital del Sureste, HIDROSER, Servicios Integrales del Agua, S.A., Servicio Madrileño de Salud...

reformados, como los de Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, los que se introducen en una senda que se iniciaba tímidamente en el Capítulo I del Título IV de la L.R.J.P.A.C. y en concreto con la aparición del listado de derechos del artículo 35. De ese grupo de Comunidades Autónomas, sólo Andalucía ha desarrollado ampliamente en su Ley 9/2007 de la Administración la indicación estatutaria.

Y es que, aún a riesgo de ser reiterativos, al mencionar la legislación de régimen jurídico de las Comunidades Autónomas, la clasificábamos, en efecto, en función del momento temporal de su aprobación, pues es criterio determinante a la hora de conocer el protagonismo que en las mismas se le concede al ciudadano, y a las nuevas posibilidades que en ese ámbito ofrecen las tecnologías de la comunicación e información. En esa línea está por ejemplo Navarra, que en su Ley Foral 15/2004 dedica el Título II, los artículos 5 al 15 a desarrollar los “*Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*”. Otras Comunidades como Madrid<sup>97</sup> y Galicia<sup>98</sup> cuentan con una Ley específica que desarrolla esta materia.

Otra vez ha de servirnos de referencia el contenido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que para empezar enumera en su artículo 3 más de veinte principios de organización y actuación que en su mayoría están basados en sus relaciones con los ciudadanos: eficacia, buena fe, confianza legítima, transparencia, eficiencia en su actuación y control de los resultados, programación de sus objetivos, coordinación y planificación de la actividad, racionalidad organizativa mediante simplificación y racionalización de su estructura organizativa; racionalización, simplificación y agilidad de los procedimientos; imparcialidad, igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres, no discriminación, proximidad a la ciudadanía, responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios.

Además nos aclara algo más en relación con el “principio de buena administración” que según su artículo 5 va a reportar los siguientes derechos para los ciudadanos:

---

<sup>97</sup> Ley 3/2007 de 26 de Julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

<sup>98</sup> Ley 4/2006 de 30 de Julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega.

- a) Que los actos de la Administración sean proporcionados a sus fines.
- b) Que se traten sus asuntos de manera equitativa, imparcial y objetiva.
- c) Participar en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el procedimiento establecido.
- d) Que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, siguiendo el principio de proximidad a la ciudadanía.
- e) Participar en los asuntos públicos.
- f) Acceder a la documentación e información de la Administración de la Junta de Andalucía en los términos establecidos en esta Ley y en la normativa que le sea de aplicación.
- g) Obtener información veraz.
- h) Acceder a los archivos y registros de la Administración de la Junta de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.

Por otra parte, regula en el artículo 7 la Administración electrónica para facilitar a las relaciones de los ciudadanos a través de los registros telemáticos, con la finalidad de generalizar la firma electrónica y llevar a cabo un gran número de procedimientos a través de Internet.

Hay que tener también presente una disposición, que es el artículo 18, en el que se garantiza la presencia de mujeres y hombres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno. Esta representación también se debe respetar en los órganos colegiados. No olvidamos que las leyes catalanas y vascas al referirse a los titulares de los diversos órganos directivos, y con la pretendida idea de evitar la discriminación entre mujeres y hombres utilizan el masculino y el femenino de dicho sustantivo: consejera y consejero, etc.

Y aunque no todas las leyes autonómicas han llevado a cabo una actualización de sus contenidos en esa línea, muchos de los Gobiernos autonómicos cuentan ya, sin duda, con su correspondiente Plan o Estrategia de modernización o de calidad en los servicios. En estos documentos se han programado a lo largo de los años importantes iniciativas como la acomodación de los sistemas de evaluación al modelo EFQM de

Excelencia<sup>99</sup>, la creación de grupos de mejora, los teléfonos de información administrativa 012, o la creación de las Ventanillas Únicas Empresariales.

Castilla y León	Plan de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011 <sup>100</sup>
Andalucía	Estrategia para la Modernización de los Servicios Públicos 2006-2010
Extremadura	Hasta 2007 contaban con el "Plan de Modernización, Simplificación y Calidad para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (2004-2007)
Castilla-La Mancha	Plan Funciona
Comunidad Valenciana	Programas AVANTIC
Cantabria	Plan Marco de Modernización 2005 -2007

<sup>99</sup> European Foundation for Quality Management. Fundación Europea para la Calidad en la Gestión.

<sup>100</sup> Aprobado mediante acuerdo 32/2008, de 17 de Abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011.





**ANEXO. ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS DIVERSOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

**ESTATUTOS DE AUTONOMÍA CON REFERENCIA A UNA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA**

ANDALUCIA	ARAGÓN	CATALUÑA
<p><i>Artículo 133. Principios de actuación y gestión de competencias.</i></p> <p>2. La Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos.</p>	<p><i>Artículo 62. Principios de organización y funcionamiento de la Administración.</i></p> <p>4. Sus órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón.</p>	<p><i>Artículo 150. La organización de la Administración de la Generalitat.</i></p> <p>Corresponde a la Generalitat, en materia de organización de su administración, la competencia exclusiva sobre:</p> <p>a) La estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial.</p>
MURCIA	MADRID	COMUNIDAD VALENCIANA
<p><i>Art. 51.- Dos.</i> La organización de la Administración pública de la Región responderá a los principios de legalidad, eficacia, economía, jerarquía y coordinación, así como a los de descentralización y desconcentración.</p> <p>En aplicación de estos principios, los organismos, servicios o dependencias regionales podrán establecerse en los lugares más adecuados del territorio.</p>	<p><i>Art. 5.-</i> La capital de la Comunidad, sede de sus instituciones, es la villa de Madrid, pudiendo sus organismos, servicios y dependencias localizarse en otros municipios del territorio de la Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.</p>	<p><i>Art. 29.</i></p> <p>3. La sede del Consell será la ciudad de Valencia, y sus organismos, servicios y dependencias se podrán establecer en diferentes lugares del territorio de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones.</p>

## ESTATUTOS DE AUTONOMÍA CON REFERENCIAS A LA IDEA DE “UNA BUENA ADMINISTRACIÓN “

CASTILLA Y LEÓN	ANDALUCÍA	CATALUÑA
<p><i>Artículo 12.- Derecho a una buena Administración.</i></p> <p>La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica:</p> <p>a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.</p> <p>b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.</p> <p>c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.</p> <p>d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.</p> <p>e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.</p> <p>f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.</p>	<p><i>Artículo 31. Buena administración.</i></p> <p>Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.</p>	<p><i>Artículo 30. Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración.</i></p> <p>1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las Administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.</p> <p>2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.</p> <p>3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las Administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.</p>
COMUNIDAD VALENCIANA		
<p><i>Art. 9. 1.</i> Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.</p> <p>2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad.</p> <p>Asimismo, los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.</p> <p>3. La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano.</p> <p>4. Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana.</p> <p>La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.</p> <p>5. La Generalitat garantizará políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios, así como sus derechos al asociacionismo, de acuerdo con la legislación del Estado.</p>		

**REGULACIÓN QUE HACEN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LA  
CREACIÓN DE SU PROPIA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS PRINCIPIOS DE  
ACTUACIÓN Y ORGANIZACIÓN**

CASTILLA Y LEÓN	ANDALUCIA	CATALUÑA
<p><i>Artículo 32.- Administración Autónoma.</i> 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración autonómica que tengan por objeto servir al ejercicio de las competencias atribuidas a aquélla.</p>	<p><i>Artículo 133. Principios de actuación y gestión de competencias.</i> 1. La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico. 2. La Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos. 3. Todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración.</p>	<p><i>Artículo 71. Disposiciones generales y principios de organización y funcionamiento.</i> 1. La Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat. Tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local. 2. La Administración de la Generalitat sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sumisión plena a las leyes y al derecho. 3. La Administración de la Generalitat actúa de acuerdo con los principios de coordinación y transversalidad, con el fin de garantizar la integración de las políticas públicas. 4. La Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión. 5. La Administración de la Generalitat ejerce sus funciones en el territorio de acuerdo con los principios de desconcentración y descentralización. 6. Las leyes deben regular la organización de la Administración de la Generalitat y deben determinar en todo caso: a) Las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat. b) Las formas de organización y de gestión de los servicios públicos. c) La actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos.</p>
PAIS VASCO	ISLAS BALEARES	ARAGÓN
	<p><i>Artículo 79. La administración propia.</i> Corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la creación y la organización de una administración propia, en el marco de los principios generales y de las normas básicas de la legislación del Estado y de este Estatuto.</p>	<p><i>Artículo 61. Disposiciones generales.</i> 1. La Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley. 2. La Administración aragonesa ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias. <i>Artículo 62. Principios de organización y funcionamiento de la Administración.</i> 1. La Administración de la Comunidad Autónoma sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. 2. En su actuación, respetará los principios de buena fe y de confianza legítima, y se relacionará con el resto de Administraciones Públicas españolas con arreglo al principio de lealtad institucional. 3. La Administración Pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos. 4. Sus órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón.</p>

<b>MADRID</b>	<b>GALICIA</b>	<b>VALENCIA</b>
<i>Art. 37.-1.</i> Corresponde a la Comunidad de Madrid la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.	<i>Artículo 39.-</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.	
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	<b>MURCIA</b>	<b>EXTREMADURA</b>
	<i>Art. 51.-</i> Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Dos. La organización de la Administración pública de la Región responderá a los principios de legalidad, eficacia, economía, jerarquía y coordinación, así como a los de descentralización y desconcentración. En aplicación de estos principios, los organismos, servicios o dependencias regionales podrán establecerse en los lugares más adecuados del territorio. Tres. La Administración regional posee personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.	
<b>LA RIOJA</b>	<b>CANTABRIA</b>	<b>NAVARRA</b>
<i>Art. 26.-</i> Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Dos. Todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración.	<i>Art. 36.-</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.	
<b>ASTURIAS</b>	<b>CANARIAS</b>	
	<i>Art. 22.-</i> 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración Pública, de conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado. 2. La organización de la Administración Pública canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular.	

## REGULACIÓN QUE HACEN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIAS ADMINISTRATIVAS

CASTILLA Y LEÓN	ANDALUCÍA	PAIS VASCO
<p><i>Artículo 32.- Administración Autonómica.</i> 3. Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1.º del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen de los empleados públicos de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución; la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia; la regulación de la responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma, así como la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, y la de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito.</p> <p><i>Artículo 70.- Competencias exclusivas.</i> 1. La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 1.º Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. 2.º Estructura y organización de la Administración de la Comunidad.</p>	<p><i>Artículo 46. Instituciones de autogobierno.</i> Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: 1.ª La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno. 2.ª Normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general.</p> <p><i>Artículo 47. Administraciones Públicas andaluzas.</i> 1. Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: 1.ª El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos. 2.ª Los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia, en el marco del régimen general del dominio público. 4.ª Organización a efectos contractuales de la Administración propia. 2. Son competencias compartidas de la Comunidad Autónoma: 1.ª El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 76 de este Estatuto. 2.ª El procedimiento administrativo común. 3.ª Los contratos y concesiones administrativas. 3. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva que incluye, en todo caso: a) Determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria. b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal. c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento. 4. Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de responsabilidad patrimonial, la competencia compartida para determinar el procedimiento y establecer los supuestos que pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a ella, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.</p> <p><i>Artículo 76. Función pública y estadística.</i> 1. En materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución. 2. Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local: a) La competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación y la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma. b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas. c) La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, sobre la adaptación a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.</p>	<p><i>Artículo 10.</i> La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 2. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto. 6. Normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco. 7. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materias de sus competencias.</p> <p><i>Artículo 11.</i> 1. Es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguientes materias: b) Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco.</p>

CATALUÑA	ISLAS BALEARES	ARAGÓN
<p><i>Artículo 150. La organización de la Administración de la Generalitat.</i> Corresponde a la Generalitat, en materia de organización de su administración, la competencia exclusiva sobre:</p> <p>a) La estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial. b) Las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa.</p> <p><i>Artículo 159. Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad en las Administraciones públicas catalanas.</i> 1. Corresponde a la Generalitat, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas, la competencia exclusiva en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye:</p> <p>a) Los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas, incluyendo el régimen de los bienes de dominio público y patrimoniales. b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat. c) Las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalitat.</p> <p>2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo relativo al régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones públicas catalanas en lo no previsto por el apartado 1.</p> <p>3. Corresponde a la Generalitat, con relación a los contratos de las Administraciones públicas de Cataluña:</p> <p>a) La competencia exclusiva sobre organización y competencias en materia de contratación de los órganos de las Administraciones públicas catalanas y sobre las reglas de ejecución, modificación y extinción de los contratos de la Administración en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. b) La competencia compartida en todo lo no atribuido a la competencia exclusiva de la Generalitat por la letra a).</p> <p>4. Corresponde a la Generalitat, en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva, en todo caso, para:</p> <p>a) Determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria. b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal. c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento.</p> <p>5. Corresponde a la Generalitat, en materia de responsabilidad patrimonial, la competencia compartida para establecer las causas que pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a la Generalitat, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.</p> <p><i>Artículo 136. La función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas.</i> Corresponde a la Generalitat, en materia de función pública, respetando el principio de autonomía local:</p> <p>a) La competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b). b) La competencia compartida para el desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas. c) La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.</p>	<p><i>Artículo 30. Competencias exclusivas.</i> La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución:</p> <p>1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias en el marco de este Estatuto. 36. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.</p> <p><i>Artículo 31. Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.</i> En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:</p> <p>1. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma. 2. Normas procesales derivadas de las peculiaridades del derecho sustantivo de las Illes Balears. 3. Estatuto de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la administración local. 5. Contratos y concesiones administrativas en el ámbito sustantivo de competencias de la Comunidad Autónoma.</p> <p><i>Artículo 32. Competencias ejecutivas.</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:</p> <p>1. Expropiación forzosa.</p>	<p><i>Artículo 71. Competencias exclusivas.</i> En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:</p> <p>1.ª Creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto. 7.ª El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Bienes de dominio público y patrimoniales de su titularidad.</p> <p><i>Artículo 75. Competencias compartidas.</i> En el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en las siguientes materias:</p> <p>11.ª El desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales. 12.ª Régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. 13.ª Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal.</p> <p><i>Artículo 77. Competencias ejecutivas.</i> En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en las siguientes materias:</p> <p>16.ª Expropiación forzosa, que incluye, en todo caso, la determinación de los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones aragonesas pueden ejercer la potestad expropiatoria; el establecimiento de criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal; y la creación y regulación de un órgano propio para la determinación del justiprecio, así como la fijación de su procedimiento.</p>

MADRID	GALICIA	VALENCIA
<p><i>Art. 26.-1.</i> La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:</p> <p>1.1 Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.</p> <p>1.3 Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.</p> <p><i>Art. 27.-</i>En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:</p> <p>2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid.</p> <p><i>Art. 28.-1.</i> Corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:</p> <p><i>Art. 34.-1.</i> Las competencias de la Comunidad de Madrid se entienden referidas a su territorio.</p> <p>3. Las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid llevan implícito la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección.</p> <p><i>Art. 37.-</i> 2. El régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios será regulado mediante ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado.</p>	<p><i>Artículo veintisiete.-</i>En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:</p> <p>Uno. Organización de sus instituciones de autogobierno.</p> <p>Cinco. Las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos.</p> <p><b>Artículo veintiocho.-</b>Es competencia de la Comunidad Autónoma gallega el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en los términos que la misma establezca, de las siguientes materias:</p> <p>Uno. Régimen jurídico de la Administración pública de Galicia y régimen estatutario de sus funcionarios.</p> <p>Dos. Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.</p> <p><i>Artículo treinta y siete.-</i> Tres. Las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma llevan implícitas la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección. En los supuestos previstos en los artículos veintiocho y veintinueve de este Estatuto, o en otros preceptos del mismo, con análogo carácter, el ejercicio de esas potestades por la Comunidad Autónoma se realizará de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.</p>	<p><i>Artículo 49.-</i> La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:</p> <p>1ª Organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco de este Estatuto.</p> <p>3ª Normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat.</p> <p><i>Artículo 50.</i> En el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:</p> <p>1. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la administración de la Generalitat y de los entes públicos dependientes de ésta, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.</p> <p>2. Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Generalitat.</p>

CASTILLA-LA MANCHA	MURCIA	EXTREMADURA
<p><i>Art. 31.-</i>Uno. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas:</p> <p>1.ª Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.</p> <p>28.ª Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.</p> <p><i>Art. 39.-</i> Tres. Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1.a del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad.</p>	<p><i>Art. 10.-</i> Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias:</p> <p>1. Organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.</p> <p>29. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.</p> <p><i>Art. 52.-</i> El régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios será regulado mediante Ley de la Asamblea de conformidad con la legislación básica del Estado.</p>	<p><i>Art. 7.-1.</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:</p> <p>1. Organización de sus instituciones de autogobierno.</p> <p>29. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.</p> <p><i>Art. 8.-</i>En el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de:</p> <p>5. Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local.</p>

LA RIOJA	CANTABRIA	NAVARRA
<p><i>Art. 8.-Uno.</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.</li> <li>2. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja.</li> </ol> <p><i>Art. 31.-Cinco.</i> En el ejercicio de la competencia prevista en el número 1 del apartado uno del artículo octavo del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, así como de las servidumbres públicas en materia de su competencia, y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad.</p>	<p><i>Art. 24.-</i>La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.</li> <li>32. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.</li> </ol> <p><i>Art. 35.- 3.</i> Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 24 del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de su personal funcionario, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad.</p>	<p><i>Art. 49.-1.</i> En virtud de su régimen foral corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Regulación de la composición atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las instituciones forales, así como de la elección de sus miembros, todo ello en los términos establecidos en el título I de la presente Ley Orgánica.</li> <li>b) Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.</li> <li>c) Normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades de Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra.</li> <li>d) Contratos y concesiones administrativas respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia.</li> <li>e) Régimen jurídico de la Diputación Foral de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas.</li> </ol> <p><i>Art. 57.-</i>En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas de Navarra.</li> <li>b) Expropiación forzosa, en el ámbito de sus propias competencias.</li> </ol>

ASTURIAS	CANARIAS
<p><i>Art. 10.-1.</i> El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.</li> <li>33. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma.</li> </ol> <p><i>Art. 15.3.-</i> En el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.1.1 del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito del Principado de Asturias.</p>	<p><i>Art. 30.-</i> La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.</li> <li>2. Régimen de sus organismos autónomos, de acuerdo con la legislación básica del Estado.</li> <li>30. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.</li> </ol> <p><i>Art. 32.-</i>Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.</li> <li>11. Contratos y régimen jurídico del dominio público y de las concesiones administrativas, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.</li> <li>14. Normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias.</li> </ol>



## REGULACIÓN QUE HACEN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LAS POTESTADES Y PRIVILEGIOS PARA EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS

CASTILLA Y LEÓN	ANDALUCÍA	CATALUÑA
<p><i>Artículo 70.– Competencias exclusivas.</i> 2. En el ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección.</p> <p><i>Artículo 71.– Competencias de desarrollo normativo y de ejecución.</i> 2. En estas materias, y salvo norma en contrario, corresponde además a la Comunidad la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.</p> <p><i>Artículo 32.– Administración Autónoma.</i> 2. En el ejercicio de sus competencias, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden: a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa. b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma. c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico. d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio. e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas. f) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o tribunal jurisdiccional. g) La no admisión de interdictos contra las actuaciones de la Comunidad, en materia de su competencia realizadas de acuerdo con el procedimiento legal.</p>	<p><i>Artículo 47. Administraciones Públicas andaluzas.</i> 1. Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: 3.ª Las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución.</p> <p><i>Artículo 42. Clasificación de las competencias.</i> 2. La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: 1.º Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio. 2.º Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias. 3.º Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.</p> <p><i>Artículo 123. Potestad expropiatoria y responsabilidad patrimonial.</i> 1. El Consejo de Gobierno podrá ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia.</p> <p><i>Artículo 139. La Comunidad Autónoma como Administración Pública.</i> 2. La Comunidad Autónoma estará exenta de prestar cauciones o depósitos para ejercitar acciones o interponer recursos.</p>	<p><i>Artículo 110. Competencias exclusivas.</i> 1. Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.</p> <p><i>Artículo 111. Competencias compartidas.</i> En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley...</p> <p><i>Artículo 112. Competencias ejecutivas.</i> Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública.</p> <p><i>Artículo 159. Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad en las Administraciones públicas catalanas.</i> b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat.</p>

MADRID	GALICIA	VALENCIA
<p><i>Art. 26.-</i> 1. La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ...</p> <p>2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española.</p> <p><i>Art. 27.-</i> En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: ...</p> <p><i>Art. 28.-</i> 1. Corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: ...</p> <p>2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.</p> <p><i>Art. 36.-</i> 1. En el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las que se comprenden:</p> <p>a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.</p> <p>b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid.</p> <p>c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.</p> <p>d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.</p> <p>e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado, y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.</p> <p>f) Las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes.</p> <p>g) La exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los organismos administrativos y ante los jueces o tribunales de cualquier jurisdicción.</p>	<p><i>Artículo treinta y siete.-</i> Dos. En las materias de su competencia exclusiva le corresponde al Parlamento la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto y en las leyes del Estado a las que el mismo se refiere, correspondiéndole a la Junta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.</p> <p>Tres. Las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma llevan implícitas la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección. En los supuestos previstos en los artículos veintiocho y veintinueve de este Estatuto, o en otros preceptos del mismo, con análogo carácter, el ejercicio de esas potestades por la Comunidad Autónoma se realizará de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.</p>	<p><i>Art. 48.</i> En el ejercicio de sus competencias, la Generalitat gozará de las potestades y los privilegios propios de la Administración del Estado.</p>

CASTILLA-LA MANCHA	MURCIA	EXTREMADURA
<p><i>Artículo 31.2.</i> En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Región de Castilla-La Mancha la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que serán ejercidas respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.</p> <p><i>Artículo 33.</i> Corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:...</p> <p><i>Art. 39.-Uno.</i> Todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y en los demás del presente Estatuto se entenderán referidas al territorio de la región de Castilla-La Mancha.</p> <p>Dos. En el ejercicio de sus competencias, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden:</p> <p>a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.</p> <p>b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria, atribuidas a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma.</p> <p>c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.</p> <p>d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.</p> <p>e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás comunidades autónomas.</p> <p>f) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o tribunal jurisdiccional.</p>	<p><i>Artículo 10.</i> Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias:...</p> <p>Dos. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Región la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.</p> <p><i>Artículo 12.</i> Uno. Corresponde a la Región de Murcia, en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:</p> <p><i>Art. 15.- Tres.</i> En el ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden:</p> <p>a) La presunción de legitimidad y la ejecutividad u obligado cumplimiento de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión, en vía administrativa.</p> <p>b) La potestad de expropiación. Los poderes de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.</p> <p>c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.</p> <p>d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.</p> <p>e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como toda clase de privilegios reconocidos a la Hacienda Pública estatal para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.</p> <p>f) La excepción de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional.</p>	<p><i>Artículo 7.1.</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:...</p> <p>2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad Autónoma las potestades legislativas y reglamentarias y la función ejecutiva, respetando, en todo caso, lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución.</p> <p><b>Art. 47.-</b>En ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma gozará de las facultades y privilegios propios de la Administración de Estado, entre los que se comprenderán:</p> <p>a) La presunción de legitimidad y el carácter ejecutivo de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión.</p> <p>b) La potestad expropiatoria y los poderes de investigación, deslinde y recuperación de oficio en materia de bienes.</p> <p>c) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca la ley y las disposiciones que la desarrollen.</p> <p>d) La inembargabilidad de sus bienes y derechos y los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda Pública en materia de cobros de crédito a su favor. Estas preferencias o prelaciones se entenderán sin perjuicio de las que correspondan a la Hacienda Pública del Estado según su regulación específica.</p> <p>e) La Comunidad Autónoma estará exceptuada de la obligación de prestar toda clase de cauciones o garantías ante los Tribunales de cualquier jurisdicción u organismo administrativo.</p> <p>f) La comparecencia en juicio en los mismos términos que la Administración del Estado.</p> <p>g) La fe pública de sus actos en los términos que determine la ley.</p> <p>h) En general, cualquier otra facultad de autotutela que le reconozca el ordenamiento jurídico vigente.</p>

LA RIOJA	CANTABRIA	NAVARRA
<p><i>Art. 8.-Uno.</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias: ...Dos. En el ejercicio de estas competencias, corresponderá a la Comunidad Autónoma de La Rioja la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que serán ejercidas respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.</p> <p><i>Art. 11.-Uno.</i> Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos que establezcan las leyes, y, en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva de las siguientes materias:</p> <p>Dos. En el caso de las materias señaladas en este artículo o con el mismo carácter en otros preceptos del presente Estatuto, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.</p> <p><i>Art. 31.-Uno.</i> En el ejercicio de sus competencias, la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja gozará de las potestades y prerrogativas propias de la Administración del Estado, entre las que se encuentran:</p> <p>a) Presunción de legitimidad y carácter ejecutivo de sus actos, así como las facultades de ejecución forzosa y revisión.</p> <p>b) Potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio en materia de bienes.</p> <p>c) Potestad de sanción dentro de los límites que establezca la Ley y las disposiciones que la desarrollen.</p> <p>d) Facultad de utilizar el procedimiento de apremio.</p> <p>e) Inembargabilidad de sus bienes y derechos; prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública en materia de créditos a su favor.</p> <p>Dos. Estos derechos y preferencias se entenderán sin perjuicio de los que correspondan a la Hacienda del Estado, según su propia legislación.</p> <p>Tres. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja estará exceptuada de la obligación de prestar toda clase de cauciones o garantías ante los Tribunales de cualquier jurisdicción u organismo administrativo.</p> <p>Cuatro. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.</p>	<p><i>Art. 33.-2.</i> En las materias de su competencia le corresponde al Parlamento de Cantabria la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto, correspondiéndole al Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. 3. Las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma de Cantabria llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y en su caso la inspección.</p> <p><i>Art. 35.-1.</i> En el ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma de Cantabria gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden:</p> <p>a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como las potestades de ejecución forzosa y revisión de oficio de aquéllos.</p> <p>b) La potestad de expropiación en las materias de su competencia, incluida la urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias que la legislación expropiatoria atribuye a la Administración del Estado.</p> <p>c) Las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes.</p> <p>d) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.</p> <p>e) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.</p> <p>f) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación y preferencia reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.</p> <p>g) La exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los organismos administrativos y ante los Jueces y Tribunales de cualquier jurisdicción.</p> <p>2. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Comunidad Autónoma en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.</p>	<p><i>Art. 40.-1.</i> En las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponde a la Comunidad Foral las siguientes potestades:</p> <p>a) Legislativa.</p> <p>b) Reglamentaria.</p> <p>c) Administrativa, incluida la inspección.</p> <p>d) Revisora en la vía administrativa.</p> <p>2. Dichas potestades deberán ejercitarse en los términos previstos en la presente Ley y en la legislación del Estado a la que la misma hace referencia.</p> <p><i>Art. 41.-1.</i> En las materias a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley Orgánica, y en las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la misma, corresponden a la Comunidad Foral las siguientes potestades:</p> <p>a) De desarrollo legislativo.</p> <p>b) Reglamentaria.</p> <p>c) De administración, incluida la inspección.</p> <p>d) Revisora en la vía administrativa.</p> <p><i>Art. 42.-1.</i> En las materias a las que se refiere el artículo 58 de la presente Ley, y en las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la misma, corresponden a la Comunidad Foral las siguientes potestades:</p> <p>a) Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.</p> <p>b) De administración, incluida la inspección.</p> <p>c) Revisora en la vía administrativa.</p> <p>2. La Comunidad Foral ejercerá las potestades a las que se refiere el apartado anterior, de conformidad con las disposiciones de carácter general que, en desarrollo de su legislación dicte el Estado.</p>

PAIS VASCO	ISLAS BALEARES	ARAGÓN
<p><i>Artículo 20.</i> 4. Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.</p>	<p><i>Artículo 84. Potestad legislativa y función ejecutiva de las competencias exclusivas.</i> 2. Corresponden al Gobierno de la Comunidad Autónoma y a los Consejos Insulares la función ejecutiva, incluidas la potestad reglamentaria y la inspección, y la actuación de fomento de las competencias que les son propias.</p> <p><i>Artículo 85. Desarrollo legislativo y función ejecutiva.</i> 2. En cuanto a las competencias relacionadas en el artículo 32, la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma podrá llevar aneja la potestad reglamentaria cuando sea necesaria para la ejecución de la normativa del Estado. 3. Los Consejos Insulares, además de las competencias que les corresponden de acuerdo con lo que se prevé en este Estatuto, tendrán las facultades de gestión y ejecución en el propio territorio de las decisiones del Gobierno de las Illes Balears cuando corresponda.</p>	<p><i>Artículo 62. Principios de organización y funcionamiento de la Administración.</i> 5. La Administración de la Comunidad Autónoma gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado.</p> <p><i>Artículo 71. Competencias exclusivas.</i> En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución.</p> <p><i>Artículo 77. Competencias ejecutivas.</i> En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública.</p>

ASTURIAS	CANARIAS
<p><i>Art. 10.-1.</i> El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan: ... 2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.</p> <p><i>Art. 15.- 2.</i> En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden: a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa. b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma. c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico. d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio. e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas. f) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional. No se admitirán interdictos contra las actuaciones del Principado en materias de su competencia, realizadas de acuerdo con el procedimiento legal.</p>	<p><i>Art. 30.-</i> La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... En el ejercicio de estas competencias, corresponderá a la Comunidad Autónoma las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, que ejercerá con sujeción a la Constitución y al presente Estatuto.</p> <p><i>Art. 40.- 2.</i> En el ejercicio de sus competencias exclusivas, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.</p> <p><i>Art. 41.-</i> En el ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden: a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y de revisión en vía administrativa .b) La potestad expropiatoria, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado cuando se trate de materia de competencia de la Comunidad Autónoma. c) Los poderes de investigación, deslinde y recuperación de oficio en materia de bienes. d) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico. e) La facultad de utilización del procedimiento de apremio. f) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás comunidades autónomas. g) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o tribunal jurisdiccional. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Comunidad Autónoma en materias de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.</p>



### **3. EL ESPEJO DE LAS ORGANIZACIONES PERIFÉRICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO**

1. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: LA NUEVA FIGURA DEL DELEGADO DEL GOBIERNO Y LA ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA AL ESTADO AUTONÓMICO.

1.1. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO.

1.2. LOS GOBERNADORES CIVILES.

2. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE NAVARRA.

3. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LA L.O.F.A.G.E.

3.1. UNA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA.

3.2. DE ALTO CARGO A ALTO FUNCIONARIO.

3.3. UNA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA REGIONALIZADA.

3.4. LA TRIPLE DEPENDENCIA DEL DELEGADO DEL GOBIERNO.

3.5. LA NUEVA SUBDELEGACIÓN NO ES LA ÚNICA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA PROVINCIA.

4. EL DELEGADO DEL GOBIERNO

4.1. NOMBRAMIENTO, RANGO Y DEPENDENCIA.

4.2. FUNCIONES.

4.2.1. FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN Y COMUNICACIÓN.

4.2.2. FUNCIONES EN EL ÁMBITO DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

4.2.3. FUNCIONES DE DIRECCIÓN.

4.2.3.1. FUNCIONES DE DIRECCIÓN POLÍTICA.

4.2.3.2. FUNCIONES DE DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.

4.2.4. FUNCIÓN DE SIMPLIFICACIÓN.

4.3. ESTRUCTURA DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO.

4.3.1. LAS SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO Y LAS DIRECCIONES INSULARES.

4.3.2. LAS SECRETARÍAS GENERALES.

4.3.2.1. OFICINAS DE INFORMACIÓN Y REGISTRO.

4.3.2.2. UNIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL.

4.3.2.3. OFICINAS DE EXTRANJEROS.

4.3.2.4. SERVICIOS RELATIVOS AL JURADO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

4.3.2.5. UNIDADES DE COORDINACIÓN Y CONTRA LA VIOLENCIA EN LA MUJER.

4.3.3. AREAS FUNCIONALES DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO.

4.3.3.1. COMPETENCIA Y NATURALEZA. SERVICIOS INTEGRADOS.

4.3.3.2. DIRECTORES DE AREA, DEPENDENCIAS Y OFICINAS.

- 4.3.4. LAS VICESECRETARÍAS GENERALES.
- 4.3.5. UN GABINETE.

No podemos obviar, a la hora de estudiar la Administración Periférica de las Comunidades Autónomas, que la mayor parte de los servicios que éstas prestan no son novedosos en cada una de las provincias a lo largo y ancho de las cuales despliegan su actividad. En efecto, las organizaciones periféricas autonómicas son y han sido herederas “a plazos” de los Gobiernos Civiles antes y subdelegaciones del Gobierno posteriormente.

El legado, como se indicaba, se recibió poco a poco siguiendo el ritmo político marcado por el propio desarrollo del estado de las autonomías, por la voracidad nacionalista y en ocasiones por la necesidad de pactos de gobernabilidad de los sucesivos gobiernos de la Nación. Y en este proceso, a veces vertiginoso y sin tiempo suficiente para asimilar las nuevas tareas políticas y administrativas, la administración receptora de las nuevas competencias incorporó la mayor parte de las ocasiones estructuras orgánicas, empleados públicos y recursos con las mismas virtudes y deficiencias que en su origen. Y todo ello a pesar del criterio marcado por la Comisión de Expertos sobre el Estado de las Autonomías presidida por García de Enterría, en el sentido de no reproducir los esquemas organizativos de la Administración del Estado.

Tanto es así, que de una lectura de textos referidos a los antiguos Gobiernos Civiles, apreciamos que gozan de tremenda actualidad alguna de las debilidades que entonces presentaban aquellas organizaciones, pero trasladadas, décadas después a la administración periférica autonómica. Por ejemplo, Parada<sup>101</sup> parece que estuviera haciendo, a nuestro entender, un diagnóstico de la situación actual de la administración periférica de algunas Comunidades Autónomas cuando nos recuerda cómo fracasaron los Gobernadores Civiles en su pretensión de convertirse en los verdaderos jefes de toda la administración estatal en las provincias: “El crecimiento imparable de la Administración periférica del Estado y su natural tendencia a relacionarse directamente con su respectivo Ministerio ha hecho vana la pretensión, siempre reiterada, de Prefectos y Gobernadores Civiles de interferir en las relaciones jerárquicas entre los Ministerios y sus Delegaciones Provinciales convirtiéndose en una especie de “Jefes de

---

<sup>101</sup> Parada, R.: “Los Gobernadores Civiles: entre el centralismo y la descentralización”. Nueva Revista. Nº38. Febrero-Marzo 1995.



Gobierno Provincial”.

Por otra parte, la importante centralización existente en aquella organización administrativa, reproduce sus esquemas en la organización administrativa periférica que nace con el Estado de las Autonomías, y que se sufrirá, lógica y proporcionalmente más en aquellas Comunidades más grandes por su extensión y su número de provincias.

La evolución de la administración periférica del Estado hasta llegar a la configuración actual diseñada por la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y su posterior desarrollo, ha seguido las pautas previsibles en el momento de configurarse el Estado de las Autonomías. Así lo aconsejaron, por lo menos, desde la Comisión de Expertos ya citada al recomendar las siguientes medidas:

1º. “En cuanto a los servicios periféricos de la Administración estatal, es criterio de la Comisión que debe producirse una supresión masiva de los mismos a medida que se hagan efectivas las transferencias.”

2º. “Los servicios que puedan restar en el escalafón provincial deben, como regla, dejar de tener existencia independiente (en el sentido de no seguir siendo delegaciones específicas de los órganos centrales), nucleándose en torno a la figura del Gobernador Civil que debe quedar convertido en el único delegado gubernamental en la provincia. Para atender nuevos servicios dependerán del Gobernador dos o tres delegados (directamente vinculados a él mismo y no a los Ministerios madrileños) que atenderán en grandes áreas homogéneas los servicios que a la Administración estatal les resten en el nivel provincial”.

3º. “Como medida complementaria, y en la medida de lo posible, algunos servicios periféricos pueden también retraerse hasta el escalón regional y ordenarse, conforme a los mismos criterios, en torno a la figura del Delegado del gobierno”.

4º. “Por último, el Delegado del Gobierno debe asumir las funciones propias del Gobernador Civil en las Comunidades Autónomas uniprovinciales”.

Las pautas de la Comisión de Expertos fueron abandonadas, por el contrario, por las Comunidades Autónomas, que en ningún caso siguieron las recomendaciones elaboradas para ellas: ni evitaron la burocracia cuando decidieron crear más servicios centrales de los estrictamente precisos, ni cuando desarrollaron una gran administración periférica en las comunidades pluriprovinciales. Lo veremos en su momento.

En la primera parte de este trabajo, al estudiar la descentralización en la historia de España pudimos analizar la evolución que sufrió la organización periférica del Estado en las provincias, desde sus primeros tiempos y con distintas denominaciones. Sin perjuicio de que nos podamos remitir a lo dicho en ese capítulo para todo lo que sea de interés, sin embargo en este momento lo que corresponde no es tanto el contenido que se puede deducir de un relato histórico, cuanto el análisis normativo de la Administración Periférica del Estado en las provincias. Y si bien haremos referencia a los Gobiernos Civiles posconstitucionales, nuestro interés se fundamenta en las Subdelegaciones del Gobierno.

## 1. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: LA NUEVA FIGURA DEL DELEGADO DEL GOBIERNO Y LA ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA AL ESTADO AUTONÓMICO.

### 1.1. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO.

La Administración periférica del Estado encuentra su escueto respaldo constitucional en el artículo 154 al consagrar que “un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad”.

Si la duda tras aprobarse la Constitución era cuál sería el modelo que se ha de seguir en la administración periférica del Estado, la regulación del artículo 154 no aclaraba excesivamente la cuestión.

Es por lo que, una vez constituidas las Comunidades del País Vasco<sup>102</sup> y Cataluña<sup>103</sup> e iniciado el proceso de transferencia de funciones y servicios se regula la figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas mediante el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre con la finalidad de proceder a su creación en las que se iban instituyendo<sup>104</sup>. Se trató de una norma en la que a nuestro entender se pretendía regular con cierta prisa el estatuto personal de los Delegados, para disgusto de

---

<sup>102</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre.

<sup>103</sup> Ley Orgánica 4/1979, de 18 de Diciembre.

<sup>104</sup> Reales Decretos 3184/1980 y 3185/1980, ambos de 22 de Diciembre, por los que se establecía la estructura orgánica de las Delegaciones Generales del Gobierno en el País Vasco y Cataluña.

los nacionalistas con la denominación de “Gobernador General”; también se determina el marco de actuación del Delegado del Gobierno como responsable de la administración periférica del Estado; y por último los cauces para coordinar la actuación de esta con la de la administración de la Comunidad Autónoma.

De esta manera se establecían aspectos como los siguientes:

- a) Su nombramiento por Real Decreto a propuesta del Presidente del Gobierno.
- b) Sus incompatibilidades<sup>105</sup>,
- c) La sede de la Delegación.
- d) Responsabilidad Civil ante el Tribunal Supremo.
- e) Su posición protocolaria.
- f) Su sustitución.
- g) El aplazamiento de la aprobación de estructura orgánica y de personal de los órganos de apoyo.
- h) Sus funciones. En ellas, al igual que pasó con el nombre, el apetito nacionalista encontró problemas, puesto que aspiraban a reducir la presencia política del Gobierno de la Nación a la mínima expresión a través de un Delegado del Gobierno con tareas meramente administrativas. Y sin embargo el Real Decreto incorporaba un catálogo de funciones que excedían de lo que los nacionalistas pretendían:
  - Para cumplir con la función constitucional de la dirección de la administración periférica del Estado:
    - 1) Coordinación de los Gobernadores Civiles.
    - 2) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y acuerdos del Gobierno y su administración aplicables en el territorio de la Comunidad Autónoma.
    - 3) Dirigir, impulsar, coordinar e inspeccionar los Servicios de la administración periférica del Estado.
    - 4) Dirigir y coordinar, a través de los Gobernadores Civiles, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

---

<sup>105</sup> El Real Decreto 739/1981, de 24 de Abril, por el que se modifica el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, por el que se regulan los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas circunscribe el ámbito territorial de la incompatibilidad al de la Comunidad Autónoma en la que ejerce su actividad.

5) Conocer e informar las propuestas de nombramiento y cese de los gobernadores civiles y de los titulares de los órganos y servicios de la administración periférica civil de Estado.

6) Informar, con carácter previo a su aprobación, los planes y programas de inversiones públicas del Estado en el territorio de la comunidad, así como impulsar, coordinar y vigilar su ejecución.

– Para llevar a cabo la función constitucional de coordinar la administración periférica del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma:

1) Mantener las necesarias relaciones de cooperación entre la administración del Estado y la de la comunidad autónoma, especialmente en los supuestos de competencias conjuntas o compartidas, y, en particular, en los que atañen a la ordenación general de la economía.

2) Promover el ejercicio de las acciones legales que puedan corresponder a la administración del Estado para impugnar ante los tribunales ordinarios y contencioso-administrativos, los acuerdos y disposiciones normativas de rango inferior a las leyes emanados por los órganos de las Comunidades Autónomas. I

3) Informar al gobierno en cuanto al ejercicio por este de la facultad establecida en el artículo 155.1 de la Constitución.

4) Proponer o informar al Gobierno respecto a la acción de impugnación prevista en el artículo ciento sesenta y uno coma dos de la constitución.

5) Instar al Gobierno para el ejercicio de la función prevista en el artículo ciento cincuenta y tres, b), en relación con el artículo ciento cincuenta coma dos de la Constitución, sobre el ejercicio de las funciones delegadas por el gobierno a la Comunidad Autónoma.

Se trata en nuestra opinión, y según hemos analizado, de tareas propias de lo que Parada<sup>106</sup> vino a llamar un “Super-Gobernador”, e inherentes a sus cometidos constitucionales.

Posteriormente y mediante el Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, de Reforma de la Administración Periférica del Estado se regulan cuestiones que entendemos podían haberse incluido en la normativa originaria de las Delegaciones

---

<sup>106</sup> Parada,R.: “Derecho Administrativo II (Organización y Empleo Público)”. Marcial Pons. 1995.

Generales. Por ejemplo la estructura orgánica de las mismas, en las que aparecen:

- Secretaría General.
- Gabinete Técnico.
- Asesoría Jurídica.
- Asesoría Económica.
- Comisión de Coordinación.

Y además, y como dato relevante en nuestro estudio, las Delegaciones de Hacienda, en virtud de la Disposición Adicional de de esta norma, mantienen su relación y vinculación con los servicios centralizados de su Ministerio.

Habría que esperar al desarrollo estatutario por el resto de regiones del territorio nacional para llevar a cabo una regulación “definitiva” de la figura del artículo 154 de la Constitución que venimos analizando. En efecto, será la Ley 17/1983, de 16 de Noviembre, la que va a llevar a cabo ese trabajo y va a mantenerse en vigor hasta la aprobación de la L.O.F.A.G.E.

Por lo pronto, con vanas intenciones de saciar las peticiones nacionalistas, se cambia la denominación de “Gobernador General” por la de “Delegado del Gobierno”. Además evita no crear un nuevo escalón en la pirámide organizativa de la Administración del Estado. Pero fundamentalmente le dota de unas funciones lo suficientemente genéricas como para que necesiten de interpretación sistemática apoyados en normas incluso de ámbito procesal, de las cuales se pueda llegar a la conclusión de si pueden o no impugnar acuerdo de las Comunidades. Por otra parte, y en ese genérico marco de actuación, se les atribuye una supremacía sobre los Gobiernos Civiles.

## 1.2. LOS GOBERNADORES CIVILES.

Debemos entender, con Parada<sup>107</sup>, que durante aquellos años posteriores a la Constitución de 1978 es la pieza más relevante de la Administración Periférica del Estado, y ello, a pesar de los cambios introducidos por aquella, que indirectamente, le han restado buena parte de su importancia”.

---

<sup>107</sup> Parada, R.: “Derecho Administrativo II ...”. Op. Cit.

Lo cierto es que se trata de una figura que sufre una rapidísima evolución, de la cual en parte, ya hicimos referencia en el primer capítulo del presente trabajo. Ya no es el Presidente de la Diputación, no nombra alcaldes, y ve como progresivamente pierde competencias a favor de los órganos periféricos correspondientes de las Comunidades Autónomas, sobre las cuales no ejerce ningún control.

No obstante, el Real Decreto 3117/1980 de 22 de Diciembre de 1980 los definía como representante permanente del Gobierno de la Nación en la Provincia, que en su condición de primera autoridad de la Administración Civil del Estado, ejerce su superior dirección de todos los servicios periféricos de la misma.

Se trata de una norma que está en vigor hasta que el nacimiento de la figura del Subdelegado que veremos en breve. El Real Decreto 617/1997, de 25 de Abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, mantiene en vigor en nuestros días el artículo 19 de la antigua norma, referido a la Comisión de Gobierno.

De su Estatuto personal, y sus funciones se deduce la existencia de un órgano periférico política y administrativamente fuerte, del que se mantiene todavía parte de lo que en su día fue, y que entendemos lógico, debido al gran peso administrativo y político que supone dirigir la mayor organización administrativa de la provincia.

Entre las facultades del Gobernador Civil se encuentran, además de la jefatura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en la provincia, y la dirección de los servicios de protección civil, las siguientes:

- Dirige, impulsa y coordina la actividad de los distintos servicios de la Administración civil del Estado. Orienta, de acuerdo con las directrices recibidas, la actividad general de la Administración del Estado en la provincia, por medio de las instrucciones y circulares que estime necesario dirigir a los diferentes servicios periféricos.
- Velar por el estricto cumplimiento de sus deberes por parte de los funcionarios públicos, promoviendo cuando proceda, la incoación de los expedientes disciplinarios que correspondan.
- Supervisar como Jefe de todos los Servicios Públicos de la provincia la actividad Administrativa en sus aspectos jurídicos, económicos y políticos, en la forma legalmente establecida.

- Suspender, cuando proceda y por razones de interés general, las decisiones y acuerdos de los Delegados y Jefes de los Servicios de la Administración Civil del Estado en la provincia.
- Coordinar la actividad de todos los órganos de la Administración Civil del Estado en la provincia, de forma directa o en el seno de la comisión provincial de Gobierno y, cuando proceda, con la Administración Local.
- Actuar como órgano de comunicación y colaboración entre la Administración Civil del Estado y las Administraciones Locales y Provinciales.
- Informar y, en su caso, proponer al Gobierno las inversiones públicas en la provincia, impulsando y controlando su realización.
- Promover la interposición de los recursos y el ejercicio de las acciones correspondientes en defensa de la Constitución y el Ordenamiento jurídico, en los términos previstos en las leyes.

Del mismo modo, que parece lógico la existencia de un órgano fuerte en la administración del estado en cada provincia, entendemos que se entendió de manera positiva, y se sometió a una continua adaptación a esta organización periférica. Incluso con una flexibilidad y rapidez inusitada en unas estructuras centenarias.

De este modo, la primera reforma que se produce se lleva a cabo por Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, en la que empieza ya a tener presente, como vimos en el caso de los Delegados del Gobierno, la existencia de las dos primeras Comunidades Autónomas. Así se estructuran los Gobiernos Civiles en Secretarías Generales, Direcciones Provinciales Departamentales<sup>108</sup> dependiendo orgánica y funcionalmente de los respectivos Ministerios, y la Comisión Provincial de Gobierno.

A continuación se aprueba el Real Decreto 1223/1983, de 4 de Mayo, sobre medidas de reorganización de la Administración Periférica del Estado, cuya finalidad fue llevar a cabo una reforma como consecuencia del proceso de transferencia de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas. En él se prevé la necesidad de proceder a la supresión de las Direcciones Provinciales afectadas y la adscripción de las unidades resultantes a los correspondientes Gobiernos Civiles. También se prevé una figura que dota al sistema de suficiente margen y flexibilidad, como lo es la de los

---

<sup>108</sup> En las que según el artículo 5 del citado Real Decreto 1801/1981, se agrupan los servicios periféricos de ámbito provincial de los diferentes Ministerios y de sus organismos autónomos.

“Directores Comisionados de los Departamentos Ministeriales”, como figura útil para el ejercicio de funciones específicas y temporalmente limitadas, en tanto en cuanto se organice definitivamente la Administración General del Estado.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Son pocas las Comunidades que en su Estatuto incorporan referencia alguna a la Administración Periférica, y las que lo hacen no están desprovistas de intencionalidad.

De este modo:

### 2.1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO:

Establece en el párrafo 2 de su artículo 23 que “de conformidad con el artículo 154 de la Constitución, un Delegado nombrado por el Gobierno la dirigirá y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad Autónoma”. Pero se a nuestro parecer se trataba tan sólo de culminar con cierta dosis de constitucionalidad la prescripción absurda del primer párrafo del mismo artículo que dice que “la Administración civil del Estado en el territorio vasco se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma”.

### 2.2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS:

Sin más intención que la de resolver un conflicto de territorios, dice en su Disposición Adicional cuarta que la sede de la Delegación del Gobierno de la Nación en la Comunidad Autónoma de Canarias radicará en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria.

### 2.3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE NAVARRA:

Queremos entender que viene a recordar que a pesar de otras previsiones constitucionales unidas a pretensiones anexionistas que esporádicamente dotan a esa Comunidad de cierta inestabilidad institucional, mantiene la administración periférica del Estado. De este modo, el artículo 66 del mismo dice que “un Delegado nombrado por el Gobierno de la Nación dirigirá la Administración del Estado en Navarra y la coordinará, cuando proceda, con la Administración Foral.”.



### 3. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LA L.O.F.A.G.E.

La propia evolución de la Administración periférica, unida a una tradicional reivindicación nacionalista, junto con el elemento determinante, que fue el acuerdo de investidura y gobernabilidad que el nuevo gobierno del Partido Popular pactaba con Convergencia y Unión, provocaron la sustitución de la figura de los Gobernadores Civiles por la de los Subdelegados del Gobierno en cada provincia.

La herramienta para hacer efectivo ese acuerdo fue la L.O.F.A.G.E., cuya exposición de motivos destaca los elementos fundamentales de la reforma e intenta justificarlos:

Por un lado, el ajuste de la estructura administrativa de la Administración Periférica del Estado al modelo autonómico. Imprescindible y altamente positivo, a nuestro entender.

Por otro, el introducir en la Ley el objetivo de la Administración Única. Aunque la organización que nace con esta Ley no lo impide, tampoco se deduce de la misma otra cosa más que una Administración periférica mejor dimensionada y más eficiente que coexiste con el resto de las administraciones públicas, ejerciendo cada una sus respectivas competencias, tal y como se hacía hasta el día en el que se aprobó la misma. Es por lo que entendemos que la idea de Administración Única es compatible, pero también independiente de lo que la L.O.F.A.G.E. regula.

Además la supresión de los Gobiernos Civiles, y la creación de los Subdelegados del Gobierno, nombrados entre funcionarios de carrera y dependientes de los Delegados del Gobierno en la Comunidad Autónoma. Y no cuentan con la condición de alto cargo.

No cabe duda que desde un punto de vista general o global la reforma es oportuna, si bien queremos entender que en la práctica debemos ubicarla a medio camino entre el surgimiento ex novo de una nueva administración y el enterramiento de una organización con solera. Si una modificación administrativa que suponga un simple cambio de “rótulos o placas existentes a las entradas de los edificios públicos”<sup>109</sup> es inútil, el borrón y cuenta nueva en una organización a la que apenas le quedarían unos años para cumplir dos siglos de existencia es un error si no se intentan consolidar aquellos aspectos que han sido positivos para la vida de los ciudadanos.

---

<sup>109</sup> Crespo Montes, Luis Fernando: “Mitos y Ritos de la Administración española”: I.N.A.P. 2003

Veamos primero alguno de las novedades de su regulación.

### 3.1. UNA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA.

Por una parte entendemos como inevitable la inicial confusión en los ciudadanos ante las nuevas denominaciones. Al conglomerado de nuevos organismos autonómicos recién transferidos con nuevos nombres y siglas, (servicios territoriales, departamentos territoriales, delegaciones territoriales, gerencias territoriales, gerencias provinciales, secretarías territoriales, direcciones provinciales) que el común de los ciudadanos no acaba de asimilar, le añadimos unos organismos nuevos que despistarían aún más si no hubiera sido por que la ubicación física de las Subdelegaciones del Gobierno es la misma que la de los antiguos Gobiernos Civiles.

Para empezar, no hace falta ser muy agudo para deducir que se trataba, para empezar, de una cuestión terminológica o “estética”. Por más adecuado que nos parezca el cambio de nombre, no descubriremos nada si afirmamos que se trataba simplemente del ansia nacionalista de romper con la vieja idea centralista que se les representaba en la figura del Gobernador Civil del régimen del General Franco, suprimiendo su figura pero manteniendo adecuadamente reformada una organización administrativa en la que sobreviven numerosos elementos de la anterior y con menos competencias sectoriales. Tanto es así que alguna otra reforma se había hecho hasta 1997 de la Administración Periférica sin que se apreciara la necesidad de eliminar los Gobiernos Civiles. Supresión que, por cierto, no supone la desaparición del entramado administrativo de tipo transversal de los mismos, sino tan sólo una positiva reorganización que pudo haberse ejecutado sin el cambio de denominación.

### 3.2. DE ALTO CARGO A ALTO FUNCIONARIO.

Destaca también, al hilo de esta cuestión terminológica, la pérdida de la condición de alto cargo del máximo representante de la Administración General del Estado en la provincia y el requisito de ser funcionario público. Haciendo un paralelismo posiblemente no acertado, pero desde luego existente, debemos recordar como en la Junta de Castilla y León, bajo el mandato del propio presidente Aznar, se dictó una norma<sup>110</sup> por la que se requería la condición de funcionario para ostentar el

---

<sup>110</sup>Decreto 216/1987, de 20 de agosto, de creación de las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León. Su artículo 3 decía: “La provisión de los puestos de Delegados Territoriales se efectuará

cargo de Delegado Territorial de la misma en cada una de las provincias (hoy ya sin vigencia).

Como sucede con el asunto del nombre, se trata de una loable intención otorgarle perfil político bajo a un puesto de funcionario de libre designación. Atrás quedaron los tiempos (incluso constitucionales) de “el tratamiento de Excelencia y derecho al uso de la insignia, guión o banderín”<sup>111</sup>. Pero también quedó atrás con la derogación de esa norma por el Real Decreto 617/1997, de 25 de Abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, la incompatibilidad del cargo de Gobernador Civil “con el ejercicio de cualquier otro de carácter público y, dentro de la provincia, con toda clase de profesiones o actividades mercantiles o industriales”.<sup>112</sup> Lo cual nos lleva a recordar el contrasentido que en la práctica va a presentar el objetivo de la norma de proporcionar al puesto un perfil político tenue, con la posibilidad de hacer carrera política o política patidista a través de la Subdelegación en la provincia en la que ya con anterioridad se residía e incluso se hacía política desde cualquier otra posición (al uso de lo que en ocasiones sucede en similares puestos en las Comunidades Autónomas). No obstante cabe recordar que la legislatura de su nacimiento y la siguiente, bajo los gobiernos de Aznar se mantuvieron en muchas provincias de España los nombramientos hechos bajo la vigencia del Real Decreto que les obligaba a salir de su provincia para ostentar el cargo de Gobernador Civil. Con los nuevos nombramientos tras el cambio de Gobierno no fue necesario, y en el futuro habrá que estar a lo que vaya sucediendo para comprobar si definitivamente se va a mantener una buena costumbre de la antigua figura del Gobernador Civil o vamos a ver evolucionar la figura del Subdelegado hacia la de un puesto en liza en la pugna política provincial en la que no es el Gobierno ni su Delegado en la Comunidad Autónoma el que designa al más adecuado, sino el partido político en la provincia el que busca a quien mejor defienda sus intereses, lejanos a veces de los meramente administrativos o institucionales.

De lo que no cabe duda (aún a riesgo de adentrarnos en terrenos institucionales más que administrativos), es que el cambio de estatus del nuevo representante del

---

por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, entre funcionarios del Grupo A, por el sistema de libre designación con convocatoria pública”.

<sup>111</sup> Artículo 5 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles.

<sup>112</sup> Artículo 9 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles.

Gobierno en la provincia provocó más de un problema protocolario.

### 3.3. UNA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA REGIONALIZADA.

Cuestión más destacada que las anteriores es la apuesta que la L.O.F.A.G.E. hace por el modelo organizativo regional al canalizar buena parte de la actividad de la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma en la figura del Delegado del Gobierno, empezando por su intervención en el nombramiento<sup>113</sup> tanto de los Subdelegados del Gobierno como en forma de informe en el de los titulares de otros órganos de la Administración del Estado integrados o no en la propia Delegación. Y siguiendo por constituirse como el órgano de supervisión<sup>114</sup> y coordinación<sup>115</sup>, lo cual le convierte además, en el primero de los interlocutores con Madrid de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma. No hubiera sido en absoluto perturbador que se le hubieran atribuido facultades similares respecto de su provincia, y con supervisión del Delegado del Gobierno, a los Subdelegados. Sin embargo la L.O.F.A.G.E. opta por considerar expresamente a las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias órganos de la Delegación del Gobierno (artículo 32.1).

### 3.4. LA TRIPLE DEPENDENCIA DEL DELEGADO DEL GOBIERNO.

Del mismo modo, consideramos acertada la triple dependencia que la L.O.F.A.G.E. le otorga al Delegado del Gobierno en su artículo 22.2, pues por un lado se le concede el oportuno respaldo político al depender directamente de la Presidencia del Gobierno, por otro, y a través del Ministro del Interior se ejercitarán sus competencias relativas a la garantía de libertades públicas y seguridad ciudadana, y por último y a través del Ministro de Administraciones Públicas se tiene el adecuado sustento administrativo en la provincia para el ejercicio de su función de atención a los ciudadanos como cualquier otra administración. Igual de correcto nos hubiera parecido el hacer depender a los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León del propio Presidente, y no como establece la L.G.A.C. y L., al vincularlos orgánicamente a una Consejería, la de Presidencia y Administración Territorial, según el artículo 43, que hoy es ya sin embargo, la Consejería de la Presidencia.

---

<sup>113</sup> Artículo 23.1 de la L.O.F.A.G.E.

<sup>114</sup> Artículo 23.1 y 6 de la L.O.F.A.G.E.

<sup>115</sup> Artículo 22.2.a) de la L.O.F.A.G.E.

### 3.5. LA NUEVA SUBDELEGACIÓN NO ES LA ÚNICA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA PROVINCIA.

En efecto, la regulación que se hace de las Subdelegaciones del Gobierno tanto en la L.O.F.A.G.E. como en las normas posteriores, hace fracasar, a nuestro entender la pretensión que hubiera sido deseable de encuadrar a todas las unidades de la Administración Periférica del Estado en la provincia, en la misma estructura jerárquica de la Subdelegación del Gobierno, como entendemos que sí sucede en el caso de las Delegaciones del Gobierno. Ya vimos en el comienzo de este capítulo una de las deficiencias clásicas de los Gobiernos Civiles que se reproduce en la administración periférica de las Comunidades Autónomas, y a la que con la nueva regulación de la del Estado no se le ha dado solución, que no es otro que es la vana pretensión de los Gobernadores Civiles de una lógica “interferencia” en las relaciones entre las unidades periféricas y sus Ministerios. Resulta difícil de conjugar a veces la facultad de supervisión de los Subdelegados con la dependencia jerárquica que esas unidades no integradas tienen respecto de los órganos centrales de su Ministerio.

Veremos en su momento respecto a la administración periférica de las Comunidades Autónomas, y más concretamente, respecto a la de Castilla y León, que este problema se reproduce exactamente, y en ocasiones se multiplica. Como dato positivo, el Gobernador Civil, refiriéndonos siempre al posconstitucional, aparecía como “representante permanente del Gobierno de la Nación en la provincia”, y “como primera autoridad de la Administración Civil del Estado”, para lo cual “ejerce la superior dirección de todos los servicios periféricos de la misma<sup>116</sup>”. Lo cual suponía igual dosis de autoridad que de responsabilidad. Sin embargo, en la actual regulación de la L.G.A.C. y L., al igual que lo que sucede con los Subdelegados y sin perjuicio de lo que en su momento analizaremos, nos encontramos con las atribuciones adecuadas para un Delegado Territorial como representante de la Junta de Castilla y León respecto de las unidades integrantes de la Administración General, pero también, como en el caso de los Subdelegados<sup>117</sup>, unas no especificadas facultades de coordinación e impulso respecto de la administración institucional. Ciertamente, no sería ni siquiera necesario que aparecieran en la Ley estas últimas, por darlas por supuestas, si no fuera porque

---

<sup>116</sup> Artículo primero del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles.

<sup>117</sup> En el caso de los Subdelegados del Gobierno la referencia a la supervisión e impulso va atribuida no a la administración institucional sino a “los servicios no integrados”.

respecto de las unidades de la Administración General establece un detallado elenco de competencias muy expresivo por omisión de lo que le corresponde respecto de la Administración Institucional. Y aquí aparece una de los defectos del sistema: será la práctica, o incluso el perfil de cada Subdelegado del Gobierno en cada provincia el que concrete que tipo de gestión se va a llevar a cabo con esos servicios no integrados.

Por último, y antes de entrar en el detalle de las cuestiones organizativas y competenciales, volvemos al punto inicial de esta valoración de la reforma de la administración periférica del Estado operada por la L.O.F.A.G.E. para defender la adaptación a los nuevos tiempos que se ha llevado a cabo, pero sin olvidar que a nuestro entender deben permanecer inmutables aquellos aspectos positivos que una organización compleja sólo los obtiene tras muchas décadas de servicio al ciudadano y sin correr el riesgo de caer en la improvisación en la que las administraciones autonómicas van cayendo según se van asentando sus estructuras tras cada nueva transferencia de competencias. Reformar la Administración es un trabajo de todos los días, y estimamos que la L.O.F.A.G.E., al menos en lo que se refiere a la Administración periférica, supone en muchos aspectos una puesta a cero del cuentakilómetros de su organización, y sólo recuperando las experiencias positivas de un amplio pasado se evitará caer en los defectos de las administraciones recién nacidas, como las autonómicas.

Como elementos más débiles de la modificación operada debe de decirse que la reducción de la Administración Periférica del Estado como consecuencia del transvase de competencias a las Comunidades Autónomas no hacia imprescindible cambiar la esencia de la misma. Salvando cuestiones políticas, y admitido el cambio de nombre y la regionalización de los servicios periféricos, hubiera sido deseable mantener el estatus administrativo de “alto cargo” al que no deja de ser el más alto representante del Gobierno en la provincia. Y en nada hubiera perjudicado la atribución de la jefatura directa de todos los servicios de la Administración Periférica del Estado.

Coincidimos, por lo tanto, con Rodríguez-Arana<sup>118</sup> cuando dice que “la reforma de la Administración en la democracia constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones hacia las necesidades colectivas de los ciudadanos”, pero también cuando continúa diciendo posteriormente

---

<sup>118</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime: “El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas”. Aranzadi. 2006.

que “el reformismo, en cambio, aun aceptando la riqueza de lo recibido, no entraña una plena conformidad, de ahí que desee mejorarlo efectivamente”.

#### 4. DELEGADOS DEL GOBIERNO

Se trata de un órgano de carácter necesario desde el punto de vista constitucional que presenta las siguientes características.

##### 4.1. NOMBRAMIENTO, RANGO Y DEPENDENCIA.

Los Delegados del Gobierno son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno según lo dispuesto en el artículo 22 de la L.O.F.A.G.E. Tal y como explicábamos con anterioridad, dependen de la Presidencia del Gobierno, aunque corresponde al Ministro de Administraciones Públicas dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio, y al Ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado, impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana. Todo ello sin perjuicio de la competencia de los demás Ministros para dictar las instrucciones relativas a sus respectivas áreas de responsabilidad. Según el artículo 6.3 son órganos directivos de la Administración General del Estado, con rango de Subsecretario.

##### 4.2. FUNCIONES.

Si bien la Constitución lo diseña como director de la Administración General del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, y como coordinador de la misma, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad, debemos profundizar en las competencias que desarrollan tanto la L.O.F.A.G.E. como el Real Decreto 1330/1997, de 1 de Agosto, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno. Consideramos adecuada la técnica normativa de la regulación que tanto la Ley como el Real Decreto hacen de las competencias de los Delegados del Gobierno. Ambas normas hacen una exposición meridianamente clara de sus funciones que no deja lugar a dudas y que evitan el tener que bucear en una espesa maraña de disposiciones normativas para conocer la competencia del órgano.

Por un lado la L.O.F.A.G.E. enumera las competencias del Delegado en los artículo 22 a 27, y por otro el Real Decreto 1330/1997, aplica esa delimitación

competencial al Delegado del Gobierno respecto a los servicios integrados en el artículo 5, y respecto a los servicios no integrados en el artículo 10, si bien este último hace una simple remisión a la Ley. El artículo 5 del Real Decreto hace una pormenorizada relación de las competencias del delegado del Gobierno en relación con los servicios integrados en las materias propias del Ministerio de Fomento, Educación y Ciencia, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad y Consumo.

Vamos a repasar con una clasificación propia, las funciones del Delegado del Gobierno según la L.O.F.A.G.E.

#### 4.2.1. FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN Y COMUNICACIÓN.

Es claro el artículo 22 de la L.O.F.A.G.E. cuando le atribuye al Delegado del Gobierno la representación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de la representación del Estado que le corresponde al Presidente de aquella.

Y entendemos incluidas dentro de esta facultad de representación y comunicación las atribuciones del artículo 22.2 desarrolladas en el artículo 27:

- a) Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades locales.
- b) Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes.

Para llevar a cabo estas funciones el Delegado del Gobierno podrá además de promover convenios de colaboración en relación a los programas de financiación estatal:

- a) Participar en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, así como en otros órganos de cooperación de naturaleza similar cuando se determine.
- b) Promover la celebración de convenios de colaboración y cualesquiera otros mecanismos de cooperación de la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma, participando, en su caso, en el seguimiento de la ejecución y cumplimiento de los mismos.



#### 4.2.2. FUNCIONES EN EL ÁMBITO DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS Y SEGURIDAD CIUDADANA.

Para algunos autores<sup>119</sup> su “competencia propia”, es precisamente, según le atribuye el artículo 23.3 de la L.O.F.A.G.E. el proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya jefatura le corresponde al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

#### 4.2.3. FUNCIONES DE DIRECCIÓN.

Corresponde a los Delegados del Gobierno, conforme al artículo 22 de la L.O.F.A.G.E., la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y los Organismos Públicos situados en su territorio. Esto supone que la función de dirección de los Delegados del Gobierno, a diferencia de la que corresponde a los Subdelegados, alcanza tanto a los servicios integrados en la correspondiente Delegación como al resto de los servicios periféricos ubicados en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

Concretamente, las competencias de dirección y supervisión de los Delegados del Gobierno aparecen relacionadas en el artículo 23 de la citada Ley y las podemos clasificar en funciones de dirección política y funciones de dirección administrativa:

##### 4.2.3.1. FUNCIONES DE DIRECCIÓN POLÍTICA.

1. Dirigir la Delegación del Gobierno.
2. Nombrar a los Subdelegados del Gobierno y dirigir y coordinar como superior jerárquico la actividad de aquéllos. Además, informar las propuestas de nombramiento de los titulares de órganos territoriales de la A.G.E. y los Organismos Públicos de ámbito autonómico y provincial, no integrados en la Delegación del Gobierno.
3. Formular a los Ministerios competentes, en cada caso, las propuestas que estime convenientes sobre los objetivos contenidos en los planes y programas que hayan de ejecutar los servicios territoriales y los de sus Organismos Públicos, e informar,

---

<sup>119</sup>Gamero Casado, Eduardo; Fernández Ramos, Severiano: “Manual Básico de Derecho Administrativo”. Tecnos. 2006.

periódicamente, a los Ministerios competentes sobre la gestión de sus servicios territoriales.

4. Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas, constitucionalmente, al Estado y la correcta aplicación de su normativa, promoviendo o interponiendo, según corresponda, conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones legalmente procedentes.

5. Además, de acuerdo con el artículo 26 de la LOFAGE son los titulares de las correspondientes Delegaciones del Gobierno. Dirigen directamente o a través de los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los servicios territoriales ministeriales integrados en éstas, de acuerdo con los objetivos y, en su caso, instrucciones de los órganos superiores de los respectivos Ministerios. Ejercen las competencias propias de los Ministerios en el territorio y gestionan los recursos asignados a los servicios integrados.

#### 4.3.2.2. FUNCIONES DE DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.

1. Impulsar y supervisar, con carácter general, la actividad de los restantes órganos de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

2. Suspender la ejecución de los actos impugnados dictados por los órganos de la Delegación del Gobierno cuando le corresponda resolver el recurso y proponer la suspensión en los restantes casos, así como respecto de los actos impugnados dictados por los servicios no integrados en la Delegación del Gobierno.

3. Ejercer las potestades sancionadora, expropiatoria y cualesquiera otras que les confieran las normas o que les sean desconcentradas o delegadas.

Para el desempeño de su función directiva y de supervisión de todos los servicios periféricos, el artículo 28 de la LOFAGE creó en cada una de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales una Comisión Territorial de Asistencia, presidida por el Delegado del Gobierno e integrada por los Subdelegados en las provincias comprendidas en el territorio de ésta y, en el caso de las Islas Baleares y Canarias, por los Directores Insulares. A sus reuniones pueden asistir los titulares de los órganos y servicios que el Delegado del Gobierno en la correspondiente Comunidad Autónoma considere oportuno. Además, el artículo 12.1 del Real Decreto 1330/1997, de

1 de agosto, crea las Comisiones de Asistencia a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y en las ciudades de Ceuta y Melilla. Unas y otras cumplen las siguientes funciones enumeradas en el artículo 28.2:

- a) Coordinar las actuaciones que hayan de ejecutarse de forma homogénea en el ámbito de la Comunidad Autónoma, para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales fijados por el Gobierno en los servicios territoriales.
- b) Asesorar al Delegado del Gobierno en la elaboración de las propuestas de simplificación administrativa y racionalización en la utilización de los recursos a que se refiere el artículo 25 de la L.O.F.A.G.E.
- c) Cualesquiera otras que a juicio del Delegado del Gobierno resulten adecuadas para que la Comisión Territorial cumpla la finalidad de apoyo y asesoramiento en el ejercicio de las competencias que le asigna la LOFAGE.

#### 4.2.4. FUNCIÓN DE SIMPLIFICACIÓN.

Los Delegados del Gobierno tienen encomendada la responsabilidad de adoptar iniciativas para simplificar las estructuras de la Administración Periférica del Estado, de acuerdo con los principios de eficacia, economía del gasto y eliminación de duplicidades en las estructuras administrativas, tanto en la propia A.G.E. como con otras Administraciones Públicas. Además, pueden proponer a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la elaboración de planes de empleo, la adecuación de las relaciones de puestos de trabajo y los criterios de aplicación de las retribuciones variables, en la forma que reglamentariamente se determine, y deben ser consultados en la elaboración de planes de empleo de la Administración General del Estado en su ámbito territorial y en la adopción de otras medidas de optimización de los recursos humanos, especialmente los que afectan a más de un Departamento.

#### 4.3. ESTRUCTURA DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO.

Resulta interesante la referencia a la simplificación de los servicios públicos que hace la L.O.F.A.G.E. al referirse al empezar a regular la estructura de los servicios periféricos. En efecto la organización de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del

gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones públicas. Y además continúa el artículo 31 determinando la supresión, refundición o reestructuración, previa consulta a los Delegados del Gobierno, de los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegada a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas.

Si bien es encomiable la voluntad del legislador en la salvaguarda de los principios de eficacia y de economía del gasto público, no encontramos referencia alguna a este propósito respecto de los órganos centrales, los cuales también se han visto afectados de manera notable por las transferencias de competencias.

La estructura de las Delegaciones del Gobierno está regulada en los artículo 31 a 35 de la L.O.F.A.G.E., y en los artículo 2, 3 y 4 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto y la integran los siguientes órganos:

#### 4.3.1. LAS SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO Y LAS DIRECCIONES INSULARES.

Debemos recordar que al amparo del artículo 29 de la L.O.F.A.G.E. existe una Subdelegación del Gobierno en todas las provincias, excepto en las Delegaciones del Gobierno uniprovinciales en las que las competencias de la Subdelegación son ejercidas directamente por la correspondiente Delegación del Gobierno. En estas últimas, la Ley 53/2002, de 30 de Diciembre introdujo la posibilidad de crear por Real Decreto Subdelegaciones del Gobierno, teniendo en cuenta circunstancias como la población del territorio, el volumen de gestión o sus singularidades geográficas, sociales o económicas. Así se hizo en la Delegación del Gobierno de Madrid, para la cual se aprobó mediante Real Decreto 466/2003, de 25 de abril una Subdelegación del Gobierno.

Los Subdelegados del Gobierno, según el propio artículo 29 y el artículo 2 del Real Decreto 617/1997, de 25 de Abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado son nombrados por el correspondiente Delegado 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 exige, para su ingreso, el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o

equivalente. Al igual que los Delegados son de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la LOFAGE, órganos directivos con el rango de Subdirector General.

En la actualidad hay 44 Subdelegados del Gobierno cuyas competencias, según los artículos 29 de la LOFAGE<sup>120</sup> y 5 del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, son las siguientes:

- a) Dirigir 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 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 tenga su sede en el territorio provincial.
- e) Ejercer las competencias sancionadoras que se les atribuyan normativamente.

En las provincias en las que no radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, los Subdelegados del Gobierno, bajo la dirección y la supervisión del Delegado del Gobierno, ejercerán 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 dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia. No obstante debemos recordar como la propia L.O.F.A.G.E. no incorpora la Delegación de Defensa dentro de las Subdelegaciones, y en su Disposición Adicional Primera las integra directamente en el Ministerio de Defensa.
- b) La dirección y la coordinación de la protección civil en el ámbito de la provincia. Debemos entender no obstante que se trata de una competencia que va disminuyendo según las Comunidades Autónomas aprueban sus planes especiales para trabajar contra

---

<sup>120</sup> Con las modificaciones derivadas del artículo 77 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

determinados riesgos. En todo caso la coordinación de manera general le corresponde a la Comunidad Autónoma.

En las provincias en las que radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, los Subdelegados del Gobierno podrán ejercer las anteriores competencias previa delegación del Delegado del Gobierno y, en todo caso, bajo la dirección y supervisión del mismo. Asimismo, en las provincias donde esté situada la sede de la Delegación del Gobierno, los Subdelegados del Gobierno pueden 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.

Subordinados a los Subdelegados o Delegados del Gobierno, la L.O.F.A.G.E. creó en su artículo 30<sup>121</sup> la figura de los Directores Insulares de la Administración General del Estado en las islas, correspondiendo su nombramiento al Delegado del Gobierno, 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 exige para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, o el título de Ingeniero técnico, Arquitecto técnico, Diplomado universitario o equivalente. Los Directores Insulares ejercen en su ámbito territorial las competencias atribuidas por la L.O.F.A.G.E. a los Subdelegados del Gobierno en las provincias. Existen 7 Directores Insulares, correspondiendo a las islas de Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera.

El Real Decreto 1330/1997, de 1 de Agosto, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno, establece la estructura de las Subdelegaciones del Gobierno y de las Direcciones Insulares en su artículo 4 al decir que estarán integradas por los siguientes órganos:

- a) La Secretaría General.
- b) Vicesecretaría General, regulada en el artículo 2 de la Orden de 7 de noviembre de 1997 por la que se desarrolla el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno. Tanto Secretaría como Vicesecretaría existían ya con anterioridad a la Ley. A nuestro entender son el elemento facilitador y estabilizador clave en el funcionamiento administrativo de

---

<sup>121</sup> Desarrollado en los artículos 6 al 10 del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado.

la Subdelegación.

c) Los órganos de las áreas funcionales de las Delegaciones del Gobierno que, en su caso, se determinen.

De todas ellas haremos referencia como órganos de la Delegación del Gobierno, pues ostentan similares competencias con ámbitos territoriales de actuación diferentes.

La asistencia jurídica y las funciones de intervención y control financiero en relación con las Subdelegaciones del Gobierno se ejercerán por el Servicio Jurídico del Estado y la Intervención General de la Administración del Estado de los Ministerios de Justicia y de Economía y Hacienda respectivamente, de acuerdo con su normativa específica.

#### 4.3.2. LAS SECRETARÍAS GENERALES.

La L.O.F.A.G.E. inicialmente se refiere a ellas cuando dice en el artículo 32.2.c que existirá un órgano para la gestión de los servicios comunes de la Delegación, incluyendo los servicios integrados. Están instituidas en todas las Delegaciones, Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, salvo en el caso de las Delegaciones pluriprovinciales en las que la Delegación y la Subdelegación, denominada capitalina, comparten una misma Secretaría General.

Actualmente existen 59 Secretarías Generales cubiertas mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios de la Administración General del Estado. Los Secretarios Generales son nombrados por el Ministerio de Administraciones Públicas de conformidad con el Ministerio del Interior.

A los Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno, bajo la dirección del Delegado, les corresponde según el artículo 8 del Real Decreto 1330/1997:

- a) La dirección de los servicios comunes de la Delegación del Gobierno.
- b) La coordinación de los órganos responsables en las materias de derechos ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, dependientes funcionalmente del Ministerio del Interior, así como de extranjería y asilo dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio del Interior, ambos en el ámbito de sus respectivas competencias.
- c) La dirección de los servicios comunes de la Subdelegación situada en la provincia

sede de la Delegación del Gobierno.

d) La dirección de los demás órganos que se adscriban a la Secretaría General.

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

Por su parte, la Orden de 7 de Noviembre de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 1330/1997, de 1 de Agosto, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno, dice en su artículo 3, respecto de la estructura de las Secretarías Generales que contarán con las unidades y puestos de trabajo que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo para la gestión de los servicios comunes; la gestión de los derechos de los ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo, y las relaciones con las Administraciones Territoriales y con los ciudadanos. Además, las Oficinas de Extranjeros se integrarán en las Secretarías Generales de la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente.

En consecuencia, y de manera resumida se puede decir que las Secretarías Generales asumen la responsabilidad de tres áreas de actividad: la gestión de los servicios comunes de cada Delegación o Subdelegación, los servicios relativos al ejercicio por la ciudadanía de sus derechos y libertades, dependientes funcionalmente en su mayoría del Ministerio del Interior y los servicios de extranjería, cuando exista oficina integrada.

Más concretamente, los servicios gestionados por las Secretarías Generales son los siguientes:

#### 4.3.2.1. OFICINAS DE INFORMACIÓN Y DE REGISTRO

Encontramos las oficinas de información en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero. Posteriormente, el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, busca mejorar y facilitar las relaciones de los ciudadanos en aras de una mayor calidad y eficacia de la actividad administrativa, además de regular la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.



#### 4.3.2.2. UNIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL.

Están reguladas en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Es una competencia compartida entre las diferentes Administraciones Públicas, por lo que en su organización y funcionamiento participan tanto la Administración General del Estado como la Administración Autónoma y la Local, que asumirán sus competencias en función de si cuentan o no con una Plan Territorial, y si lo tienen actuarán según sea el ámbito territorial del suceso, los medios de actuación necesarios, o la capacidad de asumir las consecuencias socioeconómicas derivadas. En los riesgos de competencia autonómica tienen limitada su capacidad de actuación a la situación de máxima gravedad y la responsabilidad suele recaer en el Ministro. Recordamos en este punto la creación de la Unidad Militar de Emergencia dentro del Ejército Español con competencia específica en esta materia.

Entre otras competencias, a las unidades de protección civil les corresponde la activación y ejecución de planes estatales como Paso del Estrecho, Avisos de Fenómenos Meteorológicos Adversos, Emergencia Sísmica y Actualización de Protocolos de Actuación ante determinados riesgos, como los incendios forestales y los accidentes de mercancías peligrosas si la Comunidad Autónoma no tuviera previsto plan específico para estos últimos riesgos.

#### 4.3.2.3. OFICINAS DE EXTRANJEROS.

Fueron creadas por el Real Decreto 1521/1991, de 11 de octubre y, por la Orden Ministerial de 7 de noviembre de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno, en la que se establece su integración en las Secretarías Generales.

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que las Oficinas de Extranjeros se crearán mediante Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministerios de Administraciones Públicas, Interior y Trabajo y Asuntos Sociales.

Estas oficinas gestionan:

- Autorizaciones de residencia temporal o permanente y su renovación a ciudadanos extranjeros.
- Prórrogas de estancia.
- Autorizaciones de estancia por estudios y sus renovaciones.
- Documentos de identificación provisionales a extranjeros indocumentados.
- Repatriaciones de menores extranjeros.
- Autorizaciones de trabajo a ciudadanos extranjeros y su renovación.
- Procedimientos sancionadores.
- Devoluciones o retornos de extranjeros.

En las Oficinas de Extranjeros, se desarrollan de forma integral todas las actuaciones en materia de extranjería en un único centro de gestión en el que se coordinan los diferentes servicios de la Administración General del Estado, a través de un Jefe de Oficina y bajo la dirección del Delegado o Subdelegado del Gobierno. En la actualidad hay 36 Oficinas de Extranjeros, distribuidas por todo el territorio nacional.

En las provincias en las que no existe Oficina de Extranjeros la gestión está compartida entre las Áreas o Dependencias de Trabajo y Asuntos Sociales y los Servicios o Secciones de Extranjería o Derechos ciudadanos de las Secretarías Generales. Las primeras atienden la tramitación de las autorizaciones iniciales de trabajo y residencia y sus renovaciones mientras que los segundos se encargan de las autorizaciones no ligadas a aspectos laborales como son los permisos de residencia, reagrupación familiar, resolución de expedientes sobre devoluciones y expulsiones, recursos administrativos y otros trámites.

#### 4.3.2.3. SERVICIOS RELATIVOS AL JURADO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

El Jurado de Expropiación Forzosa, es un órgano colegiado que decide sobre el justo precio que corresponda a bienes o derechos objeto de expropiación que lleve a cabo la Administración General del Estado<sup>122</sup>, las declaraciones de urgente ocupación

---

<sup>122</sup> Las Comunidades Autónomas pueden contar con un órgano similar para ejercer idénticas funciones respecto de las expropiaciones forzosas que se lleven a cabo por parte de la administración autonómica, provincial y local. Ejemplo de este órgano en la administración autonómica es la Comisión Territorial de Valoración, a la que nos referimos en el capítulo dedicado a la participación de los ciudadanos en la

de fincas y en los casos de ejercicio del derecho de reversión a antiguos titulares de las fincas expropiadas. La Secretaría General desempeña las funciones relacionadas con el análisis previo de los expedientes de justiprecio, petición de informes o documentos necesarios para resolver, redacción de actas, tramitación de recursos contra los acuerdos y notificaciones.

#### 4.3.2.5. UNIDADES DE COORDINACIÓN Y CONTRA LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER.

Tras el aumento de las víctimas de violencia de género, y la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y dando cumplimiento a los artículos 3 y 29 de la misma, se aprueba el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género y del Catálogo de Medidas Urgentes, y se crea la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia en la Mujer. En el ámbito periférico ven la luz las Unidades de Coordinación y contra la Violencia sobre la mujer, que si bien se adscriben orgánicamente a las Secretarías Generales, dependerán directa y funcionalmente del titular de la Delegación o Subdelegación del Gobierno.

Se puede valorar la creación de estas unidades, sobre todo las integradas en las Subdelegaciones como redundantes dada la competencia autonómica y consecuencia de la aplicación en la administración de criterios estrictamente políticos, puesto que estas unidades no aportan más recursos que los centralizados en el Ministerio y sin intervención práctica en la verdadera asistencia a la mujer víctima de violencia de género.

Pretenden el impulso y el apoyo a las víctimas y el refuerzo de las medidas de prevención con actuaciones como la identificación de las afectadas más vulnerables, y un seguimiento individualizado en cada caso.

#### 4.3.3. ÁREAS FUNCIONALES DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO.

##### 4.3.3.1. COMPETENCIAS Y NATURALEZA: SERVICIOS INTEGRADOS.

Según el artículo 32.2.a y b de la L.O.F.A.G.E. las Áreas Funcionales gestionan

los servicios que se integran en la Delegación, mantienen la relación inmediata con los servicios no integrados y asesoran en los asuntos correspondientes a cada área. Además el número de dichas áreas se ha fijado atendiendo, fundamentalmente, a los diversos sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa, al volumen de los servicios que desarrolla la Administración General del Estado en cada Comunidad Autónoma y al número de provincias de la Comunidad.

Y el artículo 33 nos resuelve el problema de selección de los servicios que se han de integrar: lo harán todos los servicios territoriales y sus organismos públicos, excepto aquellos casos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales.

En efecto, así se fue haciendo:

- Por Real Decreto 2724/1998, de 18 de diciembre, la integración de los servicios regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, adscribiéndose al Área funcional de Fomento.
- Por Real Decreto 2725/1998, de 18 de diciembre, la integración de las Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales, creándose a tal efecto, el Área funcional de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Por Real Decreto 2726/1998, de 18 de diciembre, los servicios periféricos de la Dirección General de Objeción de Conciencia, creándose en esta disposición el Área funcional de Objeción de conciencia y Prestación social sustitutoria. Sin embargo, como consecuencia de las suspensiones de la prestación del servicio militar a partir del 31 de diciembre de 2002, acordado a 31 de diciembre de 2001 por Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, así como de la prestación social sustitutoria el 31 de diciembre de 2001 - dispuesta por el Real Decreto 342/2001, de 4 de abril-, se ha publicado el Real Decreto 481/2002, de 31 de mayo (BOE de 12 de junio) por el cual se suprimen dichas Áreas funcionales.
- Por Real Decreto 1163/1999, de 2 de julio, integración de los servicios periféricos del Organismo autónomo Parque Móvil del Estado.

En el caso de los servicios no integrados las instrucciones las reciben de Madrid, en donde se establecen los sistemas de control y los objetivos, y su relación con las Delegaciones y Subdelegaciones se limitan a “prestar toda la colaboración que precisen para facilitar la dirección efectiva del funcionamiento de los servicios estatales”.

Sin embargo, y a pesar de que consideremos que la prestación de la colaboración no jerárquica puede ocasionar disfunciones en la práctica, no podemos por menos que elogiar la redacción del artículo 6 del Real Decreto 1330/1997, pues a la hora de determinar el ejercicio de la dependencia funcional respecto de los servicios sí integrados respecto de los Ministerios, se establece la necesaria comunicación al Delegado o al Subdelegado. Además el artículo 5 establece las competencias de los Delegados en relación con los servicios integrados y entre ellas está la de la superior dirección de las áreas funcionales integradas en la Delegación de acuerdo con las directrices de Madrid.

#### 4.3.3.2. DIRECTORES DE ÁREAS, DEPENDENCIAS Y OFICINAS.

En las Delegaciones pluriprovinciales, los Directores de las Áreas Funcionales, bajo la superior dirección del Delegado, dependen del Subdelegado del Gobierno en la provincia en que radica la sede de la Delegación. En las uniprovinciales, dependen directamente del Delegado del Gobierno. En ambos casos son nombrados por el Ministerio de Administraciones Públicas, a propuesta del Ministro o de los Ministros competentes por razón de la materia, mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios del grupo A.

Corresponde a los Directores de las áreas funcionales de las Delegaciones del Gobierno, según el artículo 9 del Real Decreto 1330/1997:

- a) La dirección de los órganos del área funcional situados en la provincia sede de la Delegación del Gobierno.
- b) La coordinación de los órganos del área funcional integrados en las Subdelegaciones del Gobierno o, en su caso, en las Direcciones Insulares.

Las Áreas Funcionales de las Delegaciones del Gobierno actúan directamente sobre la totalidad del territorio de la Delegación o a través de unidades de ámbito territorial provincial, denominadas Dependencias, que son creadas en cada Subdelegación cuando resultan necesarias por el volumen de actividad que desempeñan o por la dimensión del territorio de la Delegación del Gobierno. O a través de oficinas de ámbito inferior al provincial (artículo 5 de la Orden de 7 de Noviembre de 1997).

En el desarrollo del Real Decreto 1330/1997, la citada Orden de 7 de Noviembre de 1997, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del

Gobierno, incluye un anexo en el que se detalla, Delegación por Delegación y Subdelegación por Subdelegación, las Direcciones de Área y las Dependencias que habrá en cada una, atendiendo por lo tanto, a las circunstancias de cada caso, como ya se dijo.

Actualmente existen las siguientes Áreas Funcionales, y en su caso Dependencias, en las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno:

- a) Área de Fomento.
- b) Área de Industria y Energía.
- c) Área de Agricultura y Pesca.
- d) Área de Sanidad
- e) Área de Alta Inspección de Educación
- f) Área de Trabajo y Asuntos Sociales

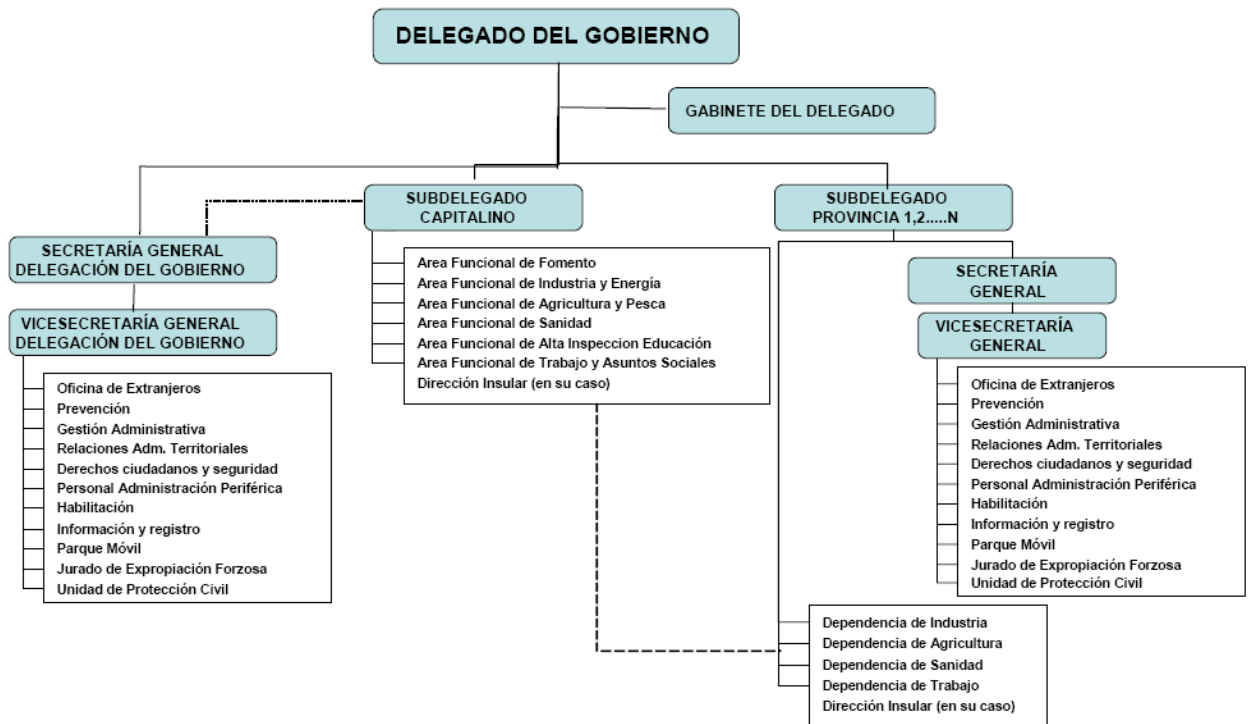
#### 4.3.4. LAS VICESECRETARÍAS GENERALES.

No aparecen ni en la Ley ni en el Real Decreto. Los menciona por primera vez la Orden en cuyo artículo 2 se establece que en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno podrá existir una Vicesecretaría General como órgano de apoyo directo a la Secretaría General y que el Vicesecretario general suplirá al Secretario General en los casos de vacante, ausencia o enfermedad cuando el Delegado o el Subdelegado del Gobierno correspondiente no hayan designado otro suplente.

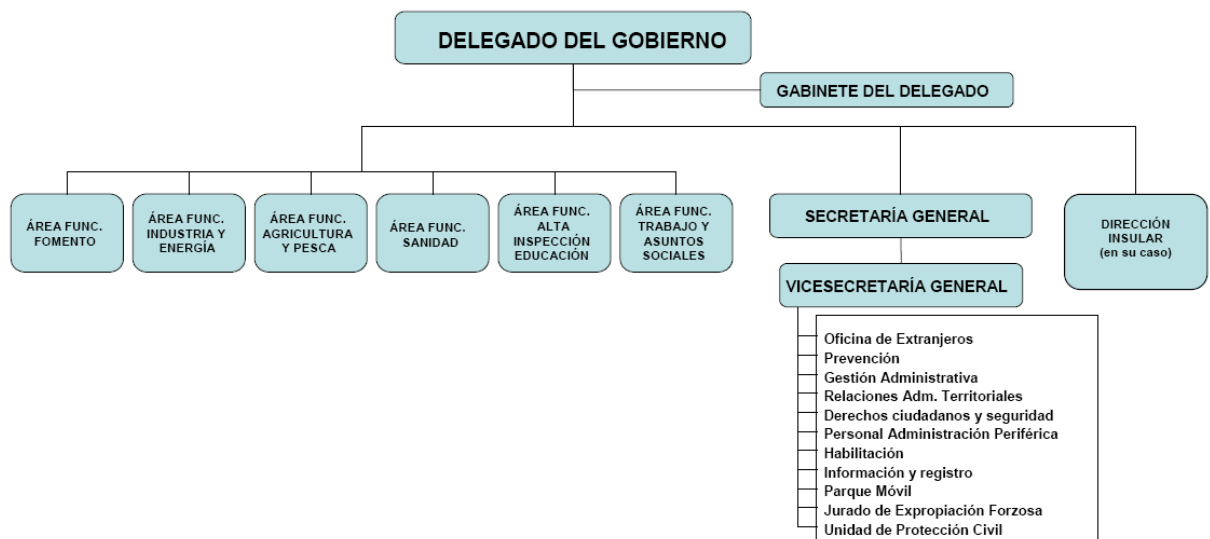
#### 4.3.5. UN GABINETE.

Como órgano de asistencia inmediata y apoyo al Delegado del Gobierno.

Los organigramas siguientes representan gráficamente las unidades que integran las Delegaciones del Gobierno pluriprovinciales y uniprovinciales y sus relaciones de dependencia.



Organigrama correspondiente a las Delegaciones del Gobierno de Comunidades Autónomas Pluriprovinciales<sup>123</sup>.



Organigrama correspondiente a las Delegaciones del Gobierno de Comunidades Autónomas Uniprovinciales<sup>124</sup>.

<sup>123</sup>Obtenido del Informe de evaluación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares 2006 del M.A.P.

<sup>124</sup>Obtenido del Informe de evaluación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares 2006 del M.A.P.





## **4. UNA APROXIMACIÓN A LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

1.- LA REGULACIÓN DE LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. ¿ÚNICA DEMARCACIÓN TERRITORIAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS?

2.- LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES NO INSULARES.

2.1.- ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS QUE CUENTAN CON DELEGADOS DEL GOBIERNO Y DELEGADOS DE LAS CONSEJERÍAS.

2.1.1.- ANDALUCIA: DELEGACIONES DEL GOBIERNO Y DELEGACIONES PROVINCIALES DE LAS CONSEJERÍAS.

2.1.2.- CATALUÑA: DELEGACIONES TERRITORIALES DEL GOBIERNO EN DEMARCACIONES TERRITORIALES NO PROVINCIALES. LOS SERVICIOS TERRITORIALES.

2.1.3.- ARAGÓN: DELEGADOS TERRITORIALES, PERO NO EN TODAS LAS PROVINCIAS.

2.1.4.- CASTILLA-LA MANCHA: DELEGADOS PROVINCIALES DE LA JUNTA Y DE LAS CONSEJERÍAS Y DELEGADO DE SERVICIOS EN TALAVERA DE LA REINA.

2.1.5.- EXTREMADURA: DIRECCIONES TERRITORIALES Y ALGUNOS SERVICIOS TERRITORIALES.

2.1.6.- COMUNIDAD VALENCIANA: LOS DELEGADOS DEL CONSELL Y LAS DIRECCIONES TERRITORIALES EN LOS REGLAMENTOS ORGÁNICOS DE LAS CONSELLERIAS.

2.2 ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS QUE CUENTAN SÓLO CON DELEGACIONES DE LAS CONSEJERÍAS.

2.2.1 GALICIA: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR DELEGACIONES PROVINCIALES Y TERRITORIALES EN LAS ÁREAS FUNCIONALES.

2.2.2 PAÍS VASCO: UNA TIPOLOGÍA DIVERSA DE ÓRGANOS PERIFÉRICOS EN UNA ORGANIZACIÓN "FLEXIBLE".

3.- LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS INSULARES.

3.1 CANARIAS: PROTAGONISMO DE LOS CABILDOS INSULARES.

3.2 ISLAS BALEARES: LOS CONSEJOS INSULARES Y UNA INAPRECIBLE ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA.

4.- LA REGULACIÓN DE LA MATERIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES.

A lo largo del presente trabajo hemos presentado de manera reiterada las administraciones autonómicas como estructuras dotadas de poca originalidad organizativa, argumentando que parten de la experiencia estatal y que han desarrollado modelos con muchos elementos similares. Sin embargo, y a la vez que reiteramos esa característica una vez más, destacamos que las particularidades organizativas, cuando se producen, lo hacen sin lugar a dudas en la estructura periférica de las diversas

administraciones. No estamos diciendo que se establezcan fórmulas excesivamente originales, sino que se origina una mayor variedad que en el caso de la organización administrativa central.

Así, Sainz Moreno<sup>125</sup> considera que partiendo de la repetición de la configuración estatal se implantaron “*tres modelos diferentes de administración periférica, una que integraba los servicios en una única delegación territorial (Aragón, Castilla y León y Cataluña), otra los hacía depender de las respectivas Consejerías (Galicia, Andalucía) y la del País Vasco, que subordinaba los servicios a las respectivas direcciones.*”

Sin perjuicio de que esa distinción sea a nuestro parecer perfectamente válida, a lo largo de este capítulo vamos a proponer una clasificación que entendemos más completa por cuanto incorpora a las diecisiete Comunidades Autónomas y sobre todo por cuanto tiene presente la configuración territorial de cada una de ellas. Veremos, en definitiva que no es lo mismo Castilla-La Mancha o Andalucía, donde el hecho provincial está muy asentado y tan consolidado o más que el autonómico, que Cataluña o el País Vasco, en donde la actividad administrativa se vuelca en función de otras realidades territoriales instaladas con más arraigo que la provincia. Y además de tener presente esta circunstancia, veremos la irrelevancia de la administración periférica en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y por supuesto la singularidad de la misma en las Comunidades insulares. Todo ello justifica que este capítulo arranque con unas consideraciones acerca de la constitucionalidad de la creación de divisiones territoriales para la prestación de servicios administrativos distintos a la provincia. Sin perjuicio de que además ese elemento territorial lo incorporemos al estudio del modelo de Administración periférica de cada Comunidad, pues es, sin duda alguna, componente determinante para su configuración.

En el caso de la administración central de las Comunidades Autónomas el mimetismo respecto de la organización ministerial reveló la ausencia de originalidad en una estructura que prácticamente iba a desempeñar las mismas tareas que los servicios centrales del Ministerio, en este caso en una circunscripción territorial menor. Ante las mismas necesidades se aplicaron similares fórmulas organizativas.

En el caso de la administración periférica, tanto en la prestación del servicio

---

<sup>125</sup> Saínz Moreno, F.: “La reforma administrativa en España, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003”.

público directo a los ciudadanos, como en sus relaciones con las entidades locales y con el conjunto de la sociedad civil, se responde a competencias, exigencias y patrones muy distintos a los que se exigía a los antiguos Gobiernos Civiles, de quienes comenzaron recibiendo competencias y personal. Es por ello por lo que en Comunidades Autónomas pluriprovinciales nos encontraremos con un diseño de organización periférica que presenta algunas originalidades respecto a la Administración estatal, pero a diferencia de esta, con tantas prácticas administrativas y políticas diferentes como circunscripciones tiene cada Comunidad. La corta vida de estas administraciones ha impedido situar el considerable número de organizaciones periféricas con las que cuentan en la misma posición política e institucional, con los mismos objetivos y similares prácticas administrativas. Por ello estimamos en este caso que la imitación de métodos más experimentados nos parecería afortunada para, entre otras cosas, dotar de homogeneidad la práctica política y administrativa de todas las demarcaciones territoriales sobre las que actúa cada Administración. Así lo exponemos ampliamente en el capítulo que, en este mismo trabajo dedicamos a la administración periférica del Estado como ejemplo de organización experimentada y adecuadamente dimensionada.

En este mismo trabajo se ha analizado ya detenidamente el origen de la administración autonómica y el sustento constitucional y estatutario de la misma. Es conveniente recordar en este momento que en el comienzo de la andadura autonómica cada una de las Comunidades contaba con configurar una Administración propia, sin embargo sólo la práctica política nos revelaría la existencia, dentro de aquella, de una organización periférica. El punto de partida de esa praxis lo constituye el informe de la Comisión de Expertos<sup>126</sup> que contiene una afirmación que no deja lugar a dudas: *“Por lo que respecta a la Administración periférica de la Comunidad autónoma, su creación misma no debe llegar a producirse en ningún caso”*.

Y traemos de nuevo a colación el contenido del informe por lo relevante que resulta para nuestro propósito en este capítulo. En efecto, continúa diciendo: *“Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las*

---

<sup>126</sup> Recordamos en este momento que esta Comisión de Expertos presidida por García de Enterría, junto a otros administrativistas como Coscolluela, Fernández Rodríguez, Muñoz Machado, Cuadra Salcedo, Sánchez Morón y Sosa Wagner redactaron un trascendental informe sobre Autonomías el 19 de Mayo de 1981.

*Comunidades Autónomas. Las Diputaciones deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios que están encomendados a la gestión regional”.*

Como ya es conocido, y se revelará con detenimiento, a pesar de las numerosas previsiones estatutarias en la línea indicada por el informe de la Comisión, en la práctica, y salvo las particularidades propias del País Vasco debido a la existencia de los “Territorios Históricos” y de las Comunidades insulares, el ejercicio de las competencias autonómicas se llevó a cabo por la propia Administración. No obstante hay que recordar que progresivamente se va aceptando políticamente la idea de ejecutar lo que se ha venido a llamar “la segunda descentralización”, o “Pacto Local”, que supone exactamente efectuar lentamente lo que la Comisión de Expertos propuso en lo comienzos del Estado de las Autonomías.

## 1.- LA REGULACIÓN DE LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. ¿ÚNICA DEMARCACIÓN TERRITORIAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS?

No podemos dejar de referirnos a la provincia, siguiendo el artículo 143.2 de la Constitución, en sus diversas vertientes de entidad local, de circunscripción electoral para la elección de Diputados y Senadores<sup>127</sup>, de titular del impulso autonómico, y, esencialmente, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

El interés que despierta en nuestro trabajo la provincia viene referido a este último propósito de la misma, y es por lo que debemos aclarar dos cuestiones que se suscitan del texto constitucional.

Por un lado debemos tener claro si es insalvable la existencia de la provincia en todas sus funciones. O dicho de otro modo, cómo afectaría la eventual existencia de “agrupaciones de municipios diferentes a la provincia”<sup>128</sup>, que permite el artículo 141 de

---

<sup>127</sup> Artículos 68.2 y 69.2 y 3 de la Constitución Española.

<sup>128</sup> Aunque lo analizaremos tan sólo unas páginas más adelante: Comarcas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana; veguerías en el estatuto catalán; islas en el estatuto canario; territorios históricos en el

la Constitución, a la creación de demarcaciones para la prestación de servicios públicos. A este respecto Entrena Cuesta<sup>129</sup> establece una línea argumental, en la que expresa la imposibilidad de que los Estatutos de Autonomía consagren esas entidades territoriales diferentes a la provincia en el sentido de sustituirla pues, *“aún en la hipótesis, que, según se ha visto, no compartimos, de que se entendiera que la Constitución deriva la posibilidad de sustituir la provincia como entidad local por otras agrupaciones de municipios, no creemos que ello pudiera hacerse a través de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, puesto que, según el artículo 141.1 “cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica”*. Por lo cual se entiende perfectamente que la existencia de esas entidades territoriales diferentes a la provincia no suponen la eliminación de estas. Como se verá a continuación, no cabe duda de que una vez creadas, podrán ser territorio de referencia para la prestación de servicios públicos por la Administración, salvo por parte del Estado, que tiene constitucionalmente delimitada su ámbito territorial de actuación.

Por otro lado se debe plantear la cuestión de si la Comunidad Autónoma está obligada a respetar las demarcaciones territoriales que constituyen las provincias para la prestación de sus servicios. En este caso, aunque la práctica política ya nos da la respuesta negativa, se debe entender como perfectamente compatible la consagración de la provincia en todos y cada uno de los aspectos que establece la Constitución, sin hacerlos extensibles a aquellas cuestiones que ésta no señala. Por lo tanto, y partiendo de la provincia como una entidad constitucionalmente indiscutible, admitiremos además que el reconocimiento constitucional de la misma como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado no vincula por sí misma también a la Comunidad Autónoma, como no puede ser de otro modo, puesto que a pesar de ser heredera del Estado en la titularidad de los servicios públicos que se le va transfiriendo entendemos que está perfectamente capacitada para la creación de demarcaciones administrativas en consonancia perfecta con la Constitución. No obstante, salvo contadas excepciones que desentrañaremos a continuación, generalmente se utiliza la provincia como límite de los servicios periféricos.

Todas estas consideraciones acerca de la demarcación territorial sobre el que las unidades periféricas de la Administración van a prestar sus servicios no hace que en este

---

Estatuto vasco.

<sup>129</sup> Garrido Falla, F., Entrena Cuesta, R y otros. “Comentarios a la Constitución”. Tecnos. 1985.

trabajo se obvien aquellas otras zonas diseñadas específicamente para la prestación de un servicio concreto y directo. Nos referimos a las Zonas Básicas de Salud, a las zonas sobre las que actúan las oficinas agrícolas y ganaderas, las zonas de influencia de los centros de acción social, o las comarcas creadas a efectos de protección de la naturaleza. Sin embargo, lo común es que toda esa zonificación, sus recursos y la actuación administrativa sobre ella estén encomendadas a la misma unidad periférica de la correspondiente provincia o demarcación territorial. Por ejemplo, se crean zonas básicas de salud de delimitación geográfica distinta a la provincia, pero habitualmente dentro de ella, y dirigidas por una gerencia provincial.

## 2.- LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES NO INSULARES.

Se analizarán en este apartado las Comunidades Autónomas cuya extensión territorial justifica sobradamente el trasladar la decisión, la gestión y la atención a lo largo y ancho de su territorio. Hemos querido sacar de este grupo a las Islas Canarias porque el hecho insular le confiere unas particularidades en la organización administrativa que la asemeja más a las Islas Baleares, aunque sea ésta uniprovincial, pues con ella se produce una coincidencia más determinante.

Como cuestión previa conviene advertir que de manera general en la regulación que de la organización administrativa se hace en las diferentes Comunidades, la periférica es la gran olvidada, y relegada en frecuentes ocasiones al articulado de disposiciones que por lo general nacen con la intención de ocuparse de la estructura central de manera prioritaria. No es poco frecuente el encontrarse con disposiciones antiguas, al menos si las comparamos con las que regulan la organización central, las cuales son continuamente actualizadas. Si bien es cierto que esta caracterización se va invirtiendo en las normas organizativas más recientes.

### 2.1.- ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS QUE CUENTAN CON DELEGADOS DEL GOBIERNO Y DELEGADOS DE LAS CONSEJERÍAS.

En este grupo incorporamos a todas aquellas Comunidades pluriprovinciales que optaron por un modelo semejante al que tiene Castilla y León, con un representante político del Gobierno regional en el territorio correspondiente, y con otro, administrativo, por Consejería o Departamento en la misma o distinta demarcación

territorial.

### 2.1.1.- ANDALUCIA: DELEGACIONES DEL GOBIERNO Y DELEGACIONES PROVINCIALES DE LAS CONSEJERÍAS.

Se trata de una Comunidad Autónoma que no presenta ninguna particularidad determinante en su configuración territorial a la hora de diseñar la administración periférica. Tiene el hecho provincial y municipal muy asentado, si bien el artículo 97 del Estatuto de Autonomía reconoce, sin efectos trascendentales para nuestro estudio, la comarca, y en el artículo 94 las áreas metropolitanas, las mancomunidades, los consorcios y otras agrupaciones de municipios que se establezcan.

El punto de partida lo debe constituir el Estatuto de Autonomía de Andalucía, ampliamente preocupado por la actuación administrativa, y de los pocos Estatutos que contiene una referencia a la Administración Periférica. Su artículo 133, al enumerar los principios de actuación y gestión de competencias establece que “la Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos”.

La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante L.A.J.A.) es quizás la más exhaustiva a la hora de llevar a cabo la regulación de su estructura periférica. En el Título II, dedicado a la “organización de la Junta de Andalucía”, se ocupa primeramente de la “delimitación y creación de los órganos administrativos”, que incluye preceptos aplicables al conjunto de la Administración, para regular a continuación la “organización central de la Administración de la Junta de Andalucía”, y después la “organización territorial de la Administración de la Junta de Andalucía”<sup>130</sup>.

Esta última se fundamenta en las Delegaciones del Gobierno y en las Delegaciones Provinciales de las Consejerías<sup>131</sup>, según el artículo 35 de la L.A.J.A.

---

<sup>130</sup> No olvida en este Título otros dos órganos relevantes para el conjunto de la Administración: el Gabinete Jurídico (Capítulo IV) y la Intervención General (Capítulo V).

<sup>131</sup> Esta organización es relativamente reciente, dado que en sus comienzos, todas las Delegaciones de la Junta de Andalucía, que lo eran sólo de cada una de las Consejerías, estaban situadas al mismo nivel jerárquico, lo que originaba distorsiones de funcionamiento y coordinación. Para solucionar esta situación, en 1986 se designó a los Delegados Provinciales de la Consejería de Gobernación como representantes del Gobierno en la Provincia, lo que dio una cierta superioridad y capacidad de coordinación a estas Delegaciones sobre el resto de las Delegaciones. El Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, transformó dichas Delegaciones de Gobernación en “Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía” tal y como se conocen hoy.

También se establece la posibilidad de crearse estructuras u órganos de ámbito territorial provincial o inferior a la provincia por razones de eficacia administrativa, de proximidad de la gestión administrativa a la ciudadanía, y cuando sean necesarios o convenientes para los intereses públicos que deban satisfacerse. Así se hizo cuando se creó la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el campo de Gibraltar<sup>132</sup>, mediante Decreto 113/1997, de 8 de abril.

Para llevar a cabo una adecuada configuración de la administración periférica andaluza además de los preceptos de la L.A.J.A. debemos de tener presente el Decreto 512/1996, de 10 de diciembre<sup>133</sup>, regulador de las Delegaciones del Gobierno.

Podemos caracterizar esta figura como el representante institucional de la Junta de Andalucía en la provincia, con funciones de supervisión, coordinación, comunicación con los órganos directivos centrales y con el resto de las Administraciones de la provincia, ordenación de los servicios de su delegación y con potestad sancionadora. Está asistido por una Comisión Provincial de Coordinación, y cuenta con una Secretaría Provincial y con un Servicio Jurídico Provincial. Tal y como sucede en Castilla y León, el Delegado del Gobierno tiene rango de Director General<sup>134</sup>.

Por su parte, los Delegados Provinciales representan a sus respectivas Consejerías en las provincias, y según el artículo 38 de la L.A.J.A. ejercen la dirección, coordinación y control inmediatos de los servicios de la Delegación, bajo la superior dirección y la supervisión de la persona titular de la Consejería. Además le corresponde la jefatura del personal de su Delegación, y es el cauce ordinario de relación con los servicios centrales de la Consejería y con los órganos periféricos de la Administración del estado y entidades locales en materia de su competencia. Eso sí, “sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno”.

En definitiva, la figura del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía aparece como primera autoridad de la Administración de la Junta en la provincia, y con una posición preeminente dentro de la estructura periférica, pero a nuestro entender, excesivamente perfilada o limitada:

---

<sup>132</sup> Esta Subdelegación del Gobierno, adscrita a la Delegación del Gobierno en Cádiz, cuenta con sede en Algeciras y ámbito territorial referido a los términos municipales de Algeciras, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea, Los Barrios, San Roque y Tarifa.

<sup>133</sup> Modificada por los Decretos 98/2002, de 5 de marzo y 117/2004, de 26 de abril.

<sup>134</sup> También en su momento se insistirá en lo absurdo de no contar con una categoría o rango propio, dado lo absolutamente peculiar de su naturaleza y cometidos.



- En efecto, para empezar el artículo 16.3 de la Ley considera que tanto el Delegado del Gobierno, como los titulares de las Delegaciones Provinciales son órganos directivos periféricos, lo cual provoca cierta asimilación de rango innecesaria dada la diferente carga política e institucional de una y otra figura.
- Añadido a esa nota, los dos son nombrados por acuerdo del Consejo de Gobierno, y en el nombramiento de los delegados provinciales no interviene, al menos por indicación legal, el Delegado del Gobierno.
- Por otro lado, y aunque el propio artículo 36 de la L.A.J.A. le otorgue funciones de coordinación y supervisión, e incluso el artículo siguiente de dirección, siempre ha de ser “bajo la superior dirección y la supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación”.
- Además de este “control” absolutamente lógico del poder central, llama la atención que al Delegado del Gobierno le corresponda la dirección de Delegados Provinciales que según el artículo 38 se encuentran también bajo la dirección y supervisión de la persona titular de la Consejería.
- De tal calado es la vinculación de las Direcciones Provinciales de las Consejerías con los órganos directivos de las mismas que los Decretos que regulan su estructura orgánica otorgan a estas la representación política, administrativa, y a veces hasta institucional sin hacer la más mínima mención al Delegado del Gobierno. Se trata de una nota característica de casi todas las organizaciones periféricas, que se acentúa aún más en aquellas Comunidades como Andalucía, en la que los Delegados de cada Consejería cuentan con un marcado carácter político. Nos puede servir de ejemplo la redacción dada al artículo 2.5 del Decreto 122/2008, de 29 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social<sup>135</sup>. En esa línea está también el artículo 2.2 del Decreto 116/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda<sup>136</sup>. O el artículo 2.6 del Decreto 193/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura

---

<sup>135</sup> “En cada provincia existirá una Delegación de la Consejería, cuyo titular, además de cuantas competencias le vengan atribuidas, ostentará la representación institucional de la Consejería en su ámbito territorial”.

<sup>136</sup> “En cada provincia existirá una Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, correspondiendo a su titular la representación política y administrativa de la misma en su ámbito territorial de competencias, la superior dirección de los servicios dependientes de la Consejería, y la programación, coordinación y ejecución de toda la actividad administrativa de la misma así como las demás competencias establecidas en el artículo 39 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía”.

orgánica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud<sup>137</sup>.

– Abundando más en esta idea, el representante del Gobierno en la provincia dirige unas Delegaciones Provinciales con destacadas competencias de carácter político atribuidas por la L.A.J.A. y por los Decretos de estructuras orgánicas de cada Consejería (artículo 40 L.A.J.A.), y no mediante delegación de se jefe directo.

A nivel central, como nota característica de estas organizaciones se aprecian los intereses que pudieran no ser coincidentes de la Consejería de Gobernación o de Presidencia de la que dependen las Delegaciones del Gobierno, pues a través de ellas pueden “influir” en todos los sectores de la Administración, y los intereses del resto de las Consejerías, que cuentan en cada provincia con personal especializado y de confianza directa, y que en el caso de la Junta de Andalucía ostenta además, como ya se ha dicho, con un marcado carácter político. Lo cual puede inducir a una vinculación más directa de la Consejería con su Delegación Provincial que con el propio Delegado del Gobierno.

#### 2.1.2.- CATALUÑA: DELEGACIONES TERRITORIALES DEL GOBIERNO EN DEMARCACIONES TERRITORIALES NO PROVINCIALES. LOS SERVICIOS TERRITORIALES.

El Estatuto Catalán<sup>138</sup> además de no mencionar en modo alguno las provincias integrantes del territorio de la Comunidad Autónoma<sup>139</sup>, declara a “la veguería”<sup>140</sup> en el artículo 90 como “división territorial adoptada por la Generalidad para la organización territorial de sus servicios”. También se regula la comarca y los demás entes supramunicipales, en los artículos 92 y 93 respectivamente, e incluso en su condición de circunscripción electoral se evita mencionar a la provincia.

Esta particularidad territorial influye notablemente en la organización administrativa periférica, que se reconoce indirectamente en el Estatuto de Autonomía

---

<sup>137</sup> “En cada provincia existe una Delegación Provincial de la Consejería de Salud, cuya persona titular representa a la Consejería en la provincia y ejerce la dirección, coordinación y control inmediatos de los servicios de la Delegación, bajo la superior dirección y la supervisión de la persona titular de la Consejería”.

<sup>138</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de Julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

<sup>139</sup> Ni siquiera cuando en su artículo 9 delimita geográficamente la Comunidad: “El territorio de Cataluña es el que corresponde a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto”.

<sup>140</sup> Daniel Fernández, diputado a Cortes del PSC en 2005 escribía en La Vanguardia: “vale la pena cuestionarse la idoneidad del concepto veguería como futura denominación de los espacios de cooperación municipal y de descentralización de los servicios de la Generalitat, cuando su existencia estuvo al margen y, en no pocos casos, enfrentada a dichos poderes”.

de Cataluña, cuando en el artículo 150, referido a la “*organización de la Administración de la Generalidad*”, establece que le corresponde a la ésta, en materia de organización de su administración, la competencia exclusiva sobre: a) la estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial y b) las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa.

En efecto, la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la administración de la Generalidad de Cataluña desarrolla esta cuestión, aún cuando lo hace más sintéticamente que la legislación andaluza, dado que se refiere en los artículos 18 y 19 al primer nivel de la organización territorial, que son las Delegaciones Territoriales del Gobierno de la Generalidad, y en el artículo 20 apunta brevemente la existencia de un delegado para cada uno de los Departamentos.

En los primeros años de autonomía proliferaron las unidades periféricas de la Generalidad coordinadas por una Delegación Territorial del Departamento de Gobernación en cada provincia.

Posteriormente, se llevó cabo la definitiva creación de las Delegaciones Territoriales del Gobierno de la Generalidad en “*las actuales circunscripciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona*”, según indicaba el artículo 1 del Decreto 280/1986, de 9 de Septiembre. Se evitaba en aquel momento la referencia a la provincia como demarcación territorial, lo cual era absolutamente coherente con la posterior creación de una nueva Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en las “*Tierras del Ebro*” mediante el Decreto 79/2001, de 6 de Marzo, y dos Delegaciones Territoriales más en la “*Cataluña Central*” y en “*L’Alt Pirineu y Aran*”, mediante Decreto 229/2006, de 30 de Mayo<sup>141</sup>. En definitiva, en la actualidad la Generalidad de Cataluña cuenta con:

---

<sup>141</sup> Por lo tanto el citado Decreto de 2001 añadió a Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona una Delegación Territorial nueva, la de “*Tierras del Ebro*”, que incluía las comarcas de El Baix Ebre, El Montsià, La Terra Alta y La Ribera d’Ebre y con sede en Tortosa.

El Decreto de 2006 incluye en el ámbito de la Delegación Territorial de la *Cataluña Central* las comarcas de L’Anoia, El Bages, El Berguedà, Osona y El Solsonès.

Y en el de *L’Alt Pirineu y Aran* la era Val d’Aran y las comarcas de L’Alta Ribagorça, L’Alt Urgell, La Cerdanya, El Pallars Jussà y El Pallars Sobirà.

Como consecuencia de esta remodelación se ven lógicamente afectadas el resto de las Delegaciones Territoriales en su ámbito de actuación. Así el Decreto 229/2006 reconfiguraba la Delegación Territorial de *Barcelona* incluyendo las comarcas de L’Alt Penedès, El Baix Llobregat, El Barcelonès, El Garraf, El Maresme, El Vallès Occidental y El Vallès Oriental.

La de *Lleida* pasa a comprender las comarcas de Les Garrigues, La Noguera, El Pla d’Urgell, La Segarra, El Segrià y L’Urgell.

- Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en Barcelona
- Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en Girona
- Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en las Tierras del Ebro
- Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en el Alt Pirineu i Aran
- Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en Lérida
- Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en Tarragona
- Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en la Cataluña Central

Este primer nivel en la organización de la Administración Periférica constituido por las Delegaciones Territoriales del Gobierno está a nuestro parecer muy bien delimitado y con atribuciones que facilitan mucho el papel que les corresponde desempeñar en su territorio, que es, según el artículo 19 de la Ley, la representación, coordinación, información y régimen interior.

En efecto, el ya citado Decreto 280/1986 que creó las Delegaciones Territoriales, no deja lugar a dudas en cuanto a quien le corresponde la dirección de la Administración periférica en Cataluña. El posterior Decreto 223/2004, de 9 de Marzo, corrobora esta afirmación. En Andalucía se les atribuían funciones representativas e incluso institucionales tanto a los Delegados del Gobierno como a los de las Consejerías. Y con una visión de conjunto, la verdadera dirección de la Administración periférica le corresponde al Delegado del Gobierno en Andalucía no tanto por el tibio reconocimiento normativo realizado como por la práctica política.

Sin embargo en Cataluña esta cuestión no deja lugar a dudas en las disposiciones que de ello se ocupan. No pretendemos llevar a cabo una enumeración detallada, pero es indicativo de lo que intentamos demostrar el hecho de que los Decretos citados le atribuyan a los Delegados Territoriales no sólo la representación, sino que también *“dirigen, en el ámbito de su competencia, las actividades de representación y relaciones públicas del Gobierno de la Generalidad”*. Por tanto, en el caso de que algún órgano periférico más tenga este tipo de competencias, será siempre bajo la dirección del Delegado Territorial.

---

Y la de **Girona** las comarcas de L'Alt Empordà, El Baix Empordà, La Garrotxa, El Gironès, El Pla de l'Estany, El Ripollès y La Selva.

A mayores, se les faculta para recibir información e informar, cuando lo estimen adecuado, “*sobre los proyectos de disposiciones de carácter general que regulen la estructura territorial o los recursos humanos y materiales de la Administración de la Generalidad de su ámbito territorial*”. Y lo que en la praxis política es más importante: informan preceptivamente, y con carácter previo, del correspondiente nombramiento de los/las directores/as de los servicios territoriales de los departamentos. Continuando en el ámbito competencial de la información, destaca la plasmación normativa de la obligación de informar a los Delegados Territoriales de: visitas oficiales de los altos cargos de la Generalidad, de la celebración de actos públicos en su circunscripción, y de las actuaciones de la policía, de los bomberos y de los agentes rurales.

En el ámbito de la coordinación se le atribuye lo que en pocas Administraciones se hace de manera expresa: la política de información y de relaciones con los medios de comunicación (teniendo en cuenta, según dice el decreto 223/2004, los criterios del departamento correspondiente). Y aún más, puede elevar al Presidente de la Generalidad y al Gobierno propuestas e informes en materias de su competencia e incluso realizar actuaciones que éstos le encarguen<sup>142</sup>. Se ha de resaltar necesariamente lo significativo de estas atribuciones, que sitúan al Delegado Territorial en una posición preeminente dentro de la Generalidad en su demarcación, al menos dentro de un contexto político. Característica que, por cierto, nunca se apreciará, como veremos, en la Administración de Castilla y León tan nítidamente. No obstante, debemos recordar que el Decreto 478/2006, de 5 de diciembre, de estructura del Departamento de la Vicepresidencia hace depender el artículo 2.3 de ésta a las Delegaciones Territoriales catalanas.

Siendo este el primer nivel de la estructura periférica de la Generalidad de Cataluña, debemos seguir el análisis de la misma en el segundo nivel orgánico, conociendo el despliegue por lo ancho y largo de la Comunidad Autónoma a través de los Servicios Territoriales de los Departamentos. También este segmento de la Administración periférica catalana responde de manera realista, a nuestro entender, a las necesidades administrativas, políticas y territoriales de la Generalidad.

En efecto, hemos visto como no se ve limitada la Generalidad por el ámbito

---

<sup>142</sup>No en vano, el primero de los Decretos que reguló esta materia en 1986 preveía el nombramiento del Delegado Territorial por parte del Presidente, aunque en el Decreto de 2004 rebajó el requisito a un mero Decreto del Gobierno.

territorial de las provincias a la hora crear las siete Delegaciones Territoriales, y vamos a ver que ni siquiera le coarta la existencia de éstas ni de las quince Consejerías a la hora de expandirse a través de los Servicios Territoriales. Efectivamente, los Departamentos cuentan en total con Servicios Territoriales de veintiuna materias<sup>143</sup> diferentes y en ámbitos territoriales coincidentes con las Delegaciones<sup>144</sup>, pero sin presencia en todas ellas en todos los casos. Eso es así a pesar de que la ya citada Ley 13/1989 de organización que regula esta materia prevé en su artículo 20 que en el ámbito de cada delegación territorial del Gobierno “*habrá un delegado para cada uno de los Departamentos*”.

Por ejemplificar con cuatro casos, existen:

- Cinco Servicios Territoriales de Administración Local en Barcelona, Girona, les Terres de l'Ebre, Lleida y Tarragona.
- Seis Servicios Territoriales de Agricultura, Alimentación y Acción Rural en Barcelona, Girona, l'Alt Pirineu i Aran, les Terres de l'Ebre, Lleida y Tarragona.
- Cuatro Servicios Territoriales de Carreteras en Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona.
- Siete Servicios Territoriales del Juego y de Espectáculos en Barcelona, Girona, Catalunya Central, l'Alt Pirineu i Aran, les Terres de l'Ebre, Lleida, y Tarragona.

Encontramos la configuración y funciones de los Servicios Territoriales en los Decretos que regulan la estructura orgánica de los Departamentos. En ellos se deja meridianamente claro su rango de Subdirección General y la dependencia orgánica y funcional de los Servicios Territoriales a sus Departamentos sin citar en ningún momento a las Delegaciones Territoriales del Gobierno. Así lo hace por ejemplo el artículo 176 del Decreto 268/2007, de 11 de Diciembre, de Reestructuración del Departamento de Educación. Tal es la delimitación del poder territorial de las

---

<sup>143</sup> Servicios Territoriales de Acción Social y Ciudadanía, Servicios Territoriales de Administración Local, Servicios Territoriales de Agricultura, Alimentación y Acción Rural, Servicios Territoriales de Carreteras, Servicios Territoriales de Cooperación Local, Servicios Territoriales de Cultura, Servicios Territoriales de Economía y Finanzas, Servicios Territoriales de Educación, Servicios Territoriales de Gobernación y Administraciones Públicas, Servicios Territoriales de Vivienda, Servicios Territoriales de Innovación, Universidades y Empresa, Servicios Territoriales de Interior, Relaciones Institucionales y Participación, Servicios Territoriales del Juego y de Espectáculos, Servicios Territoriales de Justicia, Servicios Territoriales de Medio Ambiente, Servicios Territoriales de Política Territorial y Obras Públicas, Servicios Territoriales de Puertos y Transportes, Servicios Territoriales de Salud, Servicios Territoriales de Tráfico, Servicios Territoriales de Trabajo, Servicios Territoriales de Urbanismo.

<sup>144</sup> Excepto en Educación que a mayores de las siete demarcaciones sobre las que actúan las Delegaciones, crea dos más, según la Disposición Adicional Segunda del Decreto 268/2007, de 11 de Diciembre, de Reestructuración del Departamento de Educación.

Delegaciones Territoriales, que se hace perfectamente compatible con esta dependencia de los Servicios Territoriales respecto de los Departamentos. Si bien a nuestro entender la opción más deseable hubiera sido hacerlos depender orgánicamente y funcionalmente de los Departamentos pero a través de los Delegados Territoriales. Es la fórmula de Castilla y León.

### 2.1.3.- ARAGÓN: DELEGADOS TERRITORIALES, PERO NO EN TODAS LAS PROVINCIAS.

El Estatuto de Autonomía<sup>145</sup> de Aragón no le da a la provincia expresamente la conformación de demarcación para la prestación de los servicios regionales, pero al menos la tiene presente tanto en su delimitación territorial en el artículo 2<sup>146</sup> como muy brevemente en los artículos 81 y 84 al considerarla como parte de su organización territorial, junto con municipios, comarcas y las posibles áreas metropolitanas y entidades inferiores al municipio.

El hecho comarcal es de gran trascendencia en Aragón, de tal manera que la delimitación que se hizo en la legislación sobre la materia desde 1993<sup>147</sup> establece que el territorio de cada comarca está constituido por el conjunto de los términos de los municipios que la integran, que deberá coincidir *“con los espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia”*<sup>148</sup>. Entendemos que, aunque hoy la comarca se configura en Aragón como una entidad local, no se debe perder de vista la pujanza del mapa comarcal<sup>149</sup> que ha de llevar con el tiempo a un modelo competencial diferente, y también a la consideración de la comarca como demarcación territorial para la prestación de servicios autonómicos. No cabe duda que hoy Aragón está en pleno proceso de comarcalización, pues se aprecia la comarca como el medio más adecuado

---

<sup>145</sup> Ley Orgánica 5/2007 de 20 de Abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

<sup>146</sup> Artículo 2: “El territorio de la Comunidad Autónoma se corresponde con el histórico de Aragón, y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza”.

<sup>147</sup> Ley 10/1993, de 4 de Noviembre, de comarcalización de Aragón. Ley 8/1996, de delimitación comarcal de Aragón, Ley 13/2001, de 26 de Diciembre, de medidas de comarcalización.

<sup>148</sup> Artículo 4 de la Ley de comarcalización.

<sup>149</sup> Existen 33 comarcas aprobadas mediante Ley: Albarracín, El Alto Gállego, Andorra, Aranda, El Bajo Cinca, El Bajo Martín, Calamocha, Calatayud, El Campo de Belchite, El Campo de Borja, El Campo de Cariñena, El Campo de Daroca, Cinca Medio, Caspe, Las Cinco Villas, Las Cuencas Mineras, Gúdar-Javalambre, Hoya de Huesca, La Jacetania, El Jalón Medio, La Litera, Maestrazgo, Matarraña, Los Monegros, La Ribagorza, La Ribera Alta del Ebro, La Ribera Baja del Ebro, Sobrarbe, El Somontano de Barbastro, El Somontano del Moncayo, Teruel, Zaragoza.

para completar o corregir las necesidades municipales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, gracias a su adaptación al territorio, a su proximidad y a su idoneidad para la organización de muchos servicios. En algunas materias como acción social, protección civil, promoción del turismo, deporte, juventud, residuos urbanos, patrimonio cultural y tradiciones populares, cultura las comarcas ya ejercen algunas competencias.

Además, que el futuro de la comarca como demarcación para la prestación de los servicios autonómicos está cerca lo demuestra el hecho de que una de las atribuciones que la Ley de la Administración Aragonesa atribuye a los Delegados Territoriales es *“proponer las medidas que consideren necesarias para la adecuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en la provincia a la estructura comarcal que se vaya creando”*. No en vano el Estatuto de Autonomía no circunscribe la Administración Periférica al territorio provincial, al determinar en su artículo 62.4 que *“sus órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón”*.

A partir de esa consagración estatutaria, la legislación aragonesa se ocupa en varias ocasiones de la Administración periférica. Por un lado, el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio recoge en su artículo 18 la figura del Delegado Territorial<sup>150</sup>.

Y el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, en adelante T.R.L.A.C.A.), desarrolla y se ocupa en varias ocasiones de la estructura periférica de la administración aragonesa. Para empezar, al regular en el Título I los principios generales de organización y funcionamiento, establece en su artículo 4 como tales la *“gestión territorializada”* y la *“descentralización territorial”* de actividades. Estos principios se concretan en el artículo 7 del Título II, relativo a la organización administrativa, en la configuración de *“Delegaciones territoriales de ámbito provincial, así como otros órganos o unidades administrativas de ámbito provincial, supracomarcal, comarcal o local que se creen de acuerdo con lo*

---

<sup>150</sup> Artículo 18. De los Delegados Territoriales del Gobierno de Aragón. 1. Los Delegados Territoriales serán los representantes permanentes del Gobierno de Aragón en sus provincias respectivas. El Delegado Territorial representa al Gobierno aragonés y es el órgano de coordinación de los distintos sectores de la Administración autonómica en la respectiva provincia. 2. Los Delegados podrán ser invitados a las reuniones del Gobierno cuando se trate algún tema de especial interés para dichas provincias. 3. Los Delegados Territoriales del Gobierno se integrarán orgánicamente en el Departamento encargado de las materias de Presidencia y Relaciones Institucionales y serán nombrados mediante Decreto por el Gobierno a propuesta del Consejero del Departamento mencionado.



*establecido en esta Ley*”. Además de estas Delegaciones Territoriales al frente de las que se sitúa a un Delegado Territorial con rango de Director General, existen diseñados ya en la Ley los Servicios Provinciales, enunciados someramente en el artículo 10.

Tal y como estamos viendo en estas administraciones autonómicas, que cuentan al menos con dos niveles en la estructura orgánica de la periferia, al primero de ellos, (en el caso de Aragón al Delegado Territorial), le corresponden tareas que el artículo 21 del T.R.L.A.C.A. define como de dirección, impulso, coordinación y supervisión de los servicios y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma en su ámbito territorial. Al desarrollarse estas tareas en nueve competencias concretas en el mismo artículo<sup>151</sup>, observamos, como en el caso de Andalucía e incluso Castilla y León, funciones típicas a través de las que el Delegado Territorial no pasa de ser un representante que dirige la gestión de la Administración en su provincia. No se acerca a la posición que los Delegados Territoriales del Gobierno de la Generalidad tienen en su provincia, en la que no sólo se les detecta la preeminencia respecto de las unidades administrativas en ella desplegadas, sino que además parecen tener gran consideración respecto del resto de la organización central.

Estos Delegados Territoriales se integran en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales según el artículo 21.3 del T.R.L.A.C.A. y son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Titular del Departamento citado. Sin embargo, en el último Gobierno nacido de las elecciones de mayo de 2007, es el

---

<sup>151</sup> “2. Corresponderá a los Delegados Territoriales del Gobierno de Aragón: a. Dirigir y supervisar, de acuerdo con las directrices que reciban, la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en la provincia y elevar, en su caso, al Gobierno de Aragón y a los Departamentos cuantos informes y propuestas consideren procedentes. b. Coordinar la actividad de los servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma en la provincia y de sus organismos públicos. c. Velar por la aplicación en la provincia de las disposiciones de carácter general de la Comunidad Autónoma de Aragón. d. Proponer las medidas que consideren necesarias para simplificar la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma en la provincia y para racionalizar la utilización y distribución de los recursos humanos de los Servicios Provinciales y de los recursos materiales de que aquéllos dispongan, en particular de los edificios administrativos. e. Proponer las medidas que consideren necesarias para la adecuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en la provincia a la estructura comarcal que se vaya creando. A estos efectos, dirigirán los correspondientes informes al Departamento encargado de la organización territorial de la Administración de la Comunidad Autónoma. f. Ejercer la potestad sancionadora que les atribuya el ordenamiento jurídico. g. Velar por el cumplimiento en la provincia de los principios de colaboración, cooperación, coordinación, lealtad institucional y confianza legítima que deben presidir las relaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma con las restantes Administraciones públicas. h. Emitir informe previo a las propuestas de nombramientos de los Directores de los Servicios Provinciales y de los Jefes de las Oficinas Delegadas en las respectivas provincias. i. Cualesquiera otras competencias que les sean atribuidas por el ordenamiento jurídico.

Departamento Territorial de Política Territorial, Justicia e Interior<sup>152</sup> del que se hacen depender las Delegaciones Territoriales.

Por su parte, el artículo 22 permite al Gobierno de Aragón crear oficinas delegadas de carácter interdepartamental, que comprenderán una o varias delimitaciones comarcales, según las características geográficas, demográficas o sociales de las mismas. De este modo se han llevado a cabo la creación las siguientes:

- Oficina Delegada del Gobierno en Calatayud.
- Oficina Delegada del Gobierno en Ejea de los Caballeros.
- Oficina Delegada del Gobierno en Tarazona.
- Oficina Delegada del Gobierno en Jaca.
- Oficina Delegada del Gobierno en Fraga.
- Oficina Delegada del Gobierno en Barbastro.
- Oficina Delegada del Gobierno en Alcañiz.
- Oficina Delegada del Gobierno en Calamocha.

Antes de seguir avanzando en el segundo nivel organizativo de la Administración periférica de Aragón, encontramos disposiciones que hacen sumamente peculiar a ésta respecto de las del resto de Comunidades Autónomas. En efecto, si bien los dos Textos Refundidos, el del Gobierno y el de la Administración, no lo expresan en ningún momento, hay que advertir que Aragón sólo cuentan con Delegación Territorial en Huesca y Teruel, y no en Zaragoza. Así lo pone de manifiesto el Decreto 75/2000, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se reorganizan las Delegaciones Territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel. Y lo volvemos a ver en el ya citado Decreto 225/2007 que regula el Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior en su artículo 20. En él se llega a prever que las Oficinas Delegadas del Gobierno que hemos citado ya dependen de las Delegaciones Territoriales en Huesca y en Teruel, y de la Secretaría General Técnica del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior en el caso de Zaragoza.

A pesar de no conocer la motivación administrativa ni política de esta

---

<sup>152</sup>Decreto 225/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, modificado por Decreto 287/2007, de 20 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de modificación del Decreto 225/2007, de 18 de septiembre por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, incorporando la estructura de la Dirección General de Administración de Justicia.

originalidad organizativa, debemos destacarla por ello, y presumir que lo que se ha querido hacer es evitar la creación de una estructura de dirección, coordinación y control en el mismo territorio que ejercen su actividad los servicios centrales de los Departamentos del Gobierno de Aragón.

Sin perjuicio de que la práctica no origine disfunciones, desde un punto de vista teórico es difícil conjugar en un mismo centro directivo las dos tareas tan opuestas que representan la actividad de los centros directivos de las Consejerías y la de los servicios periféricos, sin provocar, por otra parte, desigualdades con respecto de los otros territorios que si cuentan con Delegación Territorial.

Los Servicios Provinciales constituyen el segundo escalón, tras los Delegados Territoriales, de la Administración periférica de Aragón. Según el artículo 23 del T.R.L.A.C.A., *“los órganos administrativos provinciales de mayor rango de cada Departamento recibirán el nombre de Servicios Provinciales, y al frente de cada uno de ellos habrá un Director del Servicio Provincial”*. Aparecen, por tanto, vinculados directamente a las Consejerías, y no a las Delegaciones Territoriales, lo cual tiene más sentido en una Administración que no cuenta con ellas en todas las provincias. Pero ni siquiera en Huesca y en Teruel aparece la intervención del Delegado, como sí lo hiciera en Cataluña, en la propuesta de nombramiento de los titulares de este segundo escalón organizativo. Son nombrados por Decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta del titular del Departamento al que el Servicio Provincial esté adscrito, entre funcionarios de carrera de nivel superior y sus decisiones administrativas adoptan la forma de Resolución.

Si bien el T.R.L.A.C.A. hace, a nuestro parecer, una adecuada regulación de la Administración periférica aragonesa, sin embargo apreciamos una vez más, la existencia de un modelo que evoluciona a ritmo diferente al que lo hace la Administración central, y con un perfil político bajo.

#### 2.1.4.- CASTILLA-LA MANCHA: DELEGADOS PROVINCIALES DE LA JUNTA Y DE LAS CONSEJERÍAS Y DELEGADO DE SERVICIOS EN TALAVERA DE LA REINA.

No se nos plantea la más mínima duda acerca de cual es la delimitación territorial sobre la que Castilla-La Mancha presta sus servicios gracias a su organización

periférica. En efecto, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha<sup>153</sup> en su artículo 30 considera que “la provincia se configura también como circunscripción territorial para el ejercicio de las competencias y funciones de la región”. Como en el de Castilla y León, el artículo anterior reconocer la comarca dentro de cada provincia como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia., permite la creación de agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos, y reconoce el hecho de comunidades supramunicipales, tales como las de villa y tierra, el Señorío de Molina y otras análogas.

Reconocida esta circunstancia que se refleja en la propia denominación de los órganos periféricos, debemos señalar aunque sea a modo de anécdota dada su intrascendencia en la práctica, que el de Castilla-La Mancha es uno de los pocos Estatutos que todavía contienen la referencia a la posible gestión de sus servicios periféricos ordinarios a través de las Diputaciones Provinciales, tal y como se vio que recomendaba la Comisión de Expertos en el año 1981. Sin embargo, muy al contrario de ser las Diputaciones Provinciales las que gestionan los servicios periféricos, la aprobación del Decreto 107/1983 de 21 de Junio, supuso la apuesta inmediata por el modelo de las Delegaciones Provinciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, las cuales dicha norma creaba.

En la actualidad, la Ley de Castilla-La Mancha 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha consagra de manera peculiar dos de los tres niveles de la estructura de la Administración Periférica:

- Los Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha aparecen como “*órganos directivos*” según el artículo 31. Representan a la Junta de Comunidades en las provincias de Toledo, Guadalajara, Albacete, Ciudad Real y Cuenca, “*coordinan las competencias atribuidas a los Delegados Provinciales de las Consejerías y dirigen los servicios de unidades periféricas que directamente se adscriban a los mismos*”, tal y como establece el artículo 32.4.

- Los Delegados Provinciales de las Consejerías son, según el artículo 26 y 29, los “*órganos de apoyo y asistencia*” al Consejero respectivo, dirigiendo además las unidades periféricas de las Consejerías.

- El tercer nivel, no recogido en la Ley, lo constituye la Delegación de Servicios

---

<sup>153</sup> Ley Orgánica 9/1982 de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

de Talavera de la Reina, creada por el Decreto 173/1992, de 15 de diciembre, que justifica esta particularidad organizativa en función de la población de esa ciudad y su comarca para recibir con prontitud y eficacia los servicios de la Administración Regional<sup>154</sup>. Guarda esta tercera estructura de Castilla-La Mancha una importante similitud con las Unidades de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en el Bierzo y en Miranda de Ebro.

Comenzamos el análisis por los Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que encuentran su regulación específica en el Decreto 77/1995 de 29 de Agosto. Con rango de Director General ostentan la representación permanente de la Junta de Comunidades y la dirección y coordinación de los servicios periféricos en su provincia, tal y como se desprende de la naturaleza del puesto. Para ello, dependiendo directamente del Presidente, aunque a través del Consejero de Administraciones Públicas<sup>155</sup>, cumplen una serie de funciones que integran de manera adecuada la dirección política y la gestión de las competencias que Castilla-La Mancha debe ejercer en su demarcación territorial.

En efecto, de un análisis de las funciones y atribuciones, que así las divide el Decreto 77/1995, se extrae la ausencia de atribuciones que Castilla y León y otras Administraciones autonómicas se empeñan en conceder al máximo responsable político de la provincia, como la jefatura del personal o la resolución de recursos. Sin perjuicio de que las en la práctica sea así, la normativa de Castilla-La Mancha caracteriza a los Delegados de la Junta de Comunidades como órganos de dirección política, que difunden y transmiten los mandatos del Gobierno o del Presidente, que dirigen las relaciones informativas, que coordinan el ejercicio de competencias concurrentes o compartidas entre varias Direcciones Provinciales de las Consejerías, que promueven la colaboración entre las éstas entre ellas y con el resto de Administraciones de la provincia, o que impulsan y supervisan las políticas de la Junta de Comunidades.

Como particularidad cabe destacar que se les encomienda directamente la

---

<sup>154</sup> En esta Delegación de Servicios de Talavera de la Reina, además de los servicios que se vinieran prestando por las unidades que mantendrán su vinculación con la Consejería respectiva, se dispone mediante su Decreto de creación citado que prestarán servicios de Oficina de información general de todos los servicios de la Junta de Comunidades, registro único de documentos y autorización de instalaciones eléctricas de baja tensión.

<sup>155</sup> No cabe duda de que esta es una fórmula para que en realidad el Delegado no dependa directamente del Presidente, pues la dependencia directa es lo que es, y para eliminarla lo que hay que hacer es exactamente lo que el Decreto 77/1995 ha hecho en su artículo 2.

dirección de los servicios periféricos de la Consejería de Administraciones Públicas<sup>156</sup>, de la Consejería de Justicia y Protección Ciudadana<sup>157</sup>, y de la Consejería de Economía y Hacienda<sup>158</sup>, que en este caso no son Delegaciones Provinciales de la Consejería, sino que se les denomina Servicios Provinciales.

El resto de las Consejerías cuentan con sus Delegaciones Provinciales, que aparte de su ratificación en los artículos 26 y 29 de la Ley como órganos de apoyo y asistencia, encuentran su regulación en los Decretos de estructura orgánica de las mismas<sup>159</sup>, aunque de manera desigual en cuanto a extensión y detalle. Así, aparecen caracterizados por ser nombrados y separados por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero, y ostentar la representación de la Consejería. También se establece que la persona titular de esa Delegación Provincial ejercerá la jefatura de todos los servicios de la Consejería en la Provincia, y serán sustituidos por el Secretario Provincial.

#### 2.1.5.- EXTREMADURA: DIRECCIONES TERRITORIALES Y ALGUNOS SERVICIOS TERRITORIALES.

---

<sup>156</sup> Según el artículo 3.2.a) y b) del Decreto 136/2007, de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Consejería de Administraciones Públicas, estos servicios periféricos a los que se refiere el Decreto 77/1995 son “*las unidades periféricas del Gabinete Jurídico y los Servicios Provinciales de Administración Local, Información General y Registro y Prevención de Riesgos Laborales*”.

<sup>157</sup> El artículo 3.3 del Decreto 138/2007 de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los diferentes órganos de la Consejería de Justicia y Protección Ciudadana, incorpora la estructura periférica de la Consejería, compuesta por los servicios provinciales de Protección Ciudadana, en las Delegaciones Provinciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

<sup>158</sup> Reconocidos y regulados en el artículo 2, 10 y siguientes del Decreto 23/2008 de 12-02-2008, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Economía y Hacienda.

<sup>159</sup> El Decreto 127/2007, de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Consejería de Educación y Ciencia, clasifica sin embargo a sus Delegaciones Provinciales como órganos periféricos en su artículo 3.

El Decreto 139/2008, de 09-09-2008, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Salud y Bienestar Social, regula sus Delegaciones Provinciales en los artículos 3.2 y 13.

El Decreto 131/2007, de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, regula sus Delegaciones en los artículos 3, 14 y 15.

El Decreto 132/2007, de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Industria y Sociedad de la Información, las establece en el artículo 3 y las desarrolla en el artículo 12.

El Decreto 133/2007, de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los diferentes órganos de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, reconoce también su propia Delegación Provincial en los artículos 3, 10 y 11.

El Decreto 134/2007, de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Turismo y Artesanía, en los artículos 3 y 10.

El Decreto 135/2007 de 17-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Consejería de Cultura hace lo propio en el artículo 3 y 4.3.

El Decreto 262/2007, de 24-07-2007, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Agricultura, en el artículo 3.1.b) considera como órgano de apoyo las Delegaciones Provinciales de la Consejería, y las desarrolla en el artículo 9.

Desde el punto de vista territorial no presenta excesivas novedades respecto de Castilla-La Mancha o de Castilla y León, pues todas ellas se basan en la provincia para la organización administrativa periférica. A pesar de ello su Estatuto de Autonomía<sup>160</sup> tan sólo las cita en su segundo artículo para delimitar territorialmente la Comunidad Autónoma, y para a continuación en el mismo artículo decir que *“la Comunidad Autónoma podrá estructurar, mediante Ley, su organización territorial en municipios y comarcas, de acuerdo con la Constitución”*.

También destaca Extremadura por contar un Estatuto, que como el de Castilla-La Mancha, cuenta con una reminiscencia de la escasa influencia que en esta materia tuvo el informe de la Comisión de Expertos. De tal manera que se contempla la posibilidad, que nunca se llevó a la práctica, de que *“en los términos que disponga una ley de la Asamblea de Extremadura, la Comunidad Autónoma podrá articular la gestión ordinaria de sus servicios a través de las entidades locales de Extremadura”* según dispone el artículo 16.2. En coherencia con lo anterior, en ningún momento reconoce el Estatuto la existencia de una organización periférica propia.

No parece, en definitiva, una preocupación prioritaria en una Comunidad que cuenta con dos provincias y 363 municipios, inapreciable desde el punto de vista organizativo, al menos si la comparamos con las 9 provincias y 2.247 municipios de Castilla y León. No cabe duda de que si existe organización periférica en la Administración extremeña se debe a que la capitalidad de la Comunidad, y por lo tanto todos los servicios centrales los encontramos en Mérida en vez de en una de las dos capitales de provincias.

La Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura no es tampoco muy prolífica en la materia, pues le dedica tan sólo un artículo a las llamadas Direcciones Territoriales. En efecto, el artículo 60 dispone que *“La Administración de la Comunidad Autónoma podrá disponer de Direcciones Territoriales en Badajoz y Cáceres, que ejercerán la coordinación, la inspección y la supervisión de todos los servicios de la Administración Autonómica situados en su territorio, en los términos que determine el Decreto de estructura orgánica de la Consejería que ejerza las funciones de Presidencia”*.

---

<sup>160</sup> Ley Orgánica 1/1983, de 25 de Febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.

A partir de esa breve consideración legal, que al establecer tan sólo que “podrán” disponer de Direcciones Territoriales no deja cerrada ni siquiera la organización periférica, va a ser el Decreto 15/1996, de 13 de febrero, sobre organización y funciones de las Direcciones Territoriales de la Junta de Extremadura, el que aporte datos acerca de la estructura periférica de la Junta de Extremadura. Además, tras las elecciones autonómicas de 2007, encontramos referencias de los servicios periféricos en la estructura orgánica de cada una de las Consejerías del nuevo Gobierno que se configura en el Decreto del Presidente 17/2007, de 30 de junio, por el que se modifican la denominación, el número y competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>161</sup>.

En cuanto al Decreto 15/1996, que regula las Direcciones Territoriales les atribuye de manera genérica en su artículo 1 como funciones “*la supervisión, inspección y coordinación del funcionamiento de los Servicios Territoriales de todas las Consejerías de la Junta de Extremadura existentes en las respectivas provincias*”. Y si bien las hace depender orgánica y funcionalmente de la Consejería de Presidencia y Trabajo, es evidente que se trataba de su integración en una Consejería durante la legislatura que discurría al tiempo de dictarse el Decreto. Tanto es así que en la actualidad, el Decreto 143/2007, de 10 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, las integra en su artículo 1.2 como una parte más de dicha Consejería, dependiendo de la Secretaría General de Administración Pública e Interior<sup>162</sup>, según el artículo 7 c).

De las atribuciones que el artículo 3 del Decreto 15/1996 le otorga a los Directores Territoriales se deduce una nota característica que entendemos normal en una Administración con tan sólo dos circunscripciones y que es el escaso contenido político y acentuada dimensión administrativa de la figura del Director Territorial. Tal y como afirmamos, a éstos les corresponde “*evaluar y coordinar el funcionamiento de los Servicios Territoriales de todas las Consejerías de la Junta de Extremadura en la*

---

<sup>161</sup> La estructura del nuevo Gobierno es la que sigue: Consejería de Economía, Comercio e Innovación, Consejería de Administración Pública y Hacienda, Consejería de Fomento, Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, Consejería de Igualdad y Empleo, Consejería de Educación, Consejería de Sanidad y Dependencia, Consejería de Cultura y Turismo, Consejería de los Jóvenes y del Deporte.

<sup>162</sup> Resulta curioso, en otro orden de cosas, como esta Consejería de Administración Pública y Hacienda cuenta con una Secretaría General y con una Secretaría General de Administración Pública e Interior, de la que dependen las Direcciones Territoriales. En este segundo caso nos encontramos ante una Secretaría General que no tiene encomendadas atribuciones de tipo transversal u horizontal, sino que se ocupa básicamente de la parte de la Consejería que no está reservada a a Hacienda.



*provincia en materia de procedimientos, organización, régimen interior, personal, información y documentación*”, y de ello, tendrán que dar cuenta al Consejero del que dependen. En este orden de cosas encontramos otras atribuciones del mismo corte, como *“impulsar la actividad administrativa a nivel territorial”*, o *“velar, en su ámbito provincial, por la aplicación de los criterios que se establezcan, por los órganos competentes, en materia de personal dependiente de la Junta de Extremadura”*, *“velar por el eficaz empleo de los medios personales y materiales disponibles en el territorio de su competencia, proponiendo la adopción de las medidas correspondientes para su mejor uso a los órganos competentes”* y *“velar por el cumplimiento de sus deberes por parte de los empleados públicos de la Junta de Extremadura establecidos en el art. 54 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura y en las normas de derecho laboral que sean de aplicación para el personal de esta naturaleza”*. De todas ellas destacan más las funciones que faltan que las que tiene atribuidas. Si bien el Decreto insiste en el papel de gestor de personal y de los medios a disposición de la Administración, se olvida de contemplar de alguna manera cual es la posición de los Directores Territoriales en el contexto de la Administración Regional. Por ejemplo, la necesidad de ser consultados en asuntos que afecten a la provincia, o en los nombramientos de los diversos responsables de la Administración periférica.

Sobre esta cuestión llama la atención el artículo 5.2 del Decreto 15/1996, al establecer que el Director Territorial, al que anteriormente el artículo 3 le daba el rango de Director General, puede ser sustituido a la hora de presidir la Comisión Coordinadora de los Servicios Territoriales por el Director General de Coordinación e Inspección. Esto hace pensar que si en una materia que es netamente de su competencia, como la coordinación de los servicios periféricos, es suplantado por un alto cargo de idéntico rango, en otras cuestiones sectoriales es muy fácil que esta característica se reproduzca e incluso se acentúe.

Para abordar el segundo nivel en la organización periférica, y dado que ni la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ni el Decreto 15/1996, que regula las Direcciones Territoriales se ocupa de ello, acudimos a las estructuras orgánicas de las Consejerías, que lógicamente se aprueban mediante Decreto del Consejo de Gobierno como mínimo al comienzo de cada legislatura. En estas normas no hallamos siempre órganos

periféricos y cuando lo hacemos aparecen de manera desigual. Vamos a mencionar caso a caso.

El Decreto 186/2007, de 20 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento<sup>163</sup> incluye los Servicios Territoriales de Cáceres y de Badajoz como dos Servicios más dentro de la Secretaría General de la Consejería.

La Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, cuya estructura orgánica se regula en el Decreto 187/2007, de 20 de julio, no crea una organización de la Consejería para cada provincia, sino que curiosamente lo hace para una de las cuatro Direcciones Generales. Así, el artículo 3.2 establece, al regular la Dirección General de Ordenación Industrial, Energética y Minera, la existencia en su estructura de un Servicio de Coordinación Territorial, un Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera, con sede en Badajoz, y un Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera, con sede en Cáceres.

El Decreto 189/2007, de 20 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura (y se modifica el Decreto 123/2001, de 25 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Extremeño Público de Empleo), crea en su artículo 2, integrados en la Secretaría General, los Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz.

La Consejería de Educación, que encuentra su estructura en el Decreto 190/2007, de 20 de julio, incluye con un cambio de terminología achacable a lo consolidado de la estructura periférica ministerial, las Delegaciones Provinciales de Educación de Badajoz y de Cáceres, con dependencia orgánica de la Dirección General de Política Educativa. Este Decreto sí desarrolla algo más que los anteriores la estructura de sus unidades periféricas. De este modo, el artículo 7 establece que a pesar de la dependencia orgánica de las Delegaciones Provinciales, dependerán funcionalmente de los órganos directivos que corresponda por razón de la materia y se estructuran del siguiente modo:

- Servicio de Coordinación de Delegación Provincial.
- Servicio de Inspección.

---

<sup>163</sup> Modificado por el Decreto 299/2007, de 28 de septiembre, por el que se extingue la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio y se modifica el Decreto 186/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento.

- Servicio de Unidad de Programas Educativos.
- Servicio Provincial de Obras y Proyectos.
- Servicio de Personal Docente.
- Servicio de Alumnos y Servicios Complementarios.

El Decreto 191/2007, de 20 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Sanidad y Dependencia lleva a cabo la regulación de sus unidades periféricas adaptándolas a la nueva estructura de la Consejería. En efecto, el artículo 6 establece cómo existirán unidades periféricas de la Consejería de Sanidad y Dependencia *“con las funciones que les sean atribuidas por disposiciones reglamentarias, así como el cumplimiento de las directrices e instrucciones impartidas por los Órganos Directivos de la Consejería”*<sup>164</sup>. Es llamativo que el Servicio Extremeño de Salud (S.E.S.) se organice periféricamente para prestar sus servicios en 8 Áreas de Salud<sup>165</sup>, sobre todo si tenemos en cuenta que en Castilla y León se cuentan con 11 Áreas en nueve provincias con mayor densidad de población.

La Consejería de Cultura y Turismo, en el Decreto 192/2007, de 20 de julio, por el que se establece su estructura orgánica, integra a los Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz en la secretaría General, tal y como se ha visto en otras Consejerías.

No cabe duda, una vez analizados los Decretos de cada una de las Consejerías, que se trata de una fórmula original, puesto que en el mismo Decreto se incorpora: la estructura central, la periférica, una mención a la Administración institucional, el Gabinete del Consejero, el Consejo de Dirección e incluso las alteraciones que los cambios en la estructura del Gobierno implique en las relaciones de puestos de trabajo. En el conjunto de cada una de estas normas el Servicio Territorial no aparece, como lo hacía en las Comunidades que hasta ahora hemos analizado, de manera destacada como una parte más de la Organización de la Consejería. Por el contrario, el Servicio

---

<sup>164</sup> En concreto, “las competencias antiguamente atribuidas a los extintos Jefes de los Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz por la normativa vigente en materia de salud pública y ordenación farmacéutica, serán ejercidas por los siguientes órganos: a) Las de salud pública, por los Directores de Salud de cada Área. b) Las de ordenación farmacéutica relativas a los procedimientos de autorización de instalación y funcionamiento, traslados, modificaciones de local, medición de distancias, cierre, y transmisión de oficinas de farmacia, así como las correspondientes a los botiquines, por la Sección correspondiente de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Dependencia, en el ámbito de la Comunidad Autónoma; las inspecciones correspondientes a dichos procedimientos, así como al resto de establecimientos y servicios competencia de ordenación farmacéutica, por las Direcciones de Salud de cada Área de Salud”.

<sup>165</sup> Gerencias de Salud de Mérida, Cáceres, Badajoz, Coria, Navalmoral de la Mata, Plasencia, Don Benito-Villanueva y Llerena.

Territorial, con la salvedad del trato que se le da a la Delegación Provincial de Educación, se le incluye como un elemento de la organización central, no sólo por su dependencia, que se da en casi todas las comunidades, sino por estar relacionados dentro de un centro directivo junto con otros servicios de carácter central y a veces transversal.

#### 2.1.6.- COMUNIDAD VALENCIANA: LOS DELEGADOS DEL CONSELL Y LAS DIRECCIONES TERRITORIALES EN LOS REGLAMENTOS ORGÁNICOS DE LAS CONSELLERIAS.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>166</sup> declara a la comarca como “*circunscripció administrativa de la Generalitat*” y además como entidad local determinada “*por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes*”, lo cual no tendrá trascendentales consecuencias en la organización periférica de la administración autonómica. Por otra parte, aunque sí se mencione a la provincia para establecer los límites territoriales en el artículo 2, y para crear las circunscripciones electorales en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía, es realmente la provincia la que establece los límites territoriales para la prestación de servicios por parte de la Generalidad.

Sin embargo, a la hora de consagrar en el Estatuto la organización periférica, el artículo 29 establece que la sede del Consell será la ciudad de Valencia, y sus organismos, servicios y dependencias se podrán establecer en diferentes lugares del territorio de la Comunidad Valenciana. Vemos, por lo tanto, que por segunda vez obvia a la provincia como demarcación administrativa. No obstante y como se verá, la práctica política y administrativa sigue un curso bien distinto pues convierte a las provincias de Castellón, Alicante y Valencia en distritos de las Delegaciones del Consell.

La regulación que la Comunidad Valenciana hace de su organización periférica resulta claramente muy poco estable, en la medida en que la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, de Gobierno Valenciano no va más allá de declarar en el artículo 80 la clasificación de los órganos de las Consellerías en servicios centrales y en servicios periféricos, y atribuir a estos últimos en el artículo 82 “*competencias sólo en su propio*

---

<sup>166</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

*ámbito territorial*”. Todo ello partiendo, eso sí, del principio de descentralización y de desconcentración del artículo 65.

Tampoco existe una norma que de manera estable delimite órganos administrativos y competencias de las Delegaciones del Consell o de otros servicios periféricos. Sin pauta legal alguna y sin referencia reglamentaria, nos dirigimos a los Decretos que regulan la estructura orgánica de cada una de las Consellerías para encontrar referencias normativas a esta cuestión. Lo cual otorga a esta materia un carácter actual muy importante, del que adolece sin ir más lejos Castilla y León, pero también una destacada inestabilidad por lo que supone el hecho de dejar al criterio político cada cuatro años la organización administrativa periférica.

La primera referencia que encontramos en la legislatura en curso, nacida de las elecciones de Mayo de 2007, es el Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat. En efecto, en la Consellería de Presidencia, y, y dentro de ésta, en la Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial se incorpora, según el artículo 4.2, la Dirección General de Cohesión Territorial y las Delegaciones del Consell en Alicante, Castellón y Valencia, así como las Subdelegaciones del Consell. Estamos, por lo tanto, ante el primer nivel en la organización administrativa periférica de la Comunidad Valenciana.

El Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalitat y el de la Conselleria de Presidencia, aprobado mediante el Decreto 115/2007, de 27 de julio, del Consell desarrolla las competencias de los Delegados del Consell de la Generalitat en Alicante, Castellón y Valencia y de los posibles Subdelegados del Consell, cuya creación u supresión (subdelegados) se realizará, siguiendo el tenor del artículo 30.2 *“por decreto del Consell, el cual determinará la localidad de su sede y su competencia territorial”*.

Este mismo Reglamento es el que configura al delegado del Consell en su artículo 31 como *“ejecutor de la política del Consell de la Generalitat en la provincia”*. Para ello se le asignan cinco facultades muy genéricas: de impulso y coordinación de la actividad administrativa; de órgano de comunicación y colaboración con otras administraciones; de informe, propuesta y supervisión de inversiones públicas; de mecanismo de transmisión de las directrices recibidas; y por último de presidencia de la Comisión Territorial de Coordinación.

Por su parte, al Subdelegado del Consell, que en la actualidad existe sólo en Elche, le corresponden las mismas funciones en su ámbito territorial. No se detecta, al menos desde la redacción del Decreto 115/2007, la dependencia de éste respecto del Delegado del Consell en Alicante, que no deja de ser, al fin y al cabo la provincia en la presta sus servicios. Tan sólo el artículo 32 deja ver esa sumisión al establecer que “*el subdelegado del Consell formará parte de la Comisión Territorial de Coordinación del ámbito territorial correspondiente*”.

El desarrollo del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Presidencia, aprobado por Orden de 19 de noviembre de 2007, no aporta nada nuevo a lo hasta ahora visto. Tan sólo sus artículos 18 y 19 reiteran que las Delegaciones del Consell de la Generalitat en Alicante, Castellón y Valencia ejercerán las funciones establecidas por el artículo 31 del Reglamento ya citado y que tanto a las Delegaciones, como las Subdelegaciones se les adscribirán los puestos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

El segundo nivel de la Administración periférica lo encontramos en cada uno de los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de las Consellerías del Gobierno Valenciano<sup>167</sup> (excepto el de la Consellería de Presidencia que ya hemos analizado). E incluso en algunas de ellos se regula además un tercer nivel en la organización administrativa periférica de la Administración valenciana basado básicamente en la existencia de Servicios Territoriales, Servicios, o Áreas Territoriales.

En la práctica totalidad de los estos Reglamentos aprobados mediante Decretos del Consell, que siguen la misma estructura y que hace que nos encontremos la “*organización territorial*” en el Título III de cada uno de ellos<sup>168</sup>, regulan esta materia

---

<sup>167</sup> Según el Decreto 7/2007, de 28 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat, estas son las que siguen: Presidencia; Economía, Hacienda y Empleo; Bienestar Social; Infraestructuras y Transporte; Educación; Cultura y Deporte; Sanidad; Industria y Comercio; Agricultura, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda; Justicia y Administraciones Públicas; Gobernación; Turismo; e Inmigración y Ciudadanía.

<sup>168</sup> Decreto 129/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo; Decreto 116/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Bienestar Social. Decreto 117/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte; Decreto 118/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Educación; Decreto 120/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Sanidad; del Decreto 130/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación; Decreto 122/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia

de manera muy similar:

- a) Casi todos fundamentan la creación de los órganos periféricos en *“la expresión organizativa del principio de desconcentración que rige la actividad administrativa de la conselleria”*
- b) Los órganos que instituyen dependen orgánicamente de la Subsecretaría de la Consellería.
- c) Asimismo, dependen funcionalmente del centro directivo correspondiente en función de la materia.
- d) Al igual que las Delegaciones del Consell, se crean con competencia territorial de ámbito provincial.
- e) Existe una representación unificada en cada provincia por Consejería salvo:
  1. La Conselleria de Presidencia, que no cuenta con ella, pues cuentan directamente, tal y como se ha visto, con las delegaciones del Consell.
  2. La Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo cuyo Reglamento crea dos: la Dirección Territorial de Economía y Hacienda y la Dirección Territorial de Empleo y Trabajo.
  3. La Conselleria de Infraestructuras y Transporte, que cuenta con un Servicio Territorial de Carreteras, con un Servicio Territorial de Transportes y con un Servicio Territorial de Energía.
- f) Los aspectos comunes que presentan los Reglamentos en la regulación de sus órganos periféricos son básicamente los siguientes:
  1. Sus responsables tienen el carácter de representante permanente de la conselleria en su respectivo territorio.
  2. A sus responsables les corresponde la jefatura de todos los servicios, programas y actividades que desarrollan los órganos, unidades y centros directivos dependientes o integrados en la dirección territorial.

---

y Administraciones Públicas; Decreto 100/2007, de 13 de julio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Gobernación; Decreto 123/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Turismo; Decreto 101/2007, de 13 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía.

3. A ellos les corresponde la jefatura de todos los servicios, programas y actividades que desarrollan los órganos, unidades y centros dependientes o integrados en el órgano periférico.
  4. Los actos administrativos dictados por ellos son recurribles ante el Director General o Subsecretario, y no ante el delegado del Consell.
- g) Los órganos que se crean en el segundo nivel de la organización periférica valenciana son los siguientes:
1. Direcciones Territoriales: de Economía y Hacienda; de Empleo y Trabajo, de Bienestar Social; de Sanidad; de Educación; de Cultura de Industria, Comercio e Innovación; Agricultura, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda; Justicia y Administraciones Públicas; Gobernación; e Inmigración y Ciudadanía.
  2. Servicios Territoriales: de Carreteras, de transportes, de energía; de turismo.

Si se sigue profundizando en esta organización periférica, junto a los Delegados del Consell y a las Direcciones Territoriales de las Consellerías (o en su caso Servicios Territoriales), de algunos Reglamentos Orgánicos se deduce un tercer nivel en la organización periférica, aparte de la existencia de una “Secretaría Territorial” encada una de ellas.

En efecto, el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, aprobado por Decreto 129/2007, de 27 de julio establece en el artículo 31.2 que las Direcciones Territoriales de Empleo y Trabajo se estructuran en cada provincia *“en el Área Territorial de Trabajo, que dependerá orgánicamente del director Territorial de Empleo y Trabajo, y funcionalmente del mismo y del director general de Trabajo, Cooperativismo y Economía Social; y en la «dirección Territorial de Empleo del SERVEF» con rango de área”*.

El artículo 18 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, aprobado por Decreto 121/2007, de 27 de julio incluye, dentro de su estructura periférica las Oficinas Comarcales (OCAPA), como *“unidades administrativas territorialmente desconcentradas, orgánicamente adscritas a la Subsecretaría, y funcionalmente dependientes de los órganos directivos que correspondan por razón de la materia”*. Estas Oficinas se ocupan de la información y



asistencia a los ciudadanos, de la formación y capacitación de los profesionales del sector, de la tramitación de expedientes de ayudas y subvenciones y del suministro de datos e información a los centros superiores y directivos de la Consellería.

No cabe duda de que no todos los Reglamentos Orgánicos de las Consellerías han optado por el desarrollo del tercer nivel de la estructura de sus servicios periféricos, y los han dejado para normas posteriores. Es lo que explica, en definitiva, la existencia, dentro de cada una de las Direcciones Territoriales de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de los Sigüientes Servicios Territoriales: Ordenación del Territorio, Vivienda y Proyectos Urbanos, y Medio Ambiente.

## 2.2 ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS QUE CUENTAN SÓLO CON DELEGACIONES DE LAS CONSEJERÍAS.

### 2.2.1 GALICIA: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR DELEGACIONES PROVINCIALES Y TERRITORIALES EN LAS ÁREAS FUNCIONALES.

El Estatuto de Autonomía gallego<sup>169</sup> admite en su artículo 41 que *“la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia”*. Sin embargo parece no olvidar la recomendación de la Comisión de Expertos en 1981 al disponer que *“también podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto”*.

Se trata de un Estatuto en el que, a diferencia de los de las otras Comunidades (Cataluña y País Vasco) que junto con Galicia accedieron a la autonomía por la vía de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, sí se le da a la provincia un papel destacado no sólo como circunscripción electoral y como entidad local, sino que también y aunque no venga reconocido en el Estatuto, también convierte a la provincia en delimitación territorial para la prestación de servicios autonómicos.

No obstante, y dado que el ciudadano gallego tiene conciencia de pertenecer a una comarca, el Estatuto no se olvida de *“la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento”* en su artículo 2. No cabe duda de que se está refiriendo a las comarcas y a las *“parroquias rurales”*, a las que menciona posteriormente en el artículo 40<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

<sup>170</sup> “Artículo cuarenta.- En los términos previstos en el artículo veintisiete.dos de este Estatuto, por ley de

Se estaba respondiendo a una realidad territorial existente en Galicia y que ha de influir en la prestación de servicios autonómicos. Efectivamente, a nuestro parecer el primer paso se produjo a través del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia que se puso en marcha en 1991, con la finalidad de diseñar un modelo regional de organización local basado en la comarca<sup>171</sup>, para coordinar las administraciones implicadas en la zona, planificar el desarrollo territorial y promover el desarrollo local.

El segundo paso se llevó a cabo a través de la agrupación de las comarcas en áreas funcionales, que coinciden con las áreas de influencia de las ciudades de Galicia<sup>172</sup>. En esta materia, las disposiciones relevantes para nuestro estudio las encontramos en el Decreto 335/1998, de 27 de Noviembre, por el que se regulan las Áreas Funcionales. Su artículo 2 define las Áreas Funcionales<sup>173</sup> como una estructura territorial supracomarcal complementaria para favorecer la gestión coordinada de la organización territorial y funcional de Galicia, con el objeto explicitado en la propia justificación del Decreto de racionalizar una desconcentración flexible de servicios administrativos y conseguir una mejor relación entre ellos. Para ello, el artículo 1 del citado Decreto establece que a solicitud de las distintas Consellerías de la Xunta, y cuando así lo justifiquen razones funcionales u organizativas, podrán establecerse áreas funcionales para la prestación de sus servicios o la realización de sus actividades.

---

Galicia se podrá: Uno. Reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integren. Dos. Crear, asimismo, agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos. Tres. Reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural.”

<sup>171</sup> El mapa comarcal de Galicia está estructurado en 53 comarcas: 18 en la provincia de La Coruña, 13 en la de Lugo, 12 en Orense y 10 en Pontevedra.

<sup>172</sup> La Coruña, Santiago y Ferrol (en la provincia de La Coruña), Vigo y Pontevedra (en la provincia de Pontevedra), y las capitales de las provincias de Lugo y Orense.

<sup>173</sup> Las áreas funcionales y sus comarcas se enumeran a continuación. **Ferrol:** Ferrol, Ortegaleira, y Eume. **A Coruña:** A Coruña, Betanzos, Bergantiños, Terra de Soneira y Fisterra. **Santiago:** Santiago, Ordes, A Barcala, Arzúa, Terra de Melide, Muros, Noia, A Barbanza y Sar. **A Mariña:** A Mariña Occidental, la Oriental y la Central. **Lugo:** Lugo, Terra Chá, Meira, A Ulloa, Sarria, A Consagrada, Os Ancares. **Monforte de Lemos:** Chantada, Terra de Lemos y Quiroga. **Ourense:** Ourense, O Ribeiro, O Carballiño, Terra de Caldelas, Allariz-Maceda, A Limia, A Baixa Limia y Terra de Celanova. **Barco de Valdeorras:** Valdeorras y Terra de Trives. **Verín:** Verín y Viana. **Lalín:** Deza y Taboada-Terra de Montes. **Pontevedra:** Pontevedra, O Salnés, O Morrazo y Caldas. **Vigo:** Vigo, O baixo Miño, O Condado y A Paradant.



A pesar de constatar la existencia de estas Áreas Funcionales en las que se basa la política territorial y la prestación de actividades y servicios administrativos, no parecen tener reflejo alguno en las estructuras orgánicas de la Administración periférica de Galicia.

La Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, no contiene disposición alguna en relación con la materia que nos ocupa. Resulta incluso curioso que mientras que de manera más reciente se regulan las Delegaciones de la Xunta de Galicia en el exterior mediante el Decreto 224/2006, de 30 de noviembre, no se ha apreciado la necesidad de regular en los últimos veinte años las Delegaciones Provinciales de las Consellerías con normas menos cambiantes que los Decretos que aprueban las estructuras orgánicas de cada una de ellas.

No obstante, la primera de las configuraciones de Administración periférica que planteó la Xunta de Galicia a través del Decreto 142/83 implicó la creación de un Delegado General de la Xunta de Galicia, que, dependiendo del *Consello*, representaba los intereses de la Administración autonómica en cada una de los territorios provinciales. Se pretendía con este modelo conseguir la máxima eficiencia en la

prestación de servicios descentralizados a la vez que dotarse de una organización que resolviera los posibles casos de descoordinación.

El modelo evoluciona en un segundo momento, marcado por el Decreto 172/84, hacia la existencia de un Delegado General que ya no depende del Consell, sino de la Consellería de Presidencia. Esta organización no admite cambios hasta la aprobación del Decreto 5/87, con el que definitivamente se organiza la Administración periférica de la Xunta y se establecen las facultades de sus órganos territoriales. Lo más destacado y que llega hasta nuestros días es la supresión de las Delegaciones Generales y la creación de las Delegaciones Territoriales de cada *Consellería*.

En efecto, partiendo del Decreto 5/1987, de 14 de enero, de la Junta de Galicia, por la que se regula la Administración periférica y competencias de los órganos territoriales, debemos de dirigirnos, una vez más, como en el caso de la Comunidad Valenciana a los Decretos de Estructura Orgánica de cada una de las Consellerías. Se debe insistir en la fragilidad de la organización que basa prácticamente toda su organización en este tipo de normas que necesariamente han de cambiar al menos cada cuatro años. Si bien también estimamos como aspectos positivos, a pesar de la debilidad, tanto la permanente actualización de las estructuras, como la inclusión de la organización periférica en las normas que regulan la central. De este modo, y a diferencia de lo que ocurre en Castilla y León, que dispersa sus organizaciones centrales y periféricas en diversas normas, se observa una correlación organizativa y competencial entre la estructura de los órganos centrales y periféricos, entre los que, gracias a ello, se puede obtener fácilmente una interesante comparación de su dimensión. Y esta característica se observa especialmente en Galicia, dado que los decretos que regulan las estructuras orgánicas las desarrollan con una profusión desconocida en las normas que cumplen idéntica misión en las administraciones autonómicas que hasta ahora se han analizado.

Tras las últimas elecciones autonómicas gallegas, el Decreto 232/2005, de 11 de agosto, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia determina en su Disposición Adicional Segunda que en todas las Consellerías ha de existir una Delegación Provincial en la que se integrarán los órganos y servicios existentes en cada provincia salvo en la Consellería de Economía y Hacienda<sup>174</sup> y en la

---

<sup>174</sup> Artículo 10 del Decreto 79/2007, de 19 de abril por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Economía y Hacienda: “*Las delegaciones de la Consellería de Economía y Hacienda se*

de Pesca y Asuntos Marítimos<sup>175</sup> en las que las delegaciones serán territoriales en vez de provinciales. Además se crean, en virtud de lo dispuesto en su Disposición Adicional Tercera, las delegaciones provinciales de Bienestar Social, dependientes de la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar Social. Al frente de todas ellas existirá un Delegado Provincial o Territorial de la Consellería que *“dependerán orgánica y funcionalmente del conselleiro, sin perjuicio de las directrices que, en el orden funcional, puedan emanar del secretario general y de los directores generales de la consellería”*, tal y como expresan todos los Decretos<sup>176</sup>. Y cada una de esas Delegaciones se subdivide en Servicios<sup>177</sup>.

---

*sitúan en A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo; el ámbito territorial será delimitado por la respectiva provincia, excepto las delegaciones de Pontevedra y Vigo, correspondiéndole a la Delegación Territorial de Pontevedra todos los ayuntamientos de la provincia con la excepción de Vigo, Baiona, Gondomar y Nigrán, los cuales conforman el ámbito territorial de la Delegación de Vigo”.*

<sup>175</sup> Artículo 8.1 del Decreto 500/2005, de 15 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos: *“En cada una de las provincias de A Coruña, Lugo y Pontevedra existe una delegación territorial, con sede en A Coruña, Ceiro y Vigo respectivamente”.*

<sup>176</sup> Decreto 536/2005, de 6 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Trabajo; Decreto 231/2006 de 23 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Innovación e Industria; Decreto 517/2005, de 6 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar; Decreto 500/2005, de 15 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos; Decreto 585/2005, de 29 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria; Decreto 562/2005, de 1 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería del Medio Rural y del Fondo Gallego de Garantía Agraria; Decreto 519/2005, de 6 de Octubre, por el que se establece establece la estructura orgánica de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes; Decreto 505/2005, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Vivienda y Suelo; Decreto 79/2007, de 19 de abril por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Economía y Hacienda; Decreto 37/2007, de 15 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia; Decreto 597/2006, de 12 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Decreto 36/2006, de 23 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consellería de Cultura y Deporte.

<sup>177</sup> Podemos señalar algunos ejemplos.

-El artículo 8 del Decreto 536/2005, de 6 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Trabajo crea las cuatro Delegaciones Provinciales de la misma y diseña la estructura de la propia Delegación Provincial dividiéndola en la Secretaría de la Delegación, Servicio de Gestión Económica, Servicio de Formación y Colocación, Servicio de Relaciones Laborales, y Servicio de Seguridad y Salud Laboral.

-El Decreto 231/2006 de 23 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Innovación e Industria crea en el artículo 17 además de las Delegaciones Provinciales, una Oficina en Vigo con rango orgánico de Servicio dentro de la Delegación de Pontevedra, Además de la Secretaría, cuentan con un Servicio de Administración Industrial, un Servicio de Energía y Minas y un Servicio de Turismo. Todos ellos dependen funcionalmente de los órganos directivos centrales, sin perjuicio de la dependencia orgánica de la Delegación Provincial.

-El artículo 7 del Decreto 517/2005, de 6 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar crea la Delegación Provincial de la Igualdad y del Bienestar, integrada por Secretaría de la delegación, Servicio de Administración y Contratación, Servicio de Igualdad, Servicio de Juventud y Solidaridad, Servicio de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Menores y Servicio de Prestaciones.

Se trata, a nuestro parecer de un sistema organizativo como cualquier otro, pero al eliminar la figura netamente política y territorializada del Delegado del Consell en la provincia, como la tienen otras Administraciones autonómicas ya estudiadas, desplazan hacia las estructuras inferiores el nivel político de la gestión e incrementan el centralismo administrativo al haber un único vínculo de la organización periférica con la central sin pasar por un Delegado del Consell. En Galicia además se atribuyen a Servicios competencias y actividades que en otras Administraciones con las que las estamos comparando se realizan a Secciones, lo cual es muy posible que no sea más que una cuestión terminológica.

### 2.2.2 PAÍS VASCO: UNA TIPOLOGÍA DIVERSA DE ÓRGANOS PERIFÉRICOS EN UNA ORGANIZACIÓN “FLEXIBLE”.

El Estatuto de Autonomía<sup>178</sup> sortea toda posible referencia a la provincia, salvo a la hora de conformar el territorio propio, para lo que indica que *“quedará integrado por los territorios históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución”*.

Este “reemplazo” de la provincia por el Territorio Histórico, determinante en el presente trabajo, alberga la particularidad que pone de manifiesto el artículo 3 del Estatuto, al indicar que *“cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno”*. De lo que se deduce que los Territorios Históricos no son homologables plenamente a las provincias en la

---

-El artículo 8 del Decreto 500/2005, de 15 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos crea su Delegación Territorial de la Consellería que contará con una Secretaría y con un Servicio de Recursos Marinos y un Servicio de Estructuras Pesqueras.

-El artículo 9 del Decreto 585/2005, de 29 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria crea en la correspondiente Delegación Provincial una Secretaría, un Servicio Provincial de Inspección Educativa, un Servicio de personal, Un Servicio de Recursos Educativos Complementarios, un Servicio de Programación y Contratación, y un Servicio de Unidad Técnica.

-El Decreto 562/2005, de 1 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería del Medio Rural y del Fondo Gallego de Garantía Agraria crea en su artículo 11 las correspondientes delegaciones provinciales, con una secretaría, un Servicio Jurídico Administrativo, un Servicio de Explotaciones Agrarias, un Servicio de Infraestructuras y Estructuras Agrarias, un Servicio de Ganadería, un Servicio Técnico Agrario, un Servicio de Control de la Calidad Agroalimentaria e Industrias, Servicio de Montes e Industrias Forestales, Servicio de Prevención y Defensa contra Incendios Forestales, y las oficinas agrarias comarcales.

<sup>178</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

medida en la que a la vez que son instituciones provinciales desde el punto de vista constitucional, están dotadas de naturaleza política para el ejercicio de competencias autonómicas<sup>179</sup>. Así se desprende del artículo 37.4 del Estatuto al enumerar las competencias de las Diputaciones Forales: *“les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale”*. No obstante, y además de esa relación articulada desde un punto de vista competencial entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos<sup>180</sup> cuyas controversias dirime la Comisión Arbitral, el Territorio Histórico sigue siendo además la demarcación territorial para la prestación de servicios administrativos por parte de la Comunidad Autónoma.

A la hora, por lo tanto, de adentrarnos en el diseño de la organización administrativa periférica de País Vasco, es realmente determinante, como en cualquier otra Comunidad, la distribución competencial que se realiza entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero además en este caso es totalmente diferenciador el sistema de articulación competencial de la Comunidad con los Territorios Históricos.

Para empezar, Aguirreazkuenaga y Arzoiz Santisteban<sup>181</sup> indican como *“con carácter general, pues, no hay excesivas determinaciones sustantivas sobre la estructura organizativa. La Ley de Gobierno establece un modelo sumamente flexible”*. En efecto, la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno no hace referencia a la Administración periférica, como tampoco nos encontramos con otra norma, similar a la existente en Galicia, que regule las características y competencias de un órgano periférico tipo y al que acudan todos los Departamentos cuando estiman necesario desconcentrar territorialmente su actividad. En el País Vasco, por el contrario, algunos Departamentos<sup>182</sup> han resuelto crear su correspondiente órgano periférico en los

---

<sup>179</sup> El Territorio Histórico cuenta con un sistema parlamentario y de gobierno que llevan a cabo las instituciones forales: las Juntas Generales (órgano legislativo) y la Diputación Foral (órgano de gobierno).

<sup>180</sup> Es determinante en esta materia la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, habitualmente conocida como Ley de Territorios Históricos.

<sup>181</sup> Aguirreazkuenaga, I. y Arzoiz Santisteban, X: *“La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*, dentro de *“La Administración Pública de las Comunidades Autónomas”*. Coordinador: Bassols Coma, Martín. I.N.A.P. 2004.

<sup>182</sup> El número y denominación de Departamentos del Gobierno vasco son los contenidos en el artículo 2 del Decreto 8/2005, de 27 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos: a) Hacienda y Administración Pública, b) Justicia, Empleo y Seguridad Social, c) Interior, d) Industria, Comercio y Turismo, e) Vivienda y Asuntos Sociales, f) Educación, Universidades e Investigación, g) Sanidad, h) Cultura, i) Medio ambiente y Ordenación del Territorio, j) Transportes y Obras Públicas, k) Agricultura, Pesca y Alimentación.

Territorios Históricos, y los encontramos, después de la última formación de Gobierno en sus correspondientes Decretos de estructuras orgánicas. En todo caso aparecen, si lo hacen, órganos periféricos muy dispares, con regulaciones muy diferentes, y con una fuerte vinculación respecto del centro directivo correspondiente. Por lo tanto, y como se va a poder comprobar, también del diverso rango y denominación utilizado en cada caso se colige la flexibilidad con la que los citados autores caracterizan a esta Administración.

Para empezar, del Decreto 42/2006, de 28 de febrero, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Administración Pública no se deduce la existencia de una organización periférica del mismo. Lo mismo ocurre con el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuya estructura orgánica aparece regulada en el Decreto 290/2005, de 11 de octubre.

Por otra parte, encontramos en aquellos Departamentos que sí han considerado la necesidad de establecerse a lo largo y ancho del territorio vasco los siguientes órganos administrativos:

– Delegaciones Territoriales.

El Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social cuenta, en virtud del artículo 2 del Decreto 315/2005, de 18 de octubre, por el que se establece su estructura orgánica y funcional, con las Delegaciones Territoriales en cada uno de los Territorios Históricos, a cuyo frente figurará “*un Delegado o una Delegada Territorial*” que, bajo la dependencia orgánica “*del Director o la Directora*” de Trabajo, según desarrolla el artículo 24 del citado Decreto. No cabe duda que en este caso el Gobierno autonómico necesitaba instituir la autoridad laboral, a la que además, dotaron de manera expresa en el artículo 25 y sólo en este caso, de una Secretaría General. Además, el Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (OSALAN) cuenta con el Centro Territorial de Álava, el Centro Territorial de Gipuzkoa, y el Centro Territorial de Bizkaia. Del mismo modo, un segundo elemento de la administración institucional vinculada a este Departamento, la Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo (EGAILAN), cuenta con sus propias unidades territoriales.

También el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales cuenta, mediante el Decreto 373/2005, de 15 de noviembre, por el que se establece su estructura orgánica y



funcional, con sus Delegaciones Territoriales en cada uno de los Territorios Históricos, y en este caso dependiendo de los que denominan la Dirección de Servicios.

El Decreto 222/2001, de 16 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación regula en su artículo 2 las Delegaciones Territoriales del Departamento de Educación, Universidades e Investigación en cada uno de los Territorios Históricos, *“bajo la dependencia directa de cada uno de los/as Viceconsejeros/as, en función de los ámbitos de actuación atribuidos a cada Viceconsejería y a las Direcciones adscritas a la misma”*. Respecto de las anteriores Delegaciones Territoriales citadas cabe destacar que por primera y única vez nos encontramos en estos órganos de la Administración periférica vasca la facultad atribuida a su Delegado Territorial de representar al Departamento en el ámbito del Territorio Histórico respectivo.

– Oficinas Territoriales.

El Departamento de Interior es uno de los que cuenta con esta otra tipología de unidades periféricas, pero circunscritas materialmente sólo a algunas de las materias de las que se ocupa dicho Departamento. Así, el Decreto 364/2005, de 8 de noviembre, sobre estructura orgánica y funcional del Departamento de Interior, determina la existencia en su artículo 2 de las oficinas territoriales de tráfico y juego y espectáculos, cuya relevancia orgánica es relativa si tenemos en cuenta que *“a cuyo frente existirá un funcionario o funcionaria responsable de cada uno de los mismos, que dependerán de los titulares de las Direcciones correspondientes”*. Se trata de las Oficinas Territoriales de Tráfico y las Oficinas Territoriales de Juego y espectáculos.

Además, el Decreto 284/2005, de 11 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Industria, Comercio y Turismo cita en su artículo 2 las Oficinas Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de cada uno de los Territorios Históricos, bajo la dependencia directa y jerárquica del Director o Directora de Servicios Generales y la funcional, por razón de la materia, de las Viceconsejerías del Departamento correspondientes, según el artículo 24.

El Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, estructurado mediante el Decreto 340/2005, de 25 de octubre es también de los que cuenta con las Oficinas Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, que se encuentran bajo la dependencia orgánica de la Consejera y

funcional de los Directores y las Directoras respectivas. Sin embargo, según el artículo 16 del citado Decreto, este ámbito territorial es diferente al de los Territorios Históricos si de la actuación administrativa de aguas se trata, y coincidirá con el de las cuencas hidrográficas de los ríos<sup>183</sup>.

– Direcciones Territoriales.

El Decreto 268/2001, de 6 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Sanidad instituye en su artículo 2 las Direcciones Territoriales del Departamento Sanidad pero en cada una de las Áreas de Salud, que en la práctica coincide con los Territorios Históricos. Este es el único órgano de los hasta ahora analizados a cuyo titular se le atribuye rango de Director, y por lo tanto condición de alto cargo, según lo previsto en el artículo 31 del Título III de la Ley del Gobierno.

– Servicios Territoriales.

El Departamento de Transportes y Obras Públicas, estructurado mediante el Decreto 20/2002, de 15 de enero, cuentan, en virtud de su artículo 2 con Servicio Territorial de Puertos de Bizkaia y Servicio Territorial de Puertos de Gipuzkoa.

También el Departamento de Cultura cuentan con Servicios Territoriales en cada uno de los Territorios Históricos según se desprende del artículo 6 del Decreto 25/2006, de 14 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de dicho Departamento.

### 3.- LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS INSULARES.

Los Estatutos de Autonomía en las Comunidades insulares, a pesar de estar también constituidas por provincias de acuerdo con la consagración constitucional para todo el territorio nacional<sup>184</sup>, no las mencionan ni siquiera como circunscripción electoral para el Parlamento autonómico por sus peculiares características geográficas. En efecto, El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y

---

<sup>183</sup>“a) En Álava, el correspondiente a las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al Ebro, incluido este último. b) En Bizkaia, el correspondiente a las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde el río Kalera hasta el Artibai, ambos inclusive. c) En Gipuzkoa, el correspondiente a las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde el río Deba hasta el Bidasoa, ambos inclusive.”

<sup>184</sup> El territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias es el de las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, y el de la Comunidad Balear el de la provincia de Las Islas Baleares.

Tenerife son las circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma de Canarias, según el artículo 9.4 de su Estatuto de Autonomía<sup>185</sup>, y Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera son las de las Islas Baleares según el artículo 41.3 del suyo<sup>186</sup>.

En definitiva, se trata de Administraciones en las que lógicamente la unidad territorial determinante para la prestación de servicios es sin duda alguna la isla, que aparece en el artículo 23 del Estatuto canario<sup>187</sup> como elemento en el que se articula su organización territorial, y en idéntico número que como circunscripción electoral. Por su parte el Estatuto balear no delimita a efectos de su propia administración la Comunidad salvo para determinar cuáles son las islas que cuentan con Consejos Insulares<sup>188</sup>, que también coinciden con las islas que constituyen circunscripción electoral. Sin embargo, el artículo 2<sup>189</sup> del Estatuto balear, además de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, incluye en su ámbito territorial la isla de Cabrera, que a tenor de lo ya analizado, no cuenta ni como circunscripción electoral, ni como delimitación a efectos de contar con Consejo Insular.

No cabe duda de que el hecho insular en la Comunidad Canaria sustituye al provincial a los efectos de nuestro trabajo, sin embargo hay que matizar esta afirmación si de las Islas Baleares hablamos, pues a pesar de articular su organización territorial en islas y municipios, no deja de ser una Comunidad Autónoma uniprovincial, y parece lógico que esa característica, unida a la insularidad, haga que en el ejercicio de sus funciones administrativas la demarcación territorial provincial no sea en absoluto ni práctica ni eficaz.

### 3.1 CANARIAS: PROTAGONISMO DE LOS CABILDOS INSULARES.

Junto con la Administración del País Vasco, la Canaria es otra de las que por

---

<sup>185</sup> Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

<sup>186</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

<sup>187</sup> El artículo 23 del Estatuto dice expresamente que “*Canarias articula su organización territorial en siete islas*”. El artículo 2 detalla algo más su delimitación territorial como Comunidad Autónoma al indicar que “*El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura*”.

<sup>188</sup> “*Artículo 61. Los Consejos Insulares. 1. Los Consejos Insulares son las instituciones de gobierno de cada una de las islas y ostentan el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como de las islas adyacentes a éstas*”.

<sup>189</sup> “*Artículo 2. El territorio. El territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes*”.

causa distinta (en este caso derivada de su insularidad), se diseña respetando la idea originaria del Informe de la Comisión de Expertos en relación con la participación de la Administración Local en las competencias autonómicas. De este modo, es el propio artículo 22.3 del Estatuto canario el que establece la posibilidad de que la Administración Pública autonómica ejerza sus funciones administrativas directamente o través de la delegación o encomienda a los Cabildos Insulares o a los Ayuntamientos. Si bien es cierto que esta referencia a la delegación de competencias a entidades de la Administración Local aparece en otros muchos Estatutos, sin embargo en Canarias, dado el hecho insular y la propia práctica administrativa, esta posibilidad adquiere más relevancia sobre todo, porque el artículo 8 afirma que los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma. Y aunque no deja lugar a dudas, vuelve el artículo 23.5 del Estatuto a calificar a los Cabildos Insulares de “*instituciones de la Comunidad Autónoma*”, y les atribuye en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autónoma y la ejecución en su nombre de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios.

Además del Estatuto de Autonomía, el Título IV de la Ley 14/1990, de 26 de Julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias insiste en la previsión genérica en relación con el ejercicio de competencias autonómicas en cada una de las Islas a través de los Cabildos Insulares. Así, el artículo 36 les atribuye el ejercicio de competencias que les arroga el Estatuto<sup>190</sup>, la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias, la representación institucional ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla, la titularidad de las competencias administrativas autonómicas que les transfieran ésta u otra Ley del Parlamento de Canarias y las competencias de la titularidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que les sean delegadas previa autorización de ésta u otra Ley del Parlamento de Canarias. A pesar de la potestad reconocida a los Cabildos

---

<sup>190</sup> En concreto: “Artículo 23. 4. A las islas les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan. 5. Los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley.”

para la organización y prestación de los servicios correspondientes a las competencias y funciones transferidas bajo su propia responsabilidad, la Comunidad Autónoma ostenta siempre, al amparo de lo dispuesto en el artículo 46.2 de la Ley, *“la ordenación básica externa, legislativa y reglamentaria de las materias a que se refieran dichas competencias y funciones”*. Además el nivel de competencias asumidos por los diversos Cabildos ha de ser similar, toda vez que el artículo 47 indica que *“las transferencias de competencias y funciones a los Cabildos Insulares se harán a todos ellos con carácter general”*, sin perjuicio de que el ejercicio efectivo de las mismas se podrá asumir paulatinamente por los diversos Cabildos, para mantener el nivel de eficacia anterior a la transferencia.

Pero además de la actuación administrativa a través de estos entes, es también la atención al hecho insular el que destaca de entre los principios de organización de la propia Administración autonómica establecidos en el propio Estatuto de Autonomía. Así, del artículo 22 se desprende que *“la organización de la Administración Pública canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular”*.

A partir de ese reconocimiento estatutario, la prestación directa de servicios por parte de la Administración canaria de manera territorializada encuentra un tenue reconocimiento en el artículo 27 de la Ley 14/1990, de 26 de Julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, cuando en su apartado 4 establece que *“la estructura central y territorial de las Consejerías será aprobada por Decreto del Gobierno de Canarias, a propuesta conjunta del titular del Departamento afectado y del competente en materia de organización administrativa”* y al afirmar en su apartado 6 que *“de dicha estructura central y territorial se dará cuenta al Parlamento de Canarias”*. También el artículo 28 al determinar como *“el Gobierno de Canarias, dentro de los límites estatutarios y en el marco de lo dispuesto en la presente Ley, podrá determinar mediante Decreto los órganos centrales y territoriales, generales y especiales que sean precisos para la gestión de los servicios”*. Todo ello sin olvidar que si en Canarias se encuentran la sede de diversas Consejerías en diversas zonas del territorio es debido también a la capitalidad compartida que consagra el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía en las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y las Palmas de Gran

Canaria<sup>191</sup>.

Pero debemos sin duda alguna adentrarnos, a partir de estas previsiones legales, en la organización periférica de las Consejerías. De entrada hay que olvidarse de los dos niveles en la organización territorial (delegados de gobierno y delegados de Consejería) que hemos tenido ocasión de analizar para un buen número de Comunidades pluriprovinciales. Por el contrario, en el Decreto 172/2007, de 17 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias<sup>192</sup>, encontramos tan sólo referencias a esta materia en dos Consejerías, que son la de Economía y Hacienda y la de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. El artículo 3.4 del Decreto establece simplemente que “*son órganos territoriales de la Consejería de Economía y Hacienda, dependientes orgánica y funcionalmente de la Dirección General de Tributos, los establecidos en su Reglamento Orgánico*”, y de idéntico modo se hace en el artículo 6.4 para los órganos periféricos de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

El Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, regulado en el Decreto 12/2004, de 10 de Febrero, establece en su artículo 52 una enumeración de órganos territoriales de la Consejería, dependientes de la Dirección General de Tributos y sin estar integrados en una Delegación Provincial o Insular de Hacienda u órgano similar. Se trata de:

- Administración de Tributos a la Importación de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife;
- Administración de Tributos Cedidos de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife;

---

<sup>191</sup> En la Disposición Adicional Primera del Decreto 172/2007, de 17 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las consejerías del Gobierno de Canarias, se establece que “*De conformidad con lo establecido en la Ley Territorial 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, las sedes de las consejerías se reparten entre las dos ciudades que comparten la capitalidad en la forma siguiente: a) En Santa Cruz de Tenerife radicarán las sedes de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Seguridad; Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Educación, Universidades, Cultura y Deportes; y Bienestar Social, Juventud y Vivienda. b) En Las Palmas de Gran Canaria radicarán las sedes de las Consejerías de Economía y Hacienda; Empleo, Industria y Comercio; Medio Ambiente y Ordenación Territorial; Sanidad; y Turismo.*”

<sup>192</sup> Dicho Decreto es dictado una vez determinados el número, denominación y competencias de las referidas Consejerías, en virtud del Decreto 206/2007, de 13 de julio, del Presidente, y en el que nos encontramos con la siguiente estructura: la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, la Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Obras Públicas y Transportes, la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda, la Consejería de Sanidad, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, la Consejería de Turismo.

- Administración de Tributos Interiores y Propios de Las Palmas, y de Santa Cruz de Tenerife;
- Administración Tributaria Insular de Lanzarote, de Fuerteventura, de La Palma, de La Gomera, de El Hierro;
- Servicio de Inspección de Tributos de Las Palmas, de Santa Cruz de Tenerife;
- Servicio de Valoración de Las Palmas, de Santa Cruz de Tenerife;
- Servicio de Recaudación de Las Palmas, Servicio de Recaudación de Santa Cruz de Tenerife.

A partir de esa enumeración y hasta el artículo 57, el Reglamento Orgánico hace una exhaustiva enumeración de las funciones atribuidas a esos órganos periféricos.

Por su parte, la Disposición Adicional Sexta del Decreto 113/2006, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes establece que *"en cada una de las islas no capitalinas se creará una Dirección Insular de Educación, Cultura y Deportes. Dichas Direcciones Insulares tendrán la consideración de unidades administrativas dependientes orgánicamente de la Secretaría General Técnica y funcionalmente de los órganos departamentales correspondientes según su ámbito natural de competencia, desarrollándose sus funciones por Orden Departamental"*.

Además, estos órganos periféricos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes encuentran su regulación en la Orden de 19 de enero de 2007, por la que se determina el régimen jurídico, funcionamiento y atribuciones de las Direcciones Insulares de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. En efecto, Como particularidad cabe destacar la existencia, en virtud de la Disposición Octava de la Orden de una Comisión de Planificación y Gestión de las Direcciones Insulares como órgano cuya finalidad es velar por *"el mejor cumplimiento de la función de las Direcciones Insulares"*. Por lo demás, se trata de una norma que no aclara casi nada respecto a la organización de las Direcciones Insulares que regula, y cuyo contenido bien se podía haber incorporado al Decreto que regula la estructura orgánica de la Consejería. Una vez más estamos en presencia de un trato normativo absolutamente diferenciado para la estructura periférica de la Administración respecto de la estructura central<sup>193</sup>.

### 3.2. ISLAS BALEARES: LOS CONSEJOS INSULARES Y UNA INAPRECIBLE ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA.

Por lo que respecta al modelo de administración indirecta y descentralizada, resulta sumamente relevante en nuestro estudio por ser ejemplo de la alternativa a una administración periférica propia. Así, el Estatuto parte de considerar en su artículo 8 que la Comunidad Autónoma articula su organización territorial en islas y en municipios y que las instituciones de gobierno de las islas son los Consejos Insulares, y las de los municipios, los Ayuntamientos. Y esto ha de ponerse en relación con el artículo 61.3 que establece que “*los Consejos Insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*”. A las que, por otra parte, el artículo 70 les atribuye una lista de veinte competencias propias y el artículo 71 establece otras once posibles sobre las que podrán tener funciones ejecutivas y la posibilidad de obtener más a través del procedimiento de transferencia o delegación que indique una Ley del Parlamento. Se trata de una opción descentralizadora que ya se ha llevado a la práctica en no pocas ocasiones. Como es lógico, el artículo 73 les atribuye a los Consejos Insulares la potestad reglamentaria.

No obstante, estas consideraciones no son óbice para la existencia de una Administración Pública propia, tal y como establece el artículo 79 cuando dice que le corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la creación y la organización de una Administración propia. Dado el contenido de artículo siguiente, el artículo 80, podemos pensar que lo que se pretendía era dejar claro que, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares pueda ejercer sus funciones a través de otros entes como los Consejos Insulares y los Ayuntamientos, aquella tiene su propia administración<sup>194</sup>, aunque en la caso de la estructura periférica debe de considerarse excepcional, habida cuenta del modelo descentralizado por el que se opta.

Así, la Ley 3/2003 de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es meridianamente clara al determinar en su artículo 4 que “*la Administración de la Comunidad Autónoma se estructura fundamentalmente en órganos con competencia central*”, y que “*en consecuencia,*

---

<sup>194</sup>Artículo 80. Ejecución de las funciones administrativas. 1. La Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ejercerá sus funciones mediante los entes y los organismos que dependen del Gobierno de las Illes Balears y de los Consejos Insulares y a través de los municipios. 2. El Gobierno de las Illes Balears podrá ejercer la gestión ordinaria de sus competencias a través de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos.



*cuando las características de la materia lo exijan, y de acuerdo con los mecanismos legalmente previstos, los consejos insulares y los municipios deben asumir, en el ámbito territorial establecido, las facultades ejecutivas correspondientes a competencias de la Administración autonómica*". De este modo, cuando la Ley 3/2003 vuelve a referirse a órganos descentralizados, lo hace en el artículo 5, para referirse a órganos o unidades administrativas que funcionalmente actúen fuera del territorio de la comunidad autónoma.

No obstante, de todas las Consejerías existentes<sup>195</sup>, tan sólo encontramos referencias a las Delegación Territorial de Educación en Menorca y a la Delegación Territorial de Educación en Ibiza y Formentera.

#### 4.- LA REGULACIÓN DE LA MATERIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES.

Para finalizar el repaso de las organizaciones administrativas periféricas en las Comunidades Autónomas queda referirnos a las uniprovinciales. Sin embargo es obvio que la prestación de servicios de manera desconcentrada territorialmente es de mucha menor relevancia por su propia configuración y extensión. Para empezar, ni Cantabria<sup>196</sup>, Madrid<sup>197</sup>, Navarra<sup>198</sup>, el Principado de Asturias<sup>199</sup>, Murcia<sup>200</sup>, o La Rioja<sup>201</sup> contienen en sus respectivos Estatutos de Autonomía más previsión territorial que la de tipo municipal, que en nuestra opinión no va a ser relevante de cara a la configuración de una administración periférica, que si existe es, de menor relevancia a efectos de un serio análisis de este tipo de organización.

No obstante, en el aspecto territorial de todas las Comunidades Autónomas Uniprovinciales se ha de destacar Asturias, dado que su artículo 6 establece que el Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la

---

<sup>195</sup> Consejería de Presidencia, Consejería de Economía, Hacienda e Innovación, Consejería de Turismo, Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, Consellería de Educación y Cultura, Consejería de Salud y Consumo, Consejería de Medio Ambiente, Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración, Consejería de Vivienda y Obras Públicas, Consejería de Trabajo y Formación, Consejería de Comercio, Industria y Energía, Consejería de Agricultura y Pesca, Consejería de Interior, Consejería de Deportes y Juventud.

<sup>196</sup> Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

<sup>197</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de Febrero, de Estatuto de Autonomía de Madrid.

<sup>198</sup> Ley orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

<sup>199</sup> Ley Orgánica 7/1981, de 30 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

<sup>200</sup> Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

<sup>201</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de Junio, de Estatuto de Autonomía de la Rioja.

denominación tradicional de concejos y en comarcas. Además se institucionaliza con personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana, y permite la creación de áreas metropolitanas. No obstante, tampoco la existencia de este tipo de demarcaciones territoriales en Asturias ha supuesto más que una genérica referencia a la existencia de órganos desconcentrados en el artículo 9 de la Ley 8/1991, de 30 de julio, de organización de la Administración del Principado de Asturias<sup>202</sup>. Y aunque no tenga nada que ver con su realidad territorial, se ha puesto en práctica esa previsión con la creación mediante el Decreto 96/2001, de 11 de octubre, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Hacienda, de la Oficina de Gestión Tributaria de Gijón como órgano desconcentrado adscrito a la Consejería de Hacienda.

No cabe duda de que incluso en estas Administraciones autonómicas se ha zonificado la prestación de determinados servicios públicos, pero tal y como se advirtió al principio del presente capítulo, ese detalle no aportaba demasiado a nuestro propósito, dado que en todo caso el órgano gestor y decisor en este caso no es periférico sino central. Sirva por todas como ejemplo la Comunidad de Madrid, que lleva a cabo su zonificación sanitaria y de servicios sociales por sendos Decretos 187/1998, de 5 de noviembre y 109/1998, de 18 de junio respectivamente. O Murcia, que cuenta, como cualquier otra, con sus Oficinas Agrarias Comarcales, las Unidades integradas de Atención al Ciudadano, Ventanilla Única Empresarial<sup>203</sup>, Ventanillas Únicas habilitadas para la expedición inmediata del carné de familia numerosa<sup>204</sup>, o Ventanillas Únicas habilitadas para la renovación de la demanda de empleo<sup>205</sup>.

En cuanto a la presencia en los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades de algún precepto que se refiera a la materia que estamos analizando debemos destacar simplemente los siguientes:

– Madrid: su artículo 5 nos acerca a la administración periférica al establecer la posibilidad de localizar organismos, servicios y dependencias en otros municipios del

---

<sup>202</sup> Artículo 9.3: “*Se considerarán órganos desconcentrados aquellos que tengan atribuida la competencia de gestión de un establecimiento, de un servicio público o el ejercicio de una función específica o esté referida aquella a un área territorial determinada de la comunidad autónoma*”.

<sup>203</sup> En Murcia y en Cartagena.

<sup>204</sup> En Abarán, Blanca, Calasparra, Cartagena, Cieza, Lorca, Los Alcázares, Mula, Ricote, San Javier, San Pedro del Pinatar, y Santomera.

<sup>205</sup> En Abanilla, Abarán, Albudeite, Aledo, Alguazas, Beniel, Blanca, Fuente Álamo, La Manga, Consorcio Las Torres de Cotillas, Librilla, Lorquí, Los Alcázares, Pliego, Puerto Lumbreras, Ricote, San Javier, San Pedro del Pinatar, Santomera, Ulea, y Villanueva del Segura.

territorio de la Comunidad fuera de la villa de Madrid, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.

– Murcia: curiosamente, es esta Comunidad Autónoma uniprovincial una de las pocas que entendemos que se refiere a la administración periférica cuando dice en el artículo 51 que en aplicación de desconcentración y descentralización *“los organismos, servicios o dependencias regionales podrán establecerse en los lugares más adecuados del territorio”*.

Y la escasez de referencias en los Estatutos se reproduce en la legislación reguladora de la Administración. Sirva como ejemplo la ley asturiana ya citada y el artículo 42 de la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de Diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria que partiendo de la consideración de organizar la Administración bajo el principio de división funcional, observa en su organización entre otros el principio de desconcentración territorial.

## LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	DEMARCACIÓN TERRITORIAL	OTRAS DEMARCAACIONES TERRITORIALES RELEVANTES EN LA ORGANIZACIÓN	DELEGACIÓN DEL GOBIERNO	SUBDELEGACIONES O UNIDADES INTERDEPARTAMENTALES EN OTRAS ZONAS DEL TERRITORIO	DELEGACIONES DE CONSEJERÍAS	COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN OTRAS ENTIDADES
CASTILLA Y LEÓN	PROVINCIA		DELEGACIÓN TERRITORIAL	UNIDADES EN BIERZO Y MIRANDA DE EBRO	DEPARTAMENTOS TERRITORIALES	
ANDALUCIA	PROVINCIA		DELEGACIÓN DEL GOBIERNO	SUBDELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN GIBRALTAR	DELEGACIONES PROVINICLAES	
CATALUÑA	VEGUERÍA		DELEGACIONES TERRITORIALES		SERVICIOS TERRITORIALES	
ARAGÓN	PROVINCIA	COMARCA	DELEGACIONES TERRITORIALES	OFICINAS DELEEGADAS INTERDPTALES	SERVICIOS PROVINCIALES	
CASTILLA-LA MANCHA	PROVINCIA		DELEGADOS PROVINCIALES DE LA JUNTA	DELEGACIÓN DE SERVICIOS EN TALAVERA DE LA REINA	DELEGADOS PROVINCIALES DE LAS CONSEJERÍAS	
EXTREMADURA	PROVINCIA		DIRECCIONES TERRITORIALES		SERVICIOS TERRITORIALES	
COMUNIDAD VALENCIANA	PROVINCIA	COMARCA	DELEGADO DEL CONSELL	SUBDELEGACIÓN EN ELCHE	DIRECCIONES TERRITORIALES Y SERVICIOS TERRITORIALES	

GALICIA	PROVINCIA	ÁREAS FUNCIONALES Y COMARCAS			DELEGACIONES PROVINCIALES	
PAÍS VASCO	TERRITORIOS HISTÓRICOS				DELEGAC. TERR., OFIC. TERR.,SERV., TERR., DIRECC. TERR.	DIPUTACIONES FORALES
CANARIAS	ISLA				DIRECCIÓN INSULAR DE EDUC., CULT. Y DEP.; Y DIVERSAS UNIDADES DE HACIENDA	CABILDOS INSULARES
ISLAS BALEARES	ISLA				DELEGACIÓN TERRITORIAL DE EDUCACIÓN	CONSEJOS INSULARES



## **5. LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN**

1. FACTORES A LOS QUE RESPONDE LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 1.1. EL FACTOR POLÍTICO REGIONAL.
    - 1.1.1. EL PRINCIPIO DE AUSTERIDAD COMO DETERMINANTE EN LA GESTIÓN PÚBLICA. (1987).
    - 1.1.2. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 1.1.3. EL CARÁCTER EXPANSIVO DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 1.2. LA EVOLUCIÓN EN EL AUTOGBIERNO.
  - 1.3. LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
2. PRIMERA ETAPA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REGIONAL EN SUS ORÍGENES. DE 1983 A 1987.
  - 2.1. EL GOBIERNO PROVISIONAL.
  - 2.2. LA INICIAL ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 2.2.1. LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN TRAS LA LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
      - 2.2.1.1. LAS SECRETARÍAS GENERALES EN LA LEY DE 1983.
      - 2.2.1.2. LAS DIRECCIONES GENERALES EN LA LEY DE 1983.
      - 2.2.1.3. LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA.
      - 2.2.1.4. LOS PRIMEROS CAMBIOS.
    - 2.3. LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.
      - 2.3.1. LOS PRIMEROS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.
      - 2.3.2. LA PARTICIPACIÓN EN EMPRESAS.
    - 2.4. OTROS ASPECTOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.
3. SEGUNDA ETAPA: LOS COMIENZOS DE UN MODELO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO. (DE 1987 A 1989).
  - 3.1. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 3.1.1. REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE CONSEJERÍAS
    - 3.1.2. REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE CENTROS DIRECTIVOS
    - 3.1.3. SUPRESIÓN DE LOS GABINETES DE LAS CONSEJERÍAS.
    - 3.1.4. SUPRESIÓN DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE CADA CONSEJERÍA.
    - 3.1.5. SUPRESIÓN DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.
  - 3.2. LA NUEVA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN.
  - 3.3. OTROS ASPECTOS DEL MODELO “AZNAR”.
    - 3.3.1. LA SEDE DEFINITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN.
    - 3.3.2. MÁS AUSTERIDAD, EFICACIA Y TRANSPARENCIA.
    - 3.3.3. EMPRESAS PÚBLICAS.
    - 3.3.4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS.
    - 3.3.5. NUEVOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.
4. TERCERA ETAPA: LA CONSOLIDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN. (DE 1989 A 1999).

- 4.1. EVOLUCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN EN EL AUTOGOBIERNO.
  - 4.1.1. SERVICIOS SOCIALES.
  - 4.1.2. SANIDAD.
  - 4.1.3. TRABAJO Y EMPLEO.
  - 4.1.4. EDUCACIÓN.
  - 4.1.5. DESARROLLO ECONÓMICO.
- 4.2. PROPORCIONADO Y MODERADO CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL.
  - 4.2.1. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL.
    - 4.2.1.1. LA TERCERA LEGISLATURA: SIETE CONSEJERÍAS CON VEINTISEIS DIRECCIONES GENERALES.
    - 4.2.1.2. CUARTA LEGISLATURA: OCHO CONSEJERÍAS CON VEINTIOCHO DIRECCIONES GENERALES.
  - 4.2.2. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.
    - 4.2.2.1. LA GERENCIA REGIONAL DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 4.2.2.2. LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD.
    - 4.2.2.3. LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 4.2.2.4. EL ENTE REGIONAL DE LA ENERGÍA.
    - 4.2.2.5. SOCIEDAD DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE CASTILLA Y LEÓN (GICAL, S.A.)
    - 4.2.2.6. EMPRESA PÚBLICA PARA LA CONMEMORACIÓN DEL QUINTO CENTENARIO DEL TRATADO DE TORDESILLAS.
- 4.3. OTROS ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL EN LOS AÑOS 1989 A 1991.
  - 4.3.1. EL COMIENZO DE LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO.
    - 4.3.1.1. EL ORIGEN DE LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO EN CASTILLA Y LEÓN. (1997).
    - 4.3.1.2. LA PRIMERA UNIFICACIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS EN CASTILLA Y LEÓN: EL REGISTRO DE DOCUMENTOS.
  - 4.3.2. APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.
  - 4.3.3. SE INSTITUYE LA FIGURA DEL PROCURADOR DEL COMÚN.
  - 4.3.4. NUEVOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL.
  - 4.3.5. EL NACIMIENTO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN.
- 5. CUARTA ETAPA: LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA. (DESDE 2000 A LA ACTUALIDAD).
  - 5.1. LAS NUEVAS COMPETENCIAS QUE TRANSFORMAN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 5.1.1. EDUCACIÓN
    - 5.1.2. SANIDAD
    - 5.1.3. TRABAJO, EMPLEO Y FORMACIÓN
  - 5.2. OTROS FACTORES QUE HAN DE TENERSE PRESENTES EN EL MODELO DEFINITIVO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
    - 5.2.1. LA INMIGRACIÓN
    - 5.2.2. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS
  - 5.3. LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL EN LOS INICIOS DEL CAMBIO: (1999-2001).
    - 5.3.1. ADMINISTRACIÓN GENERAL: LAS MISMAS CONSEJERÍAS E IMPORTANTE DESPEGUE



- DE EDUCACIÓN.
- 5.3.2. POCOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: LA GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES.
- 5.3.3. OTROS ÓRGANOS DE NUEVA CREACIÓN. (DE 1999 A 2001).
- 5.4. HACIA EL MODELO DEFINITIVO: LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 2001.
  - 5.4.1. LA INFLUENCIA DE LA L.O.F.A.G.E. EN LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 2001.
  - 5.4.2. LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 5.4.2.1. LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 5.4.2.2. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 5.4.2.3. LAS VICEPRESIDENCIAS.
    - 5.4.2.4. LAS CONSEJERÍAS.
  - 5.4.3. LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 5.4.3.1. VICECONSEJERÍAS.
    - 5.4.3.2. SECRETARÍA GENERAL.
    - 5.4.3.3. DIRECCIONES GENERALES.
  - 5.4.4. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.
    - 5.4.4.1. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.
      - 5.4.4.1.1. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.
        - A) LA GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN.
        - B) LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD DE CASTILLA Y LEÓN.
        - C) EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN.
        - D) EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE CASTILLA Y LEÓN.
      - 5.4.4.1.2. LOS ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO.
    - 5.4.4.2. LAS EMPRESAS PÚBLICAS.
  - 5.4.5. OTROS ASPECTOS ORGANIZATIVOS RELEVANTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 5.4.5.1. LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 5.4.5.2. LA ESCUELA REGIONAL DE POLICIA LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 5.4.6. ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN, Y ASESORAMIENTO DESDE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.
- 5.5. LA INCIDENCIA DE OTRAS IMPORTANTES NORMAS EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 5.5.1. LEY 7/2005, DE 24 DE MAYO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 5.5.2. LEY 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE LA HACIENDA Y DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 5.5.3. LEY 2/2007, DE 7 DE MARZO, DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA Y LEÓN.
- 5.6. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: EL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN.

Resulta obligado aproximarse al conjunto si lo que pretendemos es conocer con exhaustividad una parte del mismo. Así se ha hecho en este trabajo con las Administraciones de todas las Comunidades Autónomas, y con mayor detenimiento hemos de hacer en el caso de la Administración de Castilla y León. Sólo de este modo se puede llegar a un certero entendimiento de su organización administrativa periférica, y exclusivamente así surgirá un diagnóstico sobre la capacidad de la misma para la prestación de servicios públicos que mejoren el bienestar de los ciudadanos.

El estudio de la Administración Pública de Castilla y León no nos ha de llevar por derroteros muy diferentes a los que se pudieran apreciar en el caso de otras Comunidades. En definitiva, la ya reiterada imitación de fórmulas estatales, el ejercicio de sus competencias delimitadoras de las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones por parte del Estado, y cómo no, la copia o emulación de fórmulas experimentadas en otras Comunidades, fortalecen nuestra argumentación. Sin embargo, de ello no se debe colegir la uniformidad en la organización administrativa, por lo que a lo largo del presente capítulo deberemos exhibir la evolución de la Administración Castellano-leonesa, la configuración actual, y los retos que a la misma se le presentan en los próximos tiempos.

Para ello a lo largo del presente capítulo pretendemos presentar en primer lugar los factores a los que responde el modelo organizativo por el que optó Castilla y León, sin olvidar de lo que ya se dijo para el conjunto de las administraciones autonómicas. En segundo lugar, nos adentraremos en el estudio detallado de la evolución de la Administración de Castilla y León en todas sus partes. Se trata de una organización que a pesar de su juventud cuenta ya con cierta experiencia, y sobre todo, se encuentra en un punto muy interesante para su análisis en la medida en la que entendemos que desde el punto de vista del autogobierno, la Comunidad de Castilla y León está a punto de alcanzar su anhelado techo competencial estatutario. Subirats y Ramió<sup>206</sup> dividieron temporalmente en 1996 y de manera general para todas las Administraciones autonómicas, la evolución de las mismas en tres fases: de creación y fundación (1980-1987), de consolidación y expansión (1987-1991), y de agotamiento del modelo de crecimiento (1991-1995). E incluso en 2002 Rodríguez Arana<sup>207</sup> consideró que podía

---

<sup>206</sup> Subirats J., y Ramió (1996): “Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45.

<sup>207</sup> Rodríguez-Arana, J.: “Los procesos de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas”. Artículo publicado en el “Informe sobre Comunidades Autónomas de 2002”. M.A.P.

añadirse un cuarto periodo “*que comenzaría en 1997 y se caracterizaría por los trasposos de educación y sanidad a las Comunidades del artículo 143, la reforma del sistema de financiación autonómica y la consolidación de los programas de modernización administrativa*”.

Sin embargo, se pretende aportar una visión que si bien en lo esencial pudiéramos convenir con los citados autores, en lo particular, y por la aplicación de políticas concretas en esta materia en Castilla y León, proponemos unos períodos diferentes:

1. La administración pública regional en sus orígenes. De 1983 a 1987. Es la etapa del nacimiento, en la que como se verá, se diseñan unas estructuras excesivamente generosas para la situación que se vivía desde el punto de vista de la evolución de la implantación de la autonomía o autogobierno.
2. Los comienzos de un modelo administrativo definitivo. De 1987 a 1989. Tras la victoria electoral de Alianza Popular, con el Presidente Aznar al frente del Gobierno se invierte el proceso: reducción drástica del organigrama.
3. La consolidación de la administración de Castilla y León. De 1989 a 1999. Ya se ha consolidado la autonomía desde un punto de vista político con un buen número de competencias, y destacados recursos humanos y presupuestarios. Se mantiene la contención en la generación de estructuras administrativas.
4. La organización administrativa definitiva. Desde 2000 a la actualidad. Época que viene marcada fundamentalmente por la Ley del Gobierno y de la Administración de 2001, pero también por las competencias educativas y sanitarias, y por el cambio de Presidente que se desprende en buena medida del compromiso de exceso de austeridad en la organización administrativa.

## 1. FACTORES A LOS QUE RESPONDE LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN.

### 1.1. EL FACTOR POLÍTICO REGIONAL.

No es contradictorio defender la profesionalización en el seno de la Administración Pública a la vez que se le otorga a la complicada labor del diseño de la misma, ajustándose a criterios técnicos presupuestarios y jurídicos, un destacado carácter político. En pocas ocasiones como en el origen de las administraciones

autonómicas, ha sido más relevante el criterio de la clase política, derivado a veces del previo compromiso electoral.

En efecto, los encargados de la cimentación de una organización de la que desde sus orígenes se le podía presumir un expansivo futuro, gozaron de la oportunidad con la que cuentan sólo aquellos que sin compromisos precedentes comienzan una labor. Y no cabe duda de que la libertad de la que se gozaba realmente existiera, en el marco, cómo no, de la Constitución Española. Sin embargo las mayores o menores pretensiones de autogobierno no dejaron fórmulas en Castilla y León excesivamente originales a la hora de estructurar su organización administrativa.

#### 1.1.1. EL PRINCIPIO DE AUSTERIDAD COMO DETERMINANTE EN LA GESTIÓN PÚBLICA. (1987).

No debemos obviar que el primer factor político que aportó alguna idea novedosa que posteriormente se trasladaría a la Administración General del Estado se hizo presente en la Segunda Legislatura (1987-1991), y comprometería las siguientes, dado que el impulsor de la misma fue el Presidente Aznar, posterior presidente del Gobierno y del partido que lo sustentaba, y cuya tarjeta de presentación en Madrid comenzaba con la austeridad en la gestión pública que importaba desde la Junta de Castilla y León con orgullo.

La originalidad consistió en tres ideas: evitar una Administración Pública fastuosa y descomunal, la confianza en lo “extraoficial” para satisfacer muchas de las demandas públicas, y el principio de profesionalización administrativa. Todo ello será analizado en su momento.

Pero decíamos que el mismo factor político que originaba la Administración Pública del año 1987 en Castilla y León, comprometía el futuro. Un aumento del aparato burocrático, a veces necesario pasado los años, hubiera sido tanto como poner en solfa lo que su “inventor” exhibía con énfasis en su nuevo destino a modo de ejemplo, y que incluso no tardando plasmaría, tal y como ya se ha dicho, en la Administración del Estado. En efecto, la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, indica en su Exposición de Motivos que “...teniendo en cuenta el principio de economía en el gasto público, resulta a todas luces perentorio simplificar y reducir substancialmente la planta de la Administración General del Estado...”.

Sin embargo con el tiempo y superado el inicial compromiso político, esa “descarnada” administración fue dando paso a una organización progresivamente más desarrollada, con riesgos en ocasiones de mantener alguna zona “adiposa”.

### 1.1.2.- LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

A la vez que las estructuras crecían, se ponía de manifiesto el segundo de los factores políticos que se pueden resaltar y que ocupa un lugar destacado en nuestro trabajo: la democratización de la Administración Pública autonómica<sup>208</sup>. Todo ello, sin perjuicio de que las técnicas vigentes en la actualidad nos han de llevar hacia fórmulas más participativas e incluso personalizadas de relación de la Administración con los ciudadanos.

No cabe duda alguna del protagonismo creciente del ciudadano, a través de sus alcaldes, de sus asociaciones o entidades representativas, e incluso directamente, en la Administración Pública de Castilla y León. El sinfín de comisiones, comités y otro tipo de órganos colegiados que dan participación a los ciudadanos hacen que hoy en algunas ocasiones sea más eficaz, o al menos apreciable, la intervención de un representante de un sindicato, de una Organización Profesional Agraria o de una asociación medioambiental, que una iniciativa parlamentaria de control al Gobierno de la Comunidad por parte del partido de la oposición.

Por otro lado, esa democratización, viene sin duda alguna determinada por el tercero de los factores políticos que se ha querido aplicar a la Administración Pública de Castilla y León en los últimos años, y que no es exclusiva de ella, sino propia de todas las Administraciones autonómicas.

### 1.1.3.- EL CARÁCTER EXPANSIVO DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

---

<sup>208</sup> Capítulo 4: “La participación del ciudadano en la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”. En él analizamos múltiples formas de participación de los ciudadanos a través de órganos como: los Consejos Territoriales de pesca, los Consejos Territoriales de caza, las Comisiones Territoriales contra la violencia de género, las Juntas Consultivas de las reservas regionales de caza, las Comisiones Territoriales de Artesanía, las Comisiones de Dirección del Plan Sociosanitario del área de salud, los Consejos de Salud de Área, las Comisiones Provinciales de seguridad y salud laboral, los Consejos Provinciales de Trabajo, el Consejo Provincial para las personas mayores de Castilla y León, las Juntas Provinciales de Fomento Pecuario, las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental, la Comisión Provincial coordinadora de juegos escolares, los Consejos Provinciales de Transportes, las Comisiones Territoriales de Patrimonio, las Comisiones Territoriales de Urbanismo, o las Comisiones Territoriales de Vivienda. Y algunos otros.

Como tercer factor responsable se apunta el progresivo carácter expansivo de la Administración Pública de Castilla y León. Choca con la idea originaria de 1987, pero responde a la tónica general de lo que sucede en el conjunto de España. Y es que la cercanía al ciudadano del ámbito de decisión política y administrativa, ventaja indudable del Estado de las Autonomías, ha supuesto como contrapartida una organización administrativa omnipresente que a veces puede dar la sensación de cebarse con las crecientes demandas de los ciudadanos que incluso ella misma genera, provocando en consecuencia un aumento o alargamiento de su poder y de sus estructuras orgánicas.

La actividad administrativa de fomento o incentivadora, de policía o de limitación y de servicio público o de prestación, e incluso siguiendo a Parada<sup>209</sup>, la actividad sancionadora y la actividad arbitral, llegan con mucha frecuencia e intensidad a la vida de los ciudadanos. Se trata de orientar el mercado en una dirección, de satisfacer una necesidad pública a los ciudadanos, de sancionar una acción u omisión de los mismos, o de decidir controversias entre ellos en torno a derechos privados o administrativos.

Desde luego que entra en el terreno de lo opinable el hecho de que determinados sectores de actividad administrativa, como en el caso de Castilla y León puede ser la agricultura y la ganadería, tengan tan extenso vínculo con todas las formas de actividad de la Administración que se haga impensable el iniciar una tarea de esa naturaleza sin contar con un intermediario que se relacione con la extensa administración pública de la que va a requerir para su subsistencia.

En otras ocasiones, el crecimiento de la Administración se ha debido no tanto al tipo de servicio como a su calidad. El ofrecimiento reiterado por parte de la Administración de un servicio de alta calidad ha llegado a generar tal expectativa en el ciudadano que el resultado que previamente a la oferta le hubiera satisfecho, posteriormente le puede llegar a defraudar. Nos puede valer el caso de la prestación del servicio sanitario.

En consecuencia, la expansión de la Administración autonómica, que subvenciona el fomento de la pesca, que promociona en los colegios la salud bucodental de los niños, o que subvenciona el coste de la atención a situaciones de emergencia

---

<sup>209</sup> Parada, R.: “Derecho Administrativo I. Parte General”. Marcial Pons. 1993.

familiar de los trabajadores, y que pretende hacerlo todo ello con calidad, no se reduce sólo a la prestación de esos servicios. En efecto, las unidades administrativas transversales y que dan servicio a las demás también se multiplican: unidades de personal, asuntos económicos, informática, unidades de estudio, asesoría jurídica, etc.

## 1.2. LA EVOLUCIÓN EN EL AUTOGOBIERNO.



Si hasta el momento hemos apuntado el origen político de la organización administrativa de Castilla y León, no debemos pasar por alto la evolución en el autogobierno como ingrediente fundamental a la hora de explicar el desarrollo de la Administración de Castilla y León. Se pudiera atribuir también carácter político en la medida que depende en ocasiones de los acuerdos de los grandes partidos políticos a nivel nacional y del poder que en cada momento hayan tenido las fuerzas políticas de palpable carácter nacionalista.


Pero sea como fuere, la Administración ha experimentado sus fundamentales cambios debido a la incorporación de funciones y competencias progresivamente, destacando fundamentalmente las de educación, sanidad y empleo en lo relativo a la cuantía de transferencias de medios personales y materiales.


A la vez que se producían estos trasposos de competencias, y debido entre otras cosas a ellas, la organización y el funcionamiento de la Administración de Castilla y León han ido adaptándose a través de la correspondiente legislación administrativa. En los siguientes cuadros se pretende mostrar los momentos en los que fueron cambiando las principales normas de organización y funcionamiento de la Administración de Castilla y León teniendo presente a su vez el período en el que se recibían las competencias que se progresivamente se iban asumiendo.

Aunque en cada fase de la evolución de la Administración de Castilla y León analizaremos los grandes bloques competenciales que más afectaron a la organización, en este momento cabe hacer mención de ellos de manera conjunta y más gráficamente comprensible:

AÑO	COMPETENCIA TRANSFERIDA	
1981	Sanidad, urbanismo, ferias interiores, cultura, administración local, agricultura	Consejo General


1982	Servicios y asistencia sociales, tiempo libre, intervención de precios, transportes terrestres, disciplina de mercado, cultura, industria y energía, administración local, agricultura y de reforma de estructuras comerciales y comercio interior.	 de Castilla y León. Etapa Preautonómica   Comienzo de la etapa autonómica
1983	Guarderías Infantiles Laborales	

AÑO	COMPETENCIA TRANSFERIDA	
1983	Vivienda Rural, estudios de ordenación del territorio y medio ambiente, cultura, acción territorial, medio ambiente, investigación agraria.	 Ley 1/1983, de 29 de Julio del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.
1984	Agricultura, servicios y asistencia sociales, urbanismo, carreteras, Patrimonio Arquitectónico, Control de la Calidad de la Edificación y Vivienda, abastecimientos, saneamientos, encauzamientos y defensa de márgenes de ríos, pequeña y mediana empresa industrial, protección de menores, Conservación de la Naturaleza, industria, energía y minas, Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal, turismo.	
1985	Cesión de tributos, Semillas y Plantas de Vivero, participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES) en determinadas entidades urbanísticas, laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal, asistencia y servicios sociales, protección a la mujer, tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención, Sanidad (AISNA),	
1986		
1987	Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.	

AÑO	COMPETENCIA TRANSFERIDA	
1988		 Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de Julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del
1989		
1990		
1991		
1992		
1993	Colegios Oficiales o Profesionales, cultura.	



1994	Cámaras Oficiales de Comercio, industria y Navegación, mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, denominaciones de origen, radiodifusión, espectáculos, casinos, juegos y apuestas, asociaciones.	Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
1995	Fundaciones, trabajo (ejecución de la legislación laboral), cooperativas; calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo, Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ferias internacionales, Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), asistencia y servicios sociales (INAS), Universidades.	
1996	Cámaras de la Propiedad Urbana, Cámaras Agrarias, Sociedades agrarias de transformación, Defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, agricultura (desarrollo rural)	
1997		
1998	De la legislación sobre productos farmacéuticos.	
1999	Gestión de la formación profesional ocupacional, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), León en materia de enseñanza no universitaria, instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías.	
2000	Gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo de Garantía Agraria (FEGA)	

AÑO	COMPETENCIA TRANSFERIDA	
2001	Buceo profesional, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, Instituto Nacional de la Salud,	 <p>Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León</p>
2002		
2003		
2004		
2005		
2006		

2007		
2008		

No cabe duda de que, a falta de recibir, previsiblemente, competencias en materia de justicia e instituciones penitenciarias, y con las instituciones de la Comunidad suficientemente experimentadas, la aprobación de la importante reforma del Estatuto de Autonomía<sup>210</sup> abre una nueva etapa en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos de Castilla y León, que está dando lugar como veremos, a una moderna organización administrativa que arranca del reconocido derecho “a una buena administración” de su artículo 12.

### 1.3. LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La organización de Administración Pública Autonómica no ha sido ajena a la evolución que desde su nacimiento han ido experimentando aquellas materias que forman parte de las competencias que la Constitución reserva al Estado.

Además, y aún respetando la potestad de organización de las Comunidades Autónomas<sup>211</sup>, el modelo de Administración Pública pionero y que ha servido de ejemplo es precisamente el que se encarga del diseño de las normas administrativas en ejecución de sus competencias constitucionales: el modelo de Administración del Estado.

No cabe duda, por lo tanto, de que hay razones suficientes para considerar factor de influencia en el diseño de la organización administrativa de Castilla y León la legislación del Estado en esta materia:

Legislación sobre expropiación forzosa
Ley 1954, de 16 de diciembre, sobre expropiación forzosa.
Decreto de 26 de Abril de 1957, por el que se Aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa

<sup>210</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre.

<sup>211</sup> Debemos recordar a este respecto las Sentencias del Tribunal Constitucional 76/1983 y 50/1999 a las que aludimos en el Capítulo 2. En ellas se delimita la competencia para regular las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” a aquellos aspectos que no colisionen con la potestad de organizarse de las Comunidades Autónomas.

Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común	
<p>Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.</p> <p>Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.</p> <p>Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.</p> <p>Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.</p>	<p>Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.</p> <p>Decreto 189/1.994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.</p>
<p>Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local</p> <p>Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local</p>	<p>Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León.</p>

Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas
Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

El sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas
Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

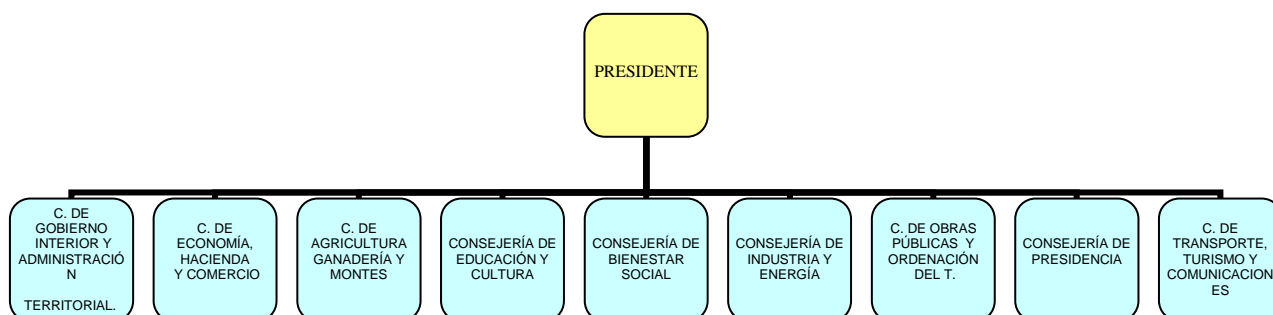
Las bases del régimen estatutario de sus funcionarios	
<p>Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.</p> <p>Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.</p>	<p>Ley 7/1985, de 27 de Diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.</p> <p>Ley 6/1990, de modificación de la Ley 7/1985, de 27 de Diciembre.</p> <p>Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de Octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León.</p> <p>Ley 7/1985, de 24 de Mayo, de Función Pública de Castilla y León.</p>

## 2. PRIMERA ETAPA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REGIONAL EN SUS ORÍGENES. DE 1983 A 1987.

### 2.1. EL GOBIERNO PROVISIONAL.

Partiendo de la previsión del originario Estatuto de Autonomía de 1983 en su artículo 16 que contenía una escueta regulación de lo que iba a ser la Junta de Castilla y León, y esperando que las Cortes de Castilla y León regulasen con más detalle esta materia, el Presidente, mediante Decreto 3/1983 adopta medidas de carácter provisional para la constitución de la Junta de Castilla y León.

Esas medidas consistieron en establecer, para cubrir las necesidades administrativas generadas por las transferencias realizadas<sup>212</sup> y por las que se vayan realizando, la relación provisional de Consejerías que desde ese momento integrarían la Junta de Castilla y León:



Se puede apreciar que el número de Consejerías no supera el límite de diez establecido por el artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía de 1983. Pero a pesar de ello, esta amplia división departamental parece que carece de sentido si no fuera porque inicialmente no se percibió más que un cambio de placas en las puertas de los edificios y de membretes en los documentos oficiales sin excesiva trascendencia desde un punto de vista orgánico.

Efectivamente, catorce días después el Presidente dicta el Decreto 5/1983, en el que por un lado se confirma la división departamental anterior atribuyendo “áreas de competencias” a las Consejerías a través de la expresión “asuntos relacionados con su

<sup>212</sup> Al momento de aprobarse este Decreto las competencias eran las siguientes: sanidad, urbanismo, ferias interiores, cultura, administración local, agricultura, servicios y asistencia sociales, tiempo libre, intervención de precios, transportes terrestres, disciplina de mercado, cultura, industria y energía, administración local, agricultura, de reforma de estructuras comerciales y comercio interior.

denominación“, y por otro, se anexa la relación de Consejerías y los Reales Decretos de Transferencias que contienen las materias que a cada Consejería afectan.

## 2.2. LA INICIAL ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA Y LEÓN.

### 2.2.1. LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN TRAS LA LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

La provisionalidad duró poco, pues la promulgación de la Ley 1/1983 de 29 de Julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León estableció por primera y última vez en una Ley la composición exacta del Gobierno regional<sup>213</sup>, dotándola de una rigidez impropia de la materia de la que se trata<sup>214</sup>. Incluye las mismas Consejerías que los Decretos anteriores, pero interesa destacar fundamentalmente no tanto la composición como que por primera vez, y siguiendo lo preceptuado en el Estatuto de Autonomía, se definen las funciones de la Junta, del Presidente y de los Consejeros, su Estatuto Personal y sus Incompatibilidades.

Además, en la propia Ley se estipula la estructura orgánica de las Consejerías: Secretaría General, Direcciones Generales y Delegaciones Territoriales. Todas ellas podrían, según el propio artículo 29 organizarse en Servicios, Secciones y Negociados. Se trata de un modelo organizativo que a pesar de los profundos cambios que se produjeron en los siguientes años, ha sido respetado estrictamente al menos en lo que a la estructura central se refiere, aunque la enumeración de las funciones por parte de las posteriores leyes ha mejorado sustancialmente. Consecutivamente veremos cambios, pero consistentes en incorporaciones, no en modificaciones de la estructura original, que hoy sobrevive todavía.

Llama la atención los criterios con los que la propia Ley reconoce que diseñó esta organización administrativa y que nos ofrece su Exposición de Motivos: *“la homogeneidad con la Administración Central del Estado y la economía, evitando la*

---

<sup>213</sup> Artículo 28 de la Ley 1/1983 de 29 de Julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.

<sup>214</sup> Esta legalización de la composición del Gobierno se suaviza en el artículo 28.2 de la propia Ley: “En períodos no ordinarios de sesiones la Junta por Decreto podrá crear, modificar o suprimir Consejerías dentro de los límites del Estatuto de Autonomía, dando cuenta para su ratificación en la primera sesión ordinaria de las Cortes”. Sin embargo la modificación de la Ley 1/1983 en esta materia hace más operativo el mecanismo de modificación de número y nombre de las Consejerías. En efecto, la Ley 2/1985, de 7 de Junio, de Modificación del artículo 28 de la Ley 1/1983 del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, después de volver a enumerar las Consejerías determina que por Decreto de la Presidencia de la Junta, se podrán crear, modificar, suprimir o fusionar Consejerías dentro de los límites establecidos en el Estatuto de Autonomía, dando cuenta del mismo a las Cortes de Castilla y León.

*proliferación de cargos innecesarios que resultan muchas veces más decorativos que eficaces*”. No oculta el mimetismo con la Administración del Estado y además preconiza una austeridad organizativa que, desde nuestro punto de vista, no se ha correspondido con la realidad.

### 2.2.1.1 LA SECRETARÍAS GENERALES EN LA LEY DE 1983.

Las Secretarías Generales nacen para dar servicio transversal u horizontal al resto de la Consejería. Tal y como indica Martínez López-Muñiz<sup>215</sup> *“los Secretarios Generales de las Consejerías han sido concebidos desde un principio al modo de los Subsecretarios de los Ministerios estatales, aunque acumulando a sus funciones horizontales como tales las de los Secretarios Generales Técnicos de la Administración estatal”*. Por ello la Ley de 1983 les otorgaba en el artículo 30 funciones como a) la representación de la Consejería por delegación del Consejero; b) actuar como órgano de comunicación con las demás Consejerías; c) elaborar los proyectos de planes generales de actuación de la Consejería; d) prestar asistencia técnica y administrativa al Consejero en cuantos asuntos éste considere conveniente; e) ejercer las demás facultades que el Consejero le delegue.

Para cumplir esas misiones cada una de las Secretarías Generales de las Consejerías en el primer Gobierno tras la aprobación de la Ley contaban con un Servicio de Asuntos Generales<sup>216</sup>, una Asesoría Jurídica, un Servicio de Asuntos Económicos y una Intervención Delegada como unidades comunes o coincidentes. Algunas ofrecían en su organigrama otro tipo de servicios: la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes<sup>217</sup> incluía un Servicio de Estudios, por su parte Educación y Cultura<sup>218</sup> tenía un Servicio de Documentación, la de Presidencia<sup>219</sup> lo denominaba “de Estudios y Documentación” e incorporaba otro de Informática. Para no quedarse atrás, la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial<sup>220</sup> lo llamaba “Servicio

---

<sup>215</sup>Martínez López-Muñiz, J.L.: “Castilla y León”. En la obra colectiva: “La Administración de las Comunidades Autónomas”. Coord. Martín Bassols Coma. I.N.A.P. 1999.

<sup>216</sup>Servicio de Administración Interior y Servicios Generales de denominaba en la Consejería de Presidencia.

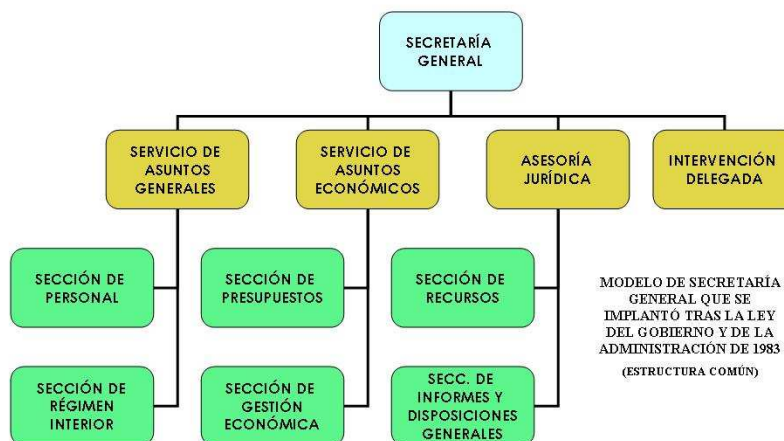
<sup>217</sup>Artículo 1.2 de la Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes.

<sup>218</sup>Artículo 1.2 de la Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

<sup>219</sup>Artículo 2.6 de la Orden de 6 de julio de 1984 por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

<sup>220</sup>Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial.

de de Estudios, Documentación y Estadística”. Por su parte, la Consejería de Bienestar Social<sup>221</sup> contaba con un Servicio de Infraestructuras, otro de Documentación y Publicaciones, y una Inspección de Servicios.



Sin embargo se producen destacadas particularidades que derivan a veces de la prestación de un servicio que no se caracterizaba por ser de tipo transversal u horizontal. Las especialidades de las que hablamos en la manera de estructurar las Secretarías Generales se produjeron en la de Obras Públicas y Ordenación del Territorio<sup>222</sup>, que contaba con Servicios de: Inspección Técnica, Ordenación del Territorio, y Cartografía y documentación, y en la Consejería de Transportes, Turismo y Comunicaciones<sup>223</sup> que incorpora un Servicio de comunicaciones.

Otra misión que la Ley le atribuía a las Secretarías Generales a través de una Comisión que las reunía a todas era la de “la realización de las tareas preparatorias de las reuniones de la Junta” (artículo 7). Por ello, el Decreto 66/1983 de 2 de septiembre, constituye la Comisión de Secretarios Generales bajo la presidencia, según indica su artículo 2, del Consejero de Presidencia que la convocará y fijará el orden del día.

Por último, se debe reiterar la idea de que tanto lo básico de la funcionalidad como de la estructura de las Secretarías Generales de 1983, y la propia Comisión de

<sup>221</sup>Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Bienestar Social.

<sup>222</sup>Artículo 2 de la Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

<sup>223</sup>Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

Secretarios Generales perviven en la actualidad.

#### 2.2.1.2 LAS DIRECCIONES GENERALES EN LA LEY DE 1983.

Las Direcciones Generales, centros directivos de sobra conocidos en la organización administrativa estatal aparecen en el artículo 31 de la Ley de 1983, como “*órganos de dirección de cada uno de los grandes sectores competenciales del Departamento*”<sup>224</sup>.

El Director General es el Jefe del Centro Directivo que le esté encomendado, ostentando las siguientes atribuciones: a) dirigir y gestionar los Servicios y resolver los asuntos de la Consejería que le correspondan; c) proponer al Consejero la resolución que estime procedente en los asuntos de su competencia y cuya tramitación corresponda a la Dirección General; d) cualquier otra que le sea legalmente atribuida o le delegue el Consejero. Veremos como esta configuración va siendo progresivamente desmenuzada en los textos legales aprobados con posterioridad pero sin desvirtuar su naturaleza.

Se trata de ese Centro Directivo dirigido muy frecuentemente por un funcionario de carrera de la propia Junta de Castilla y León, en donde se especializa de manera más profunda la actividad administrativa. Desde allí y hacia las provincias la Dirección General extenderá su actividad administrativa a través de las Secciones de los órganos periféricos. Desde allí y hacia el Gobierno Regional, es el Consejero correspondiente el que desenvuelve el grueso de la actividad política en esa materia.

#### 2.2.1.3 LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA.

Al día siguiente de la aprobación de la Ley, se dictaron los correspondientes Decretos de estructura orgánica de cada una de las Consejerías<sup>225</sup>, de los que debemos

---

<sup>224</sup>Martínez López-Muñiz, J.L.: “Castilla y León”. En la obra colectiva: “La Administración de las Comunidades Autónomas”. Coord. Martín Bassols Coma. I.N.A.P. 1999.

<sup>225</sup> Decreto 18/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Decreto 19/1283 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, Decreto 20/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Bienestar Social, Decreto 21/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, Decreto 22/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, Decreto 23/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial, Decreto 24/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Industria y Energía, Decreto 25/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Decreto 26/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Turismo y Comunicaciones.



destacar en primer lugar lo descargado de trabajo y competencias de dos Consejerías que posteriormente se refundirían en una sola: la Consejería de Presidencia y la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial. La primera con atribuciones relacionadas con la organización interna de la Junta y de asistencia y apoyo al Presidente, y la segunda con competencias en materia de administración territorial, protección civil y policías locales. También choca con la anunciada sobriedad organizativa la aparición en las estructuras orgánicas del “Gabinete de la Consejería” y las “Delegaciones Territoriales”. Es cierto que los Gabinetes de entonces pueden coincidir con los “Servicios de Estudios” existentes en la actualidad, sin embargo estos también existían entonces<sup>226</sup> y los actuales están integrados por funcionarios de carrera y no por personal eventual<sup>227</sup>.

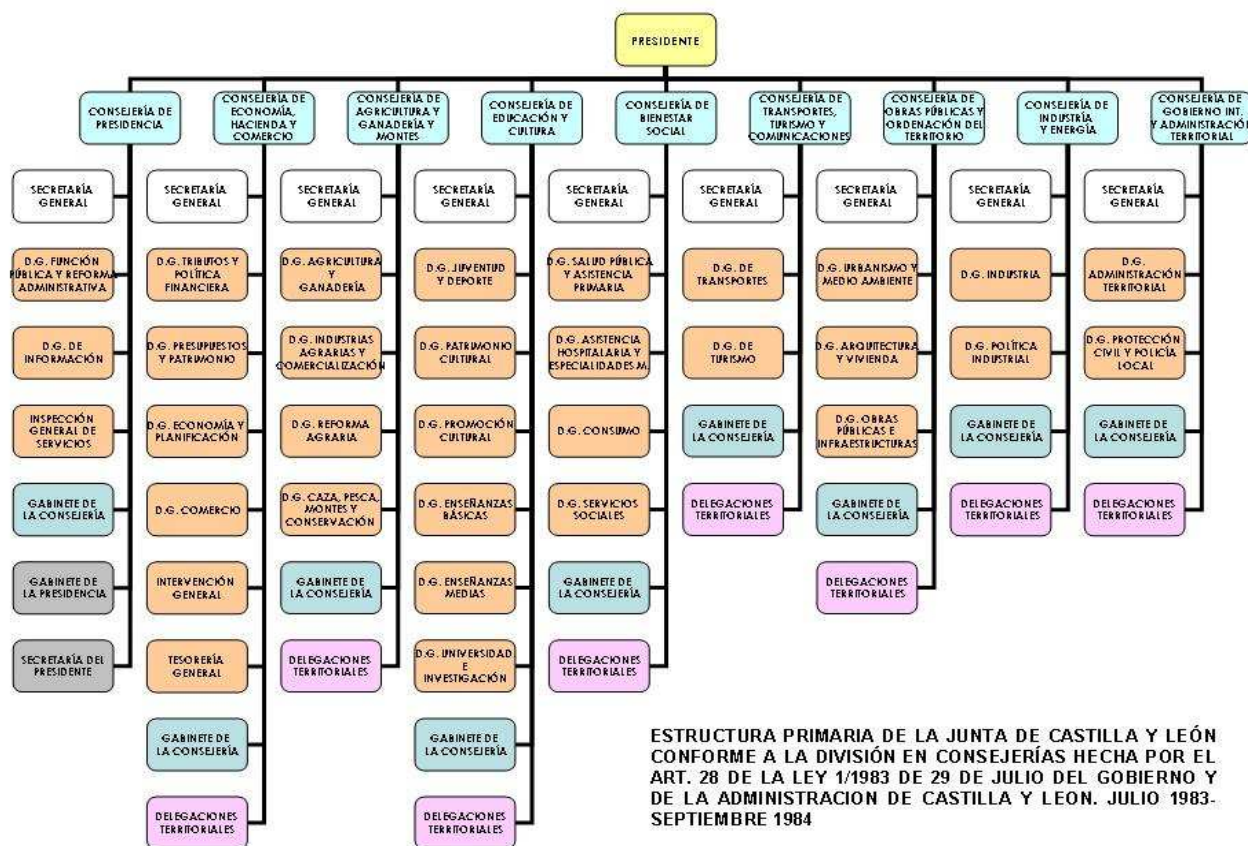
Por lo demás, las Órdenes de desarrollo de cada una de las estructuras orgánicas<sup>228</sup>, que vieron la luz un año más tarde, vienen a dejar muestra palmaria de la improvisación en la actividad organizativa más minuciosa, y de cuál es el origen de la organización administrativa actual. Hoy encontramos denominaciones, estructuras y en general rasgos de la Administración de hace veinticinco años. Se confirma una vez más, que ni el nacimiento de una nueva administración, ni el paso del tiempo, ni siquiera los cambios de Gobierno han sido capaces de hallar fórmulas más originales que las que la Administración del Estado había ya encontrado. Lo cual estimamos como positivo, pues otorga algo de estabilidad a la organización muy requerida en unos años que han sido de constantes cambios y adaptaciones a las nuevas competencias.

---

<sup>226</sup> Ver por ejemplo artículo 1.2º de la Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes.

<sup>227</sup> Artículo 29.3 de la Ley 1/1983, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.

<sup>228</sup> Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes; Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura; Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Turismo y Comunicaciones; Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Bienestar Social; Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Industria y Energía; Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial; Orden de 6 de julio de 1984 por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio; Orden de 6 de julio de 1984 por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia; Orden de 6 de julio de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.



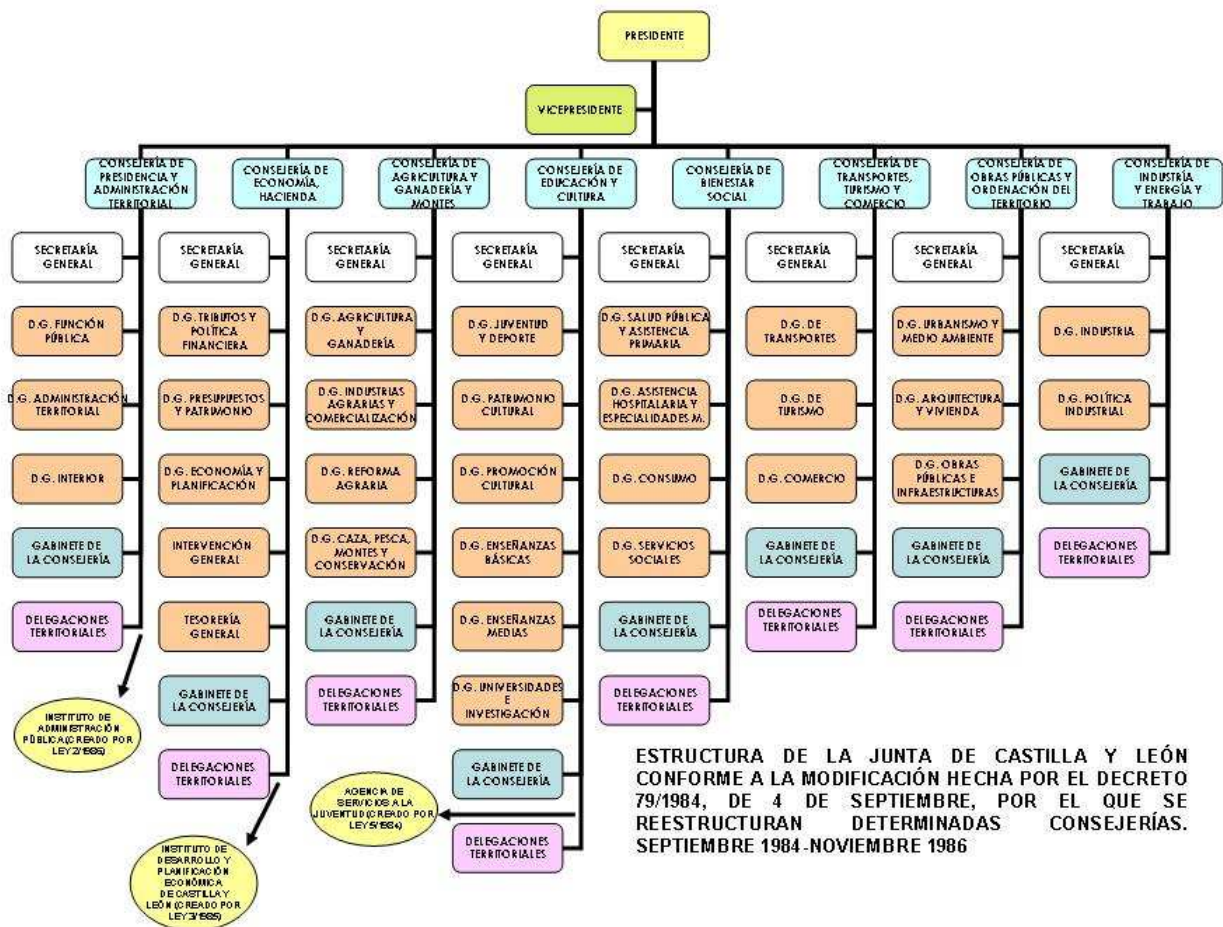
En el anterior gráfico se puede ver precisamente la estructura completa del primer Gobierno del Presidente Demetrio Madrid, en el que se aprecia lo exagerado de una estructura que contiene con rango de Dirección General unidades que iban a recibir competencias muchos años después (Por ejemplo Universidades). E incluso alguna como la Dirección General de Consumo, que veinticinco años más tarde, con un desarrollo competencial muy superior, no ha vuelto a contar por si sola con una estructura de Dirección General.

#### 2.2.1.4. LOS PRIMEROS CAMBIOS.

No se acababa de cerrar el diseño administrativo de la Junta de Castilla y León, cuando unas semanas después, el 4 de Septiembre, se dicta el Decreto 79/1984, por el que se reestructuran las Consejerías. Además de otro tipo de cambios<sup>229</sup>, se detectó en seguida la necesidad ya mencionada de refundir las Consejerías de Presidencia y la de

<sup>229</sup>Decreto 64/1985, de 27 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Orden de 27 de junio de 1985, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Decreto 94/1984 de 6 de septiembre sobre estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Turismo y Comercio; Orden de 5 de octubre de 1984, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de la Consejería de Transportes, Turismo y Comercio.

Gobierno Interior y Administración Territorial<sup>230</sup> por encontrarse las dos, a nuestro juicio, con escaso contenido competencial.



Se puede apreciar gráficamente la dimensión de la Administración de Castilla y León en sus primeros pasos, y los cambios experimentados durante los mismos.

No fueron estos los últimos cambios de la primera legislatura autonómica. Debido seguramente al cambio en la Presidencia de la Junta, se dicta el Decreto 167/1986 de 24 de noviembre por el que se fusionan algunas Consejerías. De este modo, se concentran las Consejerías de Industria, Energía y Trabajo y de Transportes, Turismo y Comercio en una única, que pasará a denominarse Consejería de Fomento<sup>231</sup>, asumiendo las actuales funciones y competencias de las Consejerías fusionadas.

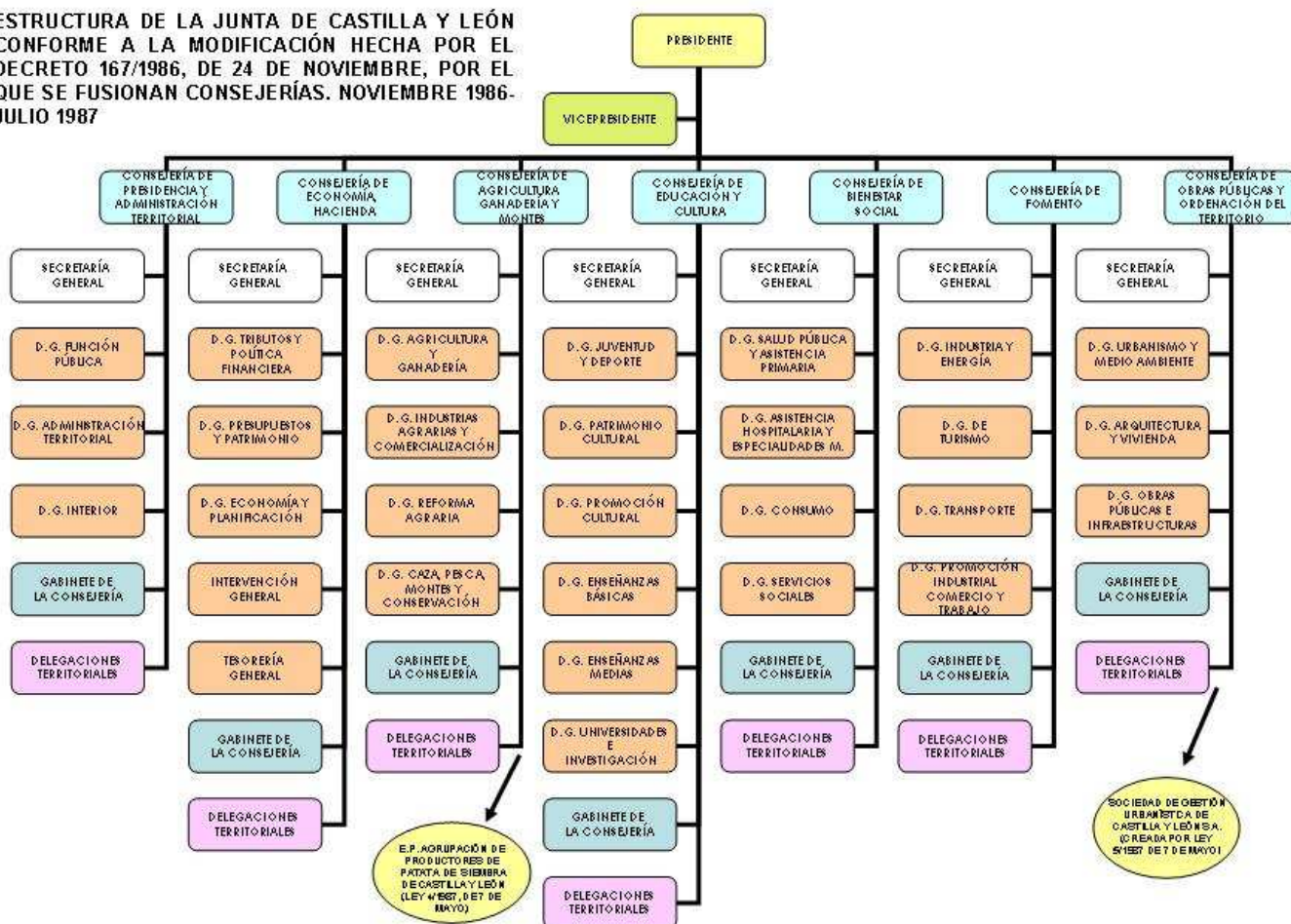
Resumidamente, el Gobierno regional comienza su andadura con nueve Consejerías y 31 Direcciones Generales, a los dos años se reduce una Consejería y 29

<sup>230</sup> Decreto 85/1984, de 6 de septiembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Orden de 28 de septiembre de 1984 por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

<sup>231</sup> Decreto 220/1986, de 4 de diciembre sobre estructura orgánica de la Consejería de Fomento.

Direcciones Generales, y ya casi al final de la legislatura se suprime una Consejería, aunque manteniendo las Direcciones Generales.

**ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN CONFORME A LA MODIFICACIÓN HECHA POR EL DECRETO 167/1986, DE 24 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE FUSIONAN CONSEJERÍAS. NOVIEMBRE 1986- JULIO 1987**



## 2.3. LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

### 2.3.1. LOS PRIMEROS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

Aunque la Ley 1/1983 del Gobierno y la Administración regula en un texto no muy amplio diversas materias de la Administración autonómica, no se refiere en ningún momento a la Administración Institucional, por lo que la base legal para la creación de los tres organismos autónomos de la primera legislatura la constituyeron la Ley de 26 de diciembre de 1985 sobre Régimen de las Entidades Estatales Autónomas y la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977.

Cuestión distinta es la oportunidad y la eficacia de la que se dota a la

Administración en la prestación de un servicio público a través de uno de estos tipos de entes.

Para empezar, de atención directa a los ciudadanos sólo se creó la Agencia de Servicios a la Juventud en Castilla y León mediante Ley 5/1984, de 7 de diciembre<sup>232</sup>. El correcto mantenimiento de la red de residencias, albergues, campamentos juveniles, casas de juventud y demás centros e instalaciones destinados a la prestación de servicios a la juventud, fue el motivo por el que se dotó a una estructura administrativa de personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión. Lo cual no consideramos necesario, tal y como muchos años después se ha venido demostrando, al prestarse esos mismos servicios por parte de la Administración ordinaria. Tiene más sentido la vigencia del criterio de la herencia: de organismo autónomo (I.N.J.U.V.E.), a organismo autónomo (Agencia de Servicios a la Juventud). En realidad, y aunque sea una cuestión opinable, es lo que se ha hecho hasta nuestros días, pues nunca se ha recibido una competencia que en su origen fuera ejecutada por un organismo autónomo, que al tener que desarrollarse por la Comunidad Autónoma se encomendara a una estructura administrativa que no tuviera tal naturaleza.

Los otros dos organismos autónomos que se crean no son tanto de prestación directa de servicios a los ciudadanos, sino de apoyo y soporte a las cuestiones internas de la propia Administración. Así, la Ley 3/1985, de 11 de junio, del Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León crea un órgano<sup>233</sup> eminentemente investigador y técnico de carácter socioeconómico, cuya función principal es la realización de los estudios necesarios para la planificación y programación económica regional.

Interesa especialmente el Instituto de Administración Pública de Castilla y León creado por Ley 2/1986, de 2 de abril, pues aunque en el momento en el que fue creado pudo parecer pretencioso o exagerado (¿un I.N.A.P. para Castilla y León en 1986?) dado el escaso desarrollo de la Administración autonómica, su estructura bien pudiera servir de modelo para el órgano que en la actualidad, dado el avance producido en esta materia, debiera dedicarse en profundidad a todo aquello relacionado con la

---

<sup>232</sup> Desarrollado mediante Decreto 242/1986 de 23 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 5/1984 de 7 de diciembre, de creación de la Agencia de Servicios a la Juventud. Y Orden de 29 de diciembre de 1986, de la Consejería de Educación y Cultura por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Agencia de Servicios a la Juventud de Castilla y León.

<sup>233</sup> Desarrollado mediante Decreto 112/1987, de 7 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León.

Administración Pública regional.

En efecto, para fomentar el estudio e investigación en materia de Administración Pública y la realización de cursos de formación y perfeccionamiento del personal que esté al servicio tanto de la Comunidad Autónoma como de las Entidades Locales se configura este Instituto, que se pretende que colabore con las Instituciones análogas de la Administración del Estado. El Instituto de Administración Pública de Castilla y León, creado por Ley al tratarse de un Organismo Autónomo, contaría en todo caso con tres servicios: la Escuela de Administración Autonómica, la Escuela de Administración Local y la Academia Regional de Policías Locales. La coordinación de estos servicios quedó asegurada al existir un único Director del Instituto.

### 2.3.2. LA PARTICIPACIÓN EN EMPRESAS.

La Administración autonómica en estos primeros momentos para llegar a lograr los objetivos de índole social y económico que la Administración General no le procura, como la dinamización económica e industrial, instituye las primeras empresas públicas, en las que se especifican dichos objetivos, así como la contraprestación que la sociedad va a recibir por atender a esa finalidad.

Los cuatro objetivos básicos que debían alcanzar las acciones de la empresa pública son la eficiencia económica, la rentabilidad, efectos sobre la distribución de la renta y efectos macroeconómicos.

En cuanto a las sociedades mercantiles en cuyo capital existía participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Autónoma debemos recordar en sus orígenes:

- Real Decreto 1107/1985, de 19 de junio, de traspaso a la Comunidad de Castilla y León la participación en las Sociedades de Gestión Urbanística de ámbito provincial circunscrito a Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia y Soria.
- Ley 5/1987 de 7 de mayo, de creación de las Sociedades de Gestión Urbanística como Empresas Públicas correspondientes a los ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Provincias de Valladolid y Zamora.
- Decreto 251/1986, de 29 de diciembre por el que se acuerda la participación de la Comunidad de Castilla y León en la constitución de la «Sociedad para la Promoción y Fomento de la Exportación y del Comercio Interior en Castilla y León. Excal, S.A.».

- Decreto 120/1987, de 21 de mayo, por el que se acuerda la suscripción de Acciones de la Empresa Mercantil «Sociedad de Investigación y Explotación Minera, S.A., (SIEMSA)» por la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 118/1987, de 21 de mayo, por el que se acuerda la suscripción de Cuotas Sociales de SOGACAL, S.G.R., por la Junta de Castilla y León.
- Decreto 119/1987, de 21 de mayo, por el que se acuerda la suscripción de Cuotas de SOTECA, S.G.R., por la Junta de Castilla y León.

#### 2.4. OTROS ASPECTOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.

En estos primeros años no toda la actividad organizativa se reduce al diseño de las estructuras orgánicas y su construcción. También se crean las primeras e indispensables herramientas para el básico funcionamiento de aquellas.

De este modo quedan resueltas cuestiones tan básicas como el funcionamiento del "Boletín Oficial de Castilla y León"<sup>234</sup> o la ubicación de la sede de la Junta de Castilla y León<sup>235</sup> en la ciudad de Valladolid.

A la vez se van completando cuestiones organizativas de segundo nivel, como por ejemplo la creación de la Comisión de Secretarios Generales<sup>236</sup>, la organización de los Servicios Jurídicos de la Comunidad y posterior Asesoría Jurídica General<sup>237</sup>, la creación del Archivo Central de la Administración<sup>238</sup> o la creación de la Comisión de Jefes de Gabinete<sup>239</sup> (forma de institucionalizar a nuestro parecer de modo excesivo un órgano compuesto por tan solo personal eventual que si se ha de reunir no hace falta que se institucionalice vía Decreto, sino por la propia práctica política).

En materia de personal también arranca la Junta de Castilla y León con sus primeras disposiciones. En efecto, en primer lugar, el Decreto 15/1984, de 1 de marzo, regula el acceso a la Administración de Castilla y León mediante contratación. Ante la

<sup>234</sup> Decreto 120/1983, de 15 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento del "Boletín Oficial de Castilla y León".

<sup>235</sup> Decreto 48/1983 de 12 de Agosto, por el que se acepta la oferta del Ayuntamiento de Valladolid para la instalación provisional de la sede de la Junta de Castilla y León. Decreto 47/1983 de 12 de Agosto, sobre ubicación provisional de la sede de la Junta de Castilla y León.

<sup>236</sup> Decreto núm. 66/1983 de 2 de septiembre, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales.

<sup>237</sup> Decreto 4/1984, de 2 de febrero, sobre organización de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Decreto 71/1985, de 18 de julio, sobre Organización, Funciones y Competencias de la Asesoría Jurídica General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>238</sup> Decreto 241/1986 de 13 de diciembre, por el que se crea el Archivo Central de la Administración de Castilla y León.

<sup>239</sup> Decreto 16/1987, de 5 de febrero, por el que se constituye la Comisión de Jefes de Gabinete.

necesidad de atender los servicios que integraban la Administración de Castilla y León, y hasta tanto se dictase la Ley de la Función Pública de Castilla y León, era necesario dar una regulación específica al colectivo de personal contratado. Asimismo, era ineludible articular las medidas jurídicas que permitan el acceso a la Administración Autónoma para aquellas plazas vacantes siguiendo los criterios de publicidad, mérito y capacidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 103 de la Constitución. Posteriormente llegaría la creación del Registro General de Personal mediante Decreto 13/1985, y por fin la Ley 7/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En el ámbito de las relaciones con la Administración Local también se perciben los inicios: el Decreto 12/1984, de 24 de febrero, por el que se crea la Comisión de Comarcalización de Castilla y León, que aparece como Comisión delegada del Gobierno regional. Y además la Ley 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales. Partiendo de la descentralización y coordinación se sustentan las relaciones de las Entidades Locales y la Comunidad Autónoma a través de esta Ley.

La participación de los ciudadanos en los asuntos que les afectan empieza a dejarse sentir a través de los primeros órganos colegiados de esta naturaleza: se crea la Comisión Provincial de Urbanismo<sup>240</sup>, el Consejo Agrario<sup>241</sup>, la Comisión el Consejo de Turismo de Castilla y León<sup>242</sup>, la Comisión Regional del Deporte Escolar<sup>243</sup>, o la Comisión Regional de la Minería de Castilla y León<sup>244</sup>.

Pero si algo se puede destacar por su trascendencia en lo que posteriormente evolucionaría la Administración de Castilla y León y su perfecto encaje en la Administración actual son las siguientes cuestiones:

- Decreto 121/1983, de 15 de diciembre, por el que se crea la Comisión Informática de la Junta de Castilla y León.
- Decreto 90/1983, de 7 de Octubre, por el que se crea el Comité de Inversiones Públicas de Castilla y León. Creado para que la determinación de la cuantía de las

---

<sup>240</sup> Decreto 3/1984, de 11 de enero.

<sup>241</sup> Decreto 8/1984, de 2 de febrero, por el que se crea el Consejo Agrario

<sup>242</sup> Decreto 152/86 de 9 de octubre de 1986, por el que se crea el Conjunto de Turismo de Castilla y León.

<sup>243</sup> Orden de 22 de noviembre de 1984, de la Consejería de Educación y Cultura por la que se crea la Comisión Regional del Deporte Escolar.

<sup>244</sup> Decreto 101/1987 de 30 de abril, por el que se crea la Comisión Regional de Minería de Castilla y León.



inversiones públicas, la financiación de las mismas y el seguimiento de su ejecución se lleven a cabo con la máxima coherencia y coordinación posible.

– Decreto 24/1987, de 26 de febrero, sobre coordinación en materia de asuntos comunitarios europeos.

– Decreto 3/1987, de 15 de enero, por el que se crean las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

### 3. SEGUNDA ETAPA: LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL REDUCIDA A LA MÍNIMA EXPRESIÓN. DE 1987 A 1989.

La segunda etapa en la evolución de la Administración de Castilla y León es todavía una fase de cimentación, pues se siguen recibiendo competencias del Estado y se produce el primer y único cambio de partido político en el Gobierno de la Comunidad, que trae consigo un cambio en el modelo administrativo.

#### 3.1 PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN:

##### 3.1.1 REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE CONSEJERÍAS.

El Decreto 152/1987, de 28 de julio, de modificación y fusión de Consejerías, refunde las siete Consejerías existentes en cinco por “razones de economía y eficacia”, lo cual obliga también a hacer un reajuste en las estructuras de las mismas mediante Decreto 156/1987, de 30 de julio, de reorganización de los órganos superiores centrales de las Consejerías y de los órganos directamente dependientes de la Presidencia. A partir de ese Decreto se dictan inmediatamente los correspondientes a la estructura orgánica de cada Consejería<sup>245</sup>, y a los pocos días las correspondientes Órdenes de desarrollo de dicha estructura<sup>246</sup>.

Sin embargo, a los dos años de esta reorganización se reestructuraron las

---

<sup>245</sup> Decreto 231/1987, de 17 de septiembre sobre estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda. Decreto 239/1987, de 29 de septiembre, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Decreto 240/1987, de 29 de septiembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes. Decreto 241/1987, de 29 de septiembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Bienestar Social. Decreto 242/1987, de 29 de septiembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Fomento.

<sup>246</sup> Orden de 29 de octubre de 1987 por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes. Orden de 29 de octubre de 1987, de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de la Consejería. Orden de 22 de octubre de 1987 por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda. Orden de 29 de octubre de 1987 por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento.

Consejerías creando la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio<sup>247</sup>, mediante el Decreto 85/1989, de 19 de mayo, de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías. También se nombra un Vicepresidente Segundo, a nuestro parecer consecuencia más de los pactos de gobernabilidad con el C.D.S. que de las propias necesidades organizativas.

### 3.1.2 REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE CENTROS DIRECTIVOS.

La reducción del número de Consejerías llevó consigo la lógica reducción del número de centros directivos. En efecto, tal y como dice la exposición de motivos del Decreto 156/1987, *“el programa de austeridad en el gasto público corriente y de racionalización y eficacia administrativas, hacen necesario fusionar varias Secretarías Generales y Direcciones Generales”* y en consecuencia redistribuyen funciones entre un número mucho menor de Direcciones Generales: las 29 existentes se convierten en 19.

Destaca el esfuerzo para reducir las estructuras que se produjo fundamentalmente en la nueva Consejería de Cultura y Bienestar Social, que ejecuta con cuatro Direcciones Generales lo que antes había en diez. Y sin embargo, la Consejería de Economía y Hacienda en esta materia se mantiene como estaba.

### 3.1.3 SUPRESIÓN DE LOS GABINETES DE LAS CONSEJERÍAS.

El propio Decreto 156/1987 argumentando una vez más la austeridad y la racionalización administrativa procede en su artículo 7 a la supresión de los Gabinetes de las Consejerías, que nunca más han vuelto aparecer en la Administración de Castilla y León. Eso no quiere decir que la vigente Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, no prevea la existencia de los Gabinetes en sus artículos 23 y 26 para los Vicepresidentes y Consejeros respectivamente.

En lo que nos interesa, las funciones que éstos Gabinetes, servidos por personal eventual, venían cumpliendo en la primera legislatura, se entiende que debían

---

<sup>247</sup> La incorporación de la nueva Consejería requiere estructurar de nuevo las que de alguna manera han sido afectadas. Decreto 97/1989, de 31 de mayo, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento. Orden de 26 de junio de 1989, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento. Decreto 98/1989, de 31 de mayo, sobre estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Orden de 16 de junio de 1989, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

ser atendidas por altos cargos o por los funcionarios, de modo que se fuera afianzando también la profesionalización y neutralidad política de la Administración.

#### 3.1.4. SUPRESIÓN DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE CADA CONSEJERÍA.

Sin pretensión de profundizar en esta materia, ya que será objeto de análisis en otro apartado del presente trabajo, se debe recordar que el Decreto 216/1987, de 20 de agosto, de creación de las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León por razones de economía administrativa y austeridad en el gasto, y otras derivadas del proceso de desconcentración que se iba a acometer, aconsejaron la reducción de la superior representación de la Administración Autonómica en cada provincia a un solo Delegado Territorial, con la lógica consecuencia de la supresión de las Delegaciones Territoriales de las distintas Consejerías que en la primera legislatura existieron.

#### 3.1.5. SUPRESIÓN DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

En los primeros meses del nuevo gobierno, se lleva a cabo una supresión de los Organismos autónomos que se habían creado, argumentando en todos los casos razones de coordinación, eficacia, economía o austeridad. Y a la vez, se atribuyen las funciones que esos organismos venían desempeñando a otros órganos de la Administración general.

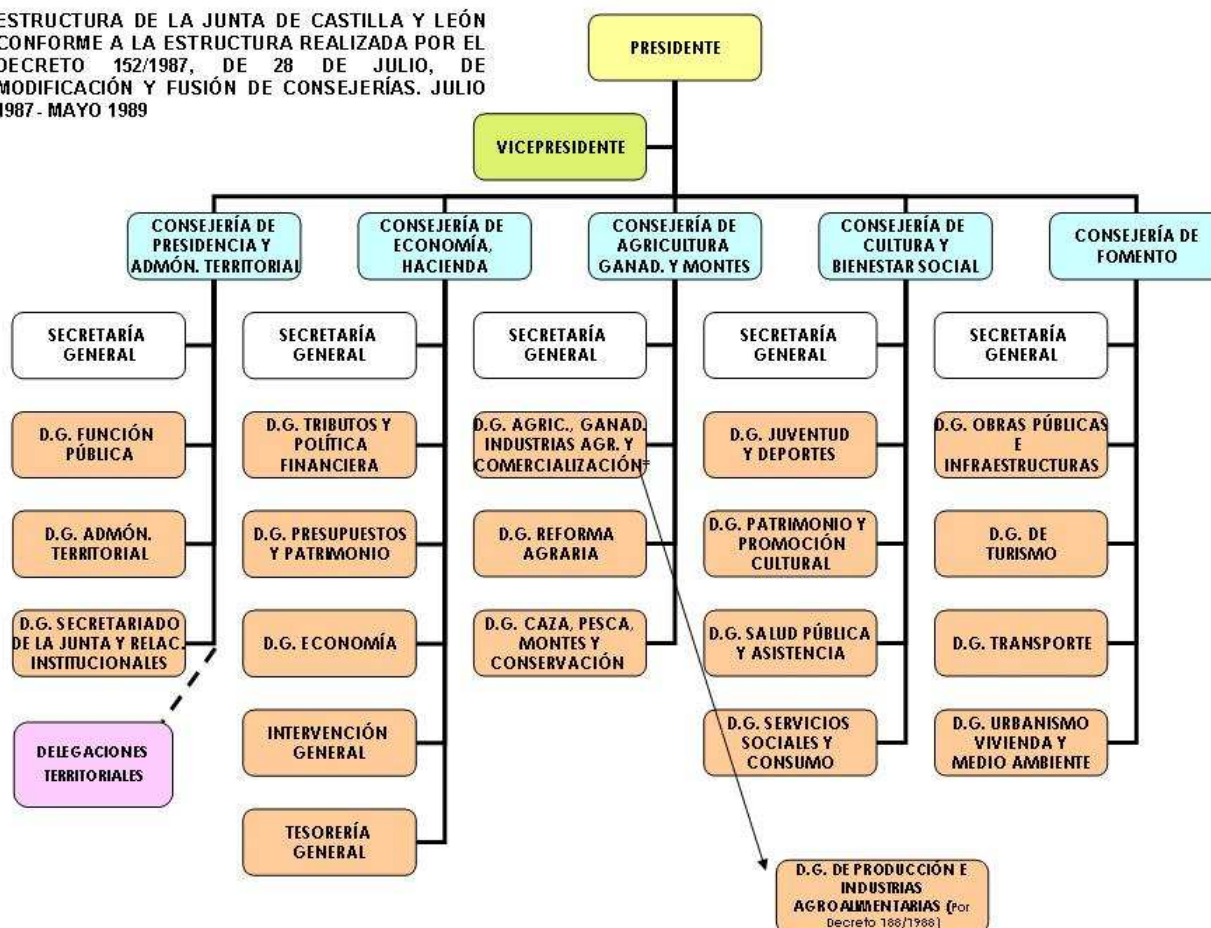
La Exposición de Motivos de la Ley 9/1987 de 21 de octubre, de supresión del Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León decía que *“La fusión y modificación de Consejerías adoptada por el Decreto 152/1987, de 28 de julio, y el programa de austeridad en el gasto público y la racionalización y eficacia administrativa hace innecesaria la subsistencia de este organismo cuyas funciones serán asumidas por la Consejería de Economía y Hacienda.”*

La Ley 10/1987, de 9 de noviembre, de supresión del Instituto de Administración Pública de Castilla y León indicó que *“razones de economía y eficacia hacen aconsejable la supresión del citado Organismo Autónomo, cuyas funciones pasarán a ser desempeñadas por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.”*

La Ley 11/1987, de 9 de noviembre, de supresión del Organismo Autónomo

«Agencia de Servicios a la Juventud de Castilla y León»: “razones de coordinación y eficacia aconsejan atribuir a la nueva Consejería de Cultura y Bienestar Social las funciones desempeñadas hasta ahora por el citado Organismo Autónomo”, según expresaba su Exposición de Motivos.

ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN CONFORME A LA ESTRUCTURA REALIZADA POR EL DECRETO 152/1987, DE 28 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN Y FUSIÓN DE CONSEJERÍAS. JULIO 1987 - MAYO 1989



### 3.2 LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN.

A pesar de los cambios introducidos en el nuevo modelo de Administración no se cambió de Ley de Gobierno y de Administración, tan sólo se llevó a cabo una modificación. Parece acertado si tenemos en cuenta que los cambios afectaron fundamentalmente en la organización central a aspectos cuantitativos, y sólo quedaron alteradas cuestiones sustantivas en el caso de la organización periférica.

En efecto, se promulgó la Ley 15/1988, de 5 de julio, de Reforma Parcial de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León en la cual se retocaron tan

sólo aquellos aspectos que resultaban imprescindibles en la correspondiente fase de implantación y desarrollo de las estructuras institucionales de la Comunidad Autónoma. Como consecuencia de esta importante modificación se consideró necesario refundir en un sólo texto las disposiciones legales vigentes en materia de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, para lo cual se aprobó el Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se trata del texto legal bajo cuya vigencia se ha construido prácticamente todo el entramado administrativo que hoy conocemos.

Tras la reforma se deben destacar siquiera de manera breve algunas novedades que se introdujeron en la Administración de Castilla y León:

- En cuanto a la configuración de las Secretarías Generales que analizamos en la redacción de la anterior Ley, se perfilan algo mejor sus funciones al decir que los Secretarios Generales se han de ocupar “*especialmente del control del Presupuesto y de la gestión de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Consejería, así como de los servicios generales de ésta*”. En la práctica estos centros directivos cuentan con la misma estructura que durante la etapa anterior.
- Posible existencia de Vicepresidentes sin cartera. (Artículo 18.2).
- Se atribuye en el artículo 26 personalidad jurídica única a la Comunidad Autónoma, y no a su Administración, como se hacía en el texto de 1983.
- Se reconoce en el mismo artículo el carácter supletorio de la legislación del Estado en ausencia de legislación específica.
- Debido a lo dispuesto por la Ley 2/1985, se saca de la Ley el listado de Consejerías, que queda expresamente reservado a Decreto del Presidente de la Junta en el artículo 28.2.
- Se deja abierta la configuración de la administración periférica a la regulación futura, pero establece las pautas por las que ha de transcurrir el nuevo diseño.
- Se prevé y regula la desconcentración de atribuciones con vistas a obtener una mayor agilidad y eficacia en el funcionamiento de la Administración.
- Se mejora, según la propia Exposición de Motivos: “*la regulación del régimen de impugnación de los actos y disposiciones administrativas, contenida en el art. 38, evitando incertidumbres jurídicas y abriendo la posibilidad de desconcentraciones plenas, con la consiguiente posibilidad de que pongan fin a la vía administrativa*”

*decisiones de órganos inferiores a los Consejeros”.*

### 3.3 OTROS ASPECTOS DEL MODELO “AZNAR”.

#### 3.3.1 LA SEDE DEFINITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Cuatro años después de comenzar la andadura autonómica todavía no se había fijado la sede de la Administración, y ni siquiera la de las instituciones de autogobierno.

Es por lo que se acomete esta cuestión al principio de la nueva etapa a través de la Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León. Queda zanjada la cuestión determinando que sea la ciudad de Valladolid. Y en lo que se refiere a la Administración, será el nuevo Texto Refundido el que establezca que los organismos y servicios de la Administración Central de la Comunidad *“se ubicarán en la capital en la que tiene su sede las instituciones de autogobierno de la región, o en los términos municipales de su entorno.”* Se prevé la excepcionalidad a esta regla general por motivos de proximidad, rapidez y eficacia. Fue el caso de la Dirección General de Minas en la ciudad de León.

Queda también solucionada la sede de la Administración periférica.

#### 3.3.2 MÁS AUSTERIDAD, EFICACIA Y TRANSPARENCIA.

En esta breve etapa que comentamos se explicitaron algunos gestos más en torno a la reiterada idea de reducción del aparato burocrático, de la eficacia y de la austeridad:

- El Gabinete del Presidente y la Oficina de Información de la Junta de Castilla y León quedan reducidos, en virtud del Decreto 119/1988, de 16 de junio a la mínima expresión. Cada una de estas unidades, integradas en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial contaría con una Sección y tres negociados, aparte de su titular.
- Se adoptaron Medidas de Simplificación y Racionalización Administrativa a través del Decreto 173/1989 de 31 de agosto. De tal modo que en su artículo 1 se estableció que las diferentes Consejerías en que se estructura la Administración de la Comunidad de Castilla y León deberían proceder a la simplificación o, en su caso, supresión de aquellos trámites que, por estar contenidos en otros del mismo procedimiento o por otras circunstancias, resulten innecesarios. Y además deberían las diferentes Consejerías proceder a la homologación de aquellos procedimientos cuya naturaleza permitían un

tratamiento uniforme en todo el ámbito de la Administración de la Comunidad. A pesar de la creación al hilo de esta iniciativa de la Comisión de Racionalización Administrativa, no se consiguió más que generar una tendencia o como mucho, una llamada de atención sobre tan importante materia.

– Como ejemplo de transparencia exagerada rozando lo remirado, encontramos el Decreto 3/1988, de 8 de enero por el que se establecen con carácter excepcional indemnizaciones para el conductor y escolta del Sr. Presidente<sup>248</sup>.

No cabe duda de que, sin perjuicio de valorar positivamente el impacto de estas medidas, su trascendencia las superó con mucho, para convertirse en una de las ideas de la gestión de la Junta de Castilla y León. Se aplicaron por parte del Gobierno Aznar medidas que en la actualidad sólo se adoptan tras una situación de grave crisis económica.

### 3.3.3 EMPRESAS PÚBLICAS

Si bien en esta etapa se procede a la supresión, como se ha visto, de organismos autónomos, sin embargo se acuerda participar en la constitución de la empresa mercantil «Sociedad de Investigación y Explotación Minera de Castilla y León, S.A.»<sup>249</sup> y la adquisición de acciones de la Sociedad para el Desarrollo de Programas de Incorporación de Microelectrónica en Castilla y León, «INTICALSA»<sup>250</sup>.

Es perfectamente compatible la participación de la Junta de Castilla y León en la dinamización de la economía con la austeridad preconizada por la misma, pues es precisamente este sistema el que se toma como modelo de creador de riqueza.

### 3.3.4 LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS.

En la anterior etapa de arranque de la Administración de Castilla y León, en la

---

<sup>248</sup>En tan curiosa norma se dice “Artículo 1.º- El conductor y el personal de escolta del Presidente de la Junta de Castilla y León, cuando tengan que realizar gastos de manutención y/o pernoctar en el mismo lugar en el que él lo haga o en otro determinado, percibirán, además de las dietas correspondientes, la diferencia en más que exista entre lo realmente gastado por los expresados conceptos y las dietas devengadas. Art. 2.º- Para acreditarles las demasías que se produzcan será menester que unan las facturas pagadas a la cuenta de gastos y que el Presidente o el Consejero de Presidencia dé su conformidad a éstas. Las facturas se presentarán en documento original, salvo cuando el original de las mismas deba presentarse en otra Administración Pública, en cuyo caso se podrá aportar una fotocopia compulsada.”

<sup>249</sup>Decreto 78/1988, de 5 de mayo, por el que se acuerda participar en la constitución de la empresa mercantil «Sociedad de Investigación y Explotación Minera de Castilla y León, S.A.» (SIEMCAL).

<sup>250</sup>Decreto 258/1989 de 9 de noviembre, por el que se acuerda la adquisición de acciones de «INTICALSA» por la Comunidad de Castilla y León.

medida en la que se iban recibiendo competencias y comenzaba la actividad normativa, se dejó sentir levemente, tal y como se ha indicado, la participación de los ciudadanos<sup>251</sup> en algunos de los órganos colegiados creados al efecto: el Consejo Agrario, el Consejo de Turismo de Castilla y León, la Comisión Regional del Deporte Escolar, o la Comisión Regional de la Minería de Castilla y León.

En este momento que el desarrollo competencial y la actividad normativa crece, aumenta proporcionalmente la actividad administrativa a través de diversos órganos colegiados: las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural<sup>252</sup>, el Comité Territorial de Promoción Industrial<sup>253</sup>, las Comisiones Provinciales de Vivienda<sup>254</sup>, la Comisión para el Medio Ambiente de Castilla y León<sup>255</sup>. Otros ya creados van adaptando su funcionamiento y composición a las circunstancias derivadas de una reformada administración: las nuevas Comisiones Provinciales de Urbanismo<sup>256</sup>, el Consejo de Caza de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Caza<sup>257</sup>, el Consejo de Pesca de Castilla y León, y los Consejos Territoriales de Pesca<sup>258</sup>, las Comisiones Regional y Provinciales de Saneamiento<sup>259</sup> o el Consejo de Turismo de Castilla y León<sup>260</sup>.

### 3.3.5 NUEVOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.

Debido al crecimiento progresivo de la Administración regional, también van proliferando progresivamente los órganos colegiados creados con el afán de coordinar

---

<sup>251</sup> Hay que recordar que aquella época vio la luz la obra de Sánchez Morón, Miguel: “La participación del ciudadano en la Administración Pública”. Estudios de Administración. XLI. Centro de Estudios Constitucionales. 1980.

<sup>252</sup>Decreto 236/1987, de 10 de septiembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Y después el Decreto 302/1987, de 30 de diciembre, por el que se modifica la composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>253</sup>Decreto 262/1987, de 12 de noviembre, por el que se crea el Comité Territorial de Promoción Industrial.

<sup>254</sup>Decreto 37/1988, de 25 de febrero, por el que se crean las Comisiones Provinciales de Vivienda.

<sup>255</sup>Decreto 57/1989, de 13 de abril, por el que se crea la Comisión para el Medio Ambiente de Castilla y León.

<sup>256</sup>Decreto 17/1988 de 4 de febrero, de la Junta de Castilla y León, por el que se actualizan las Comisiones Provinciales de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

<sup>257</sup>Decreto 40/1988, de 3 de marzo, por el que se actualizan el Consejo de Caza de Castilla y León, y los Consejos Territoriales de Caza. Decreto 88/1988 de 12 de mayo, por el que se modifica el Consejo de Caza de Castilla y León, y los Consejos Territoriales de Caza.

<sup>258</sup>Decreto 41/1988, de 3 de marzo, por el que, se actualizan el Consejo de Pesca de Castilla y León, y los Consejos Territoriales de Pesca. Decreto 89/1988 de 12 de mayo, por el que se modifica el Consejo de Pesca de Castilla y León, y los Consejos Territoriales de Pesca.

<sup>259</sup>Decreto 72/1988, de 20 de abril, por el que se actualiza la composición de las Comisiones Regional y Provinciales de Saneamiento.

<sup>260</sup>Decreto 218/1988 de 17 de noviembre, por el que se modifica la composición del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo de Turismo de Castilla y León.



actuaciones en materias en las que hay intereses o competencias de varios centros directivos. En este sentido recordamos:

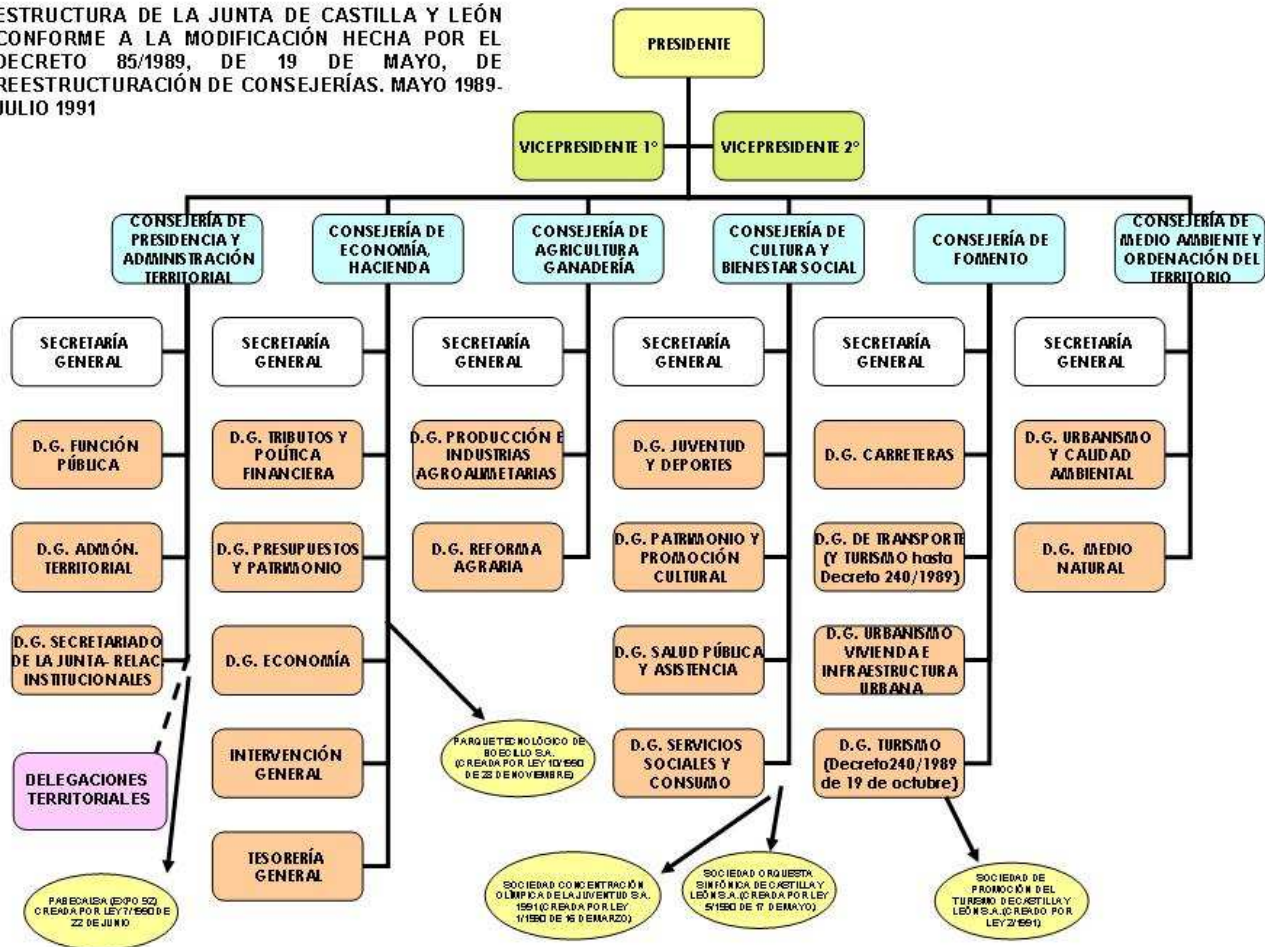
- Decreto 214/1988, de 10 de noviembre, por el que se modifica la estructura de coordinación en materia de Drogodependencias para la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 37/1989, de 16 de marzo por el que se crea la Comisión para Asuntos Comunitarios.
- Decreto 4/1988 de 21 de enero, por el que se establece la Composición, Organización y Régimen de Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Castilla y León.

#### 4 TERCERA ETAPA: LA CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN. 1989 a 1999.

Tal y como describíamos al caracterizar los factores decisivos en el diseño de la organización administrativa de Castilla y León, los criterios utilizados por el Presidente Aznar para esta tarea comprometieron el futuro de manera decisiva. Un aumento de las estructuras administrativas, en ocasiones necesario, hubiera sido tanto como cuestionar las pautas que el nuevo candidato a la Presidencia del Gobierno de la Nación quería trasladar a la Administración General del Estado. Teniendo en cuenta además que pasada esa legislatura el Presidente electo iba a ser el que entonces fuera Vicepresidente y Consejero de Presidencia y Administración Territorial, y por lo tanto, directamente partícipe de lo hasta entonces actuado.

No obstante, el ensanchamiento organizativo era imparable porque así lo requería la también creciente responsabilidad pública de una administración que en los comienzos de los años noventa ya es conocida por todos los ciudadanos por el progresivo número de actividades que ante ella había que solventar. En el siguiente gráfico, respecto de etapas anteriores, se ve esa evolución:

ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN CONFORME A LA MODIFICACIÓN HECHA POR EL DECRETO 85/1989, DE 19 DE MAYO, DE REESTRUCTURACIÓN DE CONSEJERÍAS. MAYO 1989- JULIO 1991



La progresión más inmediata estuvo marcada hasta el final de la Segunda Legislatura, de 1989 a 1991 por los siguientes hitos:

- Se desligó de la Dirección General de Transporte y Turismo la parte correspondiente a Turismo, creando mediante Decreto 240/1989 de 19 de octubre su correspondiente Dirección General<sup>261</sup>.
- Por otro lado, observamos lo prolífico de la Administración de Castilla y León en la creación de empresas públicas los primeros meses tras la marcha del Presidente Aznar, si bien alguna de ellas nacieron con cometidos temporalmente delimitados y en consecuencia, llamadas a extinguirse:
  - «Centro de Empresas e Innovación de Castilla y León» (CEICALSA). Se acuerda la suscripción de acciones en la constitución de la sociedad anónima

<sup>261</sup>Ese Decreto modifica el vigente en ese momento, el Decreto 97/1989, de 31 de mayo, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento. Orden de 26 de junio de 1989, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento, que es modificada por la Orden de 21 de diciembre de 1989 por el mismo motivo que el Decreto.

mediante Decreto 255/1989 de 9 de noviembre.

- Decreto 304/1989, de 21 de diciembre, por el que se acuerda la Suscripción de Acciones en la Ampliación de Capital de Gesturcal, S.A.
  - Empresa Pública Concentración Olímpica de la Juventud, 1991, S.A., (C.O.J., 91, S.A.) creada por la Ley 1/1990 de 16 de marzo<sup>262</sup>.
  - «Orquesta Sinfónica de Castilla y León, S.A.», creada por la Ley 5/1990, de 17 de mayo.
  - Empresa Pública «Pabellón de Castilla y León en la Exposición Universal de Sevilla 1992, S.A.» (PABECAL, S.A., 1992), autorizada por la Ley 7/1990, de 22 de junio<sup>263</sup>.
  - «Sociedad de Información y Telecomunicación Empresarial de Castilla y León, S.A.» (SITECALSA). se acuerda la suscripción de acciones mediante Decreto 114/1990, de 5 de julio.
  - Empresa Pública «Parque Tecnológico de Boecillo, S.A.», creada por la Ley 10/1990, de 28 de noviembre.
  - «Sociedad de Promoción del Turismo de Castilla y León, S.A.» (SOTUR, S.A.), autorizada mediante la Ley 2/1991 de 14 de marzo.
- Se continúan promoviendo cauces de participación de los ciudadanos: se crea la Comisión Regional de Promoción Económica<sup>264</sup>, el Comité Asesor Agrícola y Ganadero<sup>265</sup> o la Comisión Regional de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León<sup>266</sup>.

Nos debemos detener en algunos aspectos característicos de la Administración de Castilla y León, de los años 1991 a 1999, pues determinan de manera definitiva la configuración actual.

#### 4.1 EVOLUCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN EN EL AUTOGOBIERNO.

---

<sup>262</sup>Suprimida mediante Ley 4/1993, de 20 de octubre, por la que se extingue la empresa pública Concentración Olímpica de la Juventud, 1991, S.A.» (COJ'91, S.A.).

<sup>263</sup>Suprimida mediante Ley 20/1994, de 1 de diciembre, por la que se extingue la Empresa Pública Pabellón de Castilla y León en la Exposición Universal de Sevilla 1992, S.A.» (PABECAL, S.A. 1992).

<sup>264</sup>Decreto 267/1990, de 13 de diciembre por el que se crea la Comisión Regional de Promoción Económica.

<sup>265</sup>Decreto 58/1990, de 5 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se crea el Comité Asesor Agrícola y Ganadero.

<sup>266</sup>Decreto 269/1989, de 16 de noviembre de Evaluación de Impacto Ambiental.

Tras el Pacto Autonómico de 1992 entre Gobierno y oposición, se produjo un destacado incremento competencial en los siguientes años, que no sólo provocó la modificación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en 1994, sino que fue estimulando un moderado pero constante crecimiento de la Administración regional. Hasta el año 2001, en el que se aprueba la última Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León, se va produciendo un constante goteo de competencias estatales. Si bien ya ha quedado señalada esta circunstancia al principio del presente capítulo como factor decisivo a la hora de configurar la Administración regional, debemos reiterar esta idea, siquiera para destacar algunas de las competencias que más contribuyeron a un ensanchamiento de la Administración.

#### 4.1.1 SERVICIOS SOCIALES.

En efecto, en 1995 la Junta de Castilla y León asume las competencias que venía ejecutando el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)<sup>267</sup>, lo cual, unido a: a) la previa transferencia de la protección de menores<sup>268</sup>; b) la de las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO)<sup>269</sup>; c) a la que se produjo durante la etapa preautonómica<sup>270</sup> y d) la de asistencia y servicios sociales (INAS)<sup>271</sup> aconsejó la creación de una estructura administrativa acorde con sus necesidades, que permitiera un desarrollo adecuado en el paso de la Administración Central a la Autonómica.

Es por lo que la Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, indicó en su Exposición de Motivos que *“la finalidad de esta norma es la creación de un organismo autónomo de carácter administrativo que permita una gestión homogénea basada en los principios de economía, eficacia, descentralización y participación de los interesados, a la vez que se consiga la integración de los centros y servicios en materia de Servicios Sociales”*. Casi

---

<sup>267</sup> Real Decreto 905/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

<sup>268</sup> Real Decreto 1112/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de protección de menores.

<sup>269</sup> Real Decreto 149/1999, de 29 de enero, sobre ampliación de los medios de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad Autónoma Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

<sup>270</sup> Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos en materia de servicios y asistencia sociales.

<sup>271</sup> Real Decreto 906/1995, de 2 de junio, sobre ampliación de servicios y medios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia y servicios sociales (INAS).

quince años después no cabe duda del acierto de un sistema de gestión que ha encajado bien en la Administración gracias a la participación que el sistema ha otorgado a las entidades locales y a los usuarios de los servicios sociales.

Posteriormente se aprobaría por Decreto 258/1995, de 14 de diciembre el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Y en la misma legislatura se vuelve a regular de nuevo la misma materia mediante el Decreto 2/1998, de 8 de enero (modificado por los Decretos 329/1999, de 30 de diciembre, 166/2000, de 6 de julio, 96/2003, de 21 de agosto, y 82/2007, de 19 de julio). Estas normas mantienen su vigencia en la actualidad. Se verá más detenidamente al referirnos a la Administración Institucional.

#### 4.1.2 SANIDAD

Incluso previamente a la creación de la Gerencia Regional de Servicios Sociales, y mediante la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, se crea la Gerencia Regional de Salud, si bien se estableció para ella un período transitorio en el que contaba con la consideración de Centro Directivo de la Administración General de la Consejería de Sanidad. Prueba de ello es que el Reglamento General de dicha Gerencia se aprueba muy posteriormente<sup>272</sup>. Si bien preliminarmente, y mediante el Decreto 233/1999 de 19 de Agosto, ya se atribuía a la Gerencia Regional de Salud funciones en el ámbito de la atención primaria.

Las competencias hasta el momento recibidas<sup>273</sup> fueron desarrolladas por la Administración General de la Consejería de Sanidad, que durante esta etapa, y dado lo reducido del ámbito competencial sanitario, compartía Consejería con Bienestar Social.

La Gerencia Regional de Salud aparece como un órgano instrumental, creado para la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios,

---

<sup>272</sup> Mediante Decreto 287/2001, de 13 de Diciembre, en la última fase del desarrollo de la Administración de Castilla y León del presente análisis.

<sup>273</sup> Real Decreto 2559/1981, de 19 de octubre, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios al Consejo General de Castilla y León en materia de Sanidad. Real Decreto 2060/1984, de 26 de Septiembre sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad de Castilla y León en materia de Sanidad. Real Decreto 1783/1985, de 11 de Septiembre sobre traspaso de funciones y servicios de la administración del estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de Sanidad (AISNA). Real Decreto 555/1987, de 3 de abril sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de Sanidad. Real Decreto 1755/1998, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos.

prestaciones y programas sanitarios que le encomiende la Administración de la Comunidad Autónoma. La forma jurídica de ente público, permitía mejor que los servicios centralizados, coger en su marco una variedad de formas de gestión territorial y funcional, y propiciaba asimismo la participación democrática de los interesados y el control interinstitucional de la gestión.

#### 4.1.3 TRABAJO Y EMPLEO

Sin perjuicio de lo que el futuro deparara a la Administración en esta materia, que con el tiempo será una de las más destacadas orgánica y presupuestariamente hablando, durante estos años se empiezan a asumir responsabilidades en:

- Trabajo (ejecución de la legislación laboral)<sup>274</sup>.
- En materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo<sup>275</sup>.
- En materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo<sup>276</sup>.
- En materia de gestión de la formación profesional ocupacional<sup>277</sup>.

Estas materias van teniendo progresivamente más influencia en la estructura de la Junta de Castilla y León, comenzando por llevar a cabo su ejercicio a través de su propia Dirección General.

#### 4.1.4 EDUCACIÓN.

A lo largo de estos años, Castilla y León comienza a asumir responsabilidades en materia educativa, comenzando por la fase universitaria<sup>278</sup>.

---

<sup>274</sup> Real Decreto 831/1995, de 30 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de trabajo (ejecución de la legislación laboral).

<sup>275</sup> Real Decreto 832/1995, de 30 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de cooperativas; calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo.

<sup>276</sup> Real Decreto 833/1995, de 30 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

<sup>277</sup> Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de gestión de la formación profesional ocupacional. Real Decreto 398/2006, de 31 de marzo, sobre ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (Formación continua).

<sup>278</sup> Real Decreto 907/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del

Toda la materia educativa, prácticamente inexistente hasta 1993 ha sido ejercida por la Consejería de Educación y Cultura a través de la Dirección General de Educación<sup>279</sup>, creada en 1993 con la finalidad de llevar a cabo la gestión del sistema educativo no Universitario y del desarrollo de los trabajos de estudio y negociación exigidos por el proceso de transferencias, que permitan ejercer con plena efectividad las nuevas competencias que se transfieren.

La ampliación competencial que se produjo con el traspaso de medios y servicios del Estado en materia de educación no universitaria hizo necesario crear una Dirección General para gestionar específicamente la educación universitaria.

#### 4.1.5 DESARROLLO ECONÓMICO

Al amparo del artículo 26.1.20 del Estatuto de Autonomía vigente en Diciembre de 1994, que atribuía competencias exclusivas en materia de fomento del desarrollo económico a la Comunidad de Castilla y León, y contando con reconocida potestad organizatoria, se consideró necesario disponer de una entidad adecuada para ejercerlas. Dicha apreciación derivaba, por una parte, del Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León, suscrito el 28 de abril de 1993 entre la Junta de Castilla y León, las Organizaciones Sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, y la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. Y emanaba también, en segundo lugar, de la necesidad de constituir una entidad que pudiera actuar como intermediaria y a quien la Comisión confiase su gestión y suscribiese el necesario convenio previsto en el artículo 6º del Reglamento (UE) número 2052/88 en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Sólo de este modo se podría solicitar dichos fondos estructurales de la Unión Europea a través de la subvención global.

La Junta de Castilla y León, mediante la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, lleva a cabo la creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León con esta finalidad y con la configuración de ente público de derecho privado. La trascendencia hacia el futuro de esta entidad es fundamental.

Se consideró que se trataba de una materia que incluía actuaciones que no son

---

Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de Universidades.

<sup>279</sup> Decreto 3/1993, de 21 de enero, por el que se reorganizan los Órganos Superiores de la Administración de Castilla y León, creando en la Consejería de Cultura y Turismo la Dirección General de Educación.

las típicamente reguladas por el derecho administrativo, que el desarrollo económico excedía de esa clase de circunstancias ordinarias en las que la Administración tiene el privilegio de decidir y que se precisaban relaciones de negociación, de estímulo o de pacto. En definitiva se crea este ente al tratarse de un campo no sometido a las resoluciones de la Administración.

Con la creación de la A.D.E. se trataba de una contar con organización especializada en un campo de actuación empresarial y que pudiera mantener un contacto directo y constante con las realidades sobre las que se trataba de incidir. Además, situaría a la Comunidad de Castilla y León en iguales condiciones de competencia con buen número de regiones europeas y con gran parte de las Comunidades Autónomas españolas que cuentan con un ente de promoción, sirviendo de interlocutor con esos otros entes de promoción y favoreciendo actuaciones conjuntas.

La Agencia tendría entre otras funciones<sup>280</sup>: a) promover iniciativas, públicas y privadas, de creación de empresas y actividades creadoras de empleo; b) actuar como organismo intermediario a quien la Comisión de la Unión Europea pueda confiar la gestión de subvenciones globales; c) instrumentar y gestionar incentivos a la inversión; d) promover medidas de apoyo específicas a las pequeñas y medianas empresas; e) fomentar la mejora de la gestión y de las estructuras empresariales, especialmente de las pequeñas y medianas empresas; f) Favorecer la promoción exterior para atraer inversiones, etc.

#### 4.2 PROPORCIONADO Y MODERADO CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL.

En efecto, durante los años 1991 a 1999 la Administración de Castilla y León se caracterizó en todo momento por una progresión moderada desde el punto de vista cuantitativo.

Pudiera servir de ejemplo el propio Gabinete del Presidente<sup>281</sup>, que aunque si experimentó un lógico crecimiento respecto del diseñado en el Decreto 119/1988, de 16

---

<sup>280</sup> Artículo 3.1 de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León.

<sup>281</sup> Orden de 27 de abril de 1992, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica del Gabinete del Presidente. Además se desgaja del mismo lo que era la Oficina de Información que se convierte en Dirección General de Relaciones con los medios de comunicación social regulado por Decreto 62/1992, de 9 de abril, por el que se regula la Dirección General de Relaciones con los Medios de Comunicación Social.



de junio, sin embargo revela una destacada prudencia al dotarlo simplemente con una Unidad de Administración, con rango orgánico de Servicio, y otra Unidad de Análisis y Propuestas, con rango orgánico de Servicio, también.

#### 4.2.1 LA ADMINISTRACIÓN GENERAL.

De manera muy lenta se va produciendo un incremento de los centros directivos y de las Consejerías. Se crece al ritmo de una Consejería cada cuatro años, sin llegar todavía a las nueve del primer Gobierno de la Comunidad, al que ahora sí podemos caracterizar como excesivo, al menos desde la comparación con los gobiernos de ocho y doce años después. En la tercera legislatura se contó con siete Consejerías, y en la cuarta con una más.

Analizamos a continuación esta fase de manera pormenorizada.

##### 4.2.1.1 LA TERCERA LEGISLATURA: SIETE CONSEJERÍAS CON VEINTISEIS DIRECCIONES GENERALES.

El primer Gobierno Lucas cuenta con siete Consejerías<sup>282</sup> y con una organización un tanto retocada respecto de la anterior pero sin cambios esenciales. Como parecía lógico se separa Cultura de Bienestar Social, de tal modo, que Cultura se une con Turismo<sup>283</sup> para formar Consejería, y Bienestar Social con Sanidad<sup>284</sup>. Curiosamente, es dentro de ésta en la que se incorpora la dirección General de Trabajo<sup>285</sup>. Dentro de la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial<sup>286</sup> se agrega la Asesoría Jurídica General como Órgano Superior. En la Consejería de Agricultura y Ganadería<sup>287</sup> se incrementa una Dirección General pero todas son nuevas en su denominación. La Consejería de Fomento<sup>288</sup> pierde

---

<sup>282</sup>Decreto 190/1991, de 10 de julio de Reestructuración de Consejerías.

<sup>283</sup>Decreto 251/1991 de 22 de agosto, sobre estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León. Después Decreto 49/1993, de 4 de marzo, por el que se modifica el Decreto 251/1991, de 21 de agosto, sobre estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León.

<sup>284</sup>Decreto 263/1991, de 5 de septiembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

<sup>285</sup>Decreto 242/1993, de 14 de octubre, por el que se crea en la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la Dirección General de Trabajo.

<sup>286</sup>Decreto 60/1992, de 9 de abril, sobre estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Después Decreto 176/1994, de 4 de agosto, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial

<sup>287</sup>Decreto 35/1992, de 5 de marzo, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

<sup>288</sup>Decreto 275/1991, de 19 de septiembre, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento.

la Dirección General de Turismo, pero se le incorpora la de Comercio y Consumo. La Dirección General de Consumo comienza así su periplo de Consejería en Consejería, característica que se mantiene en la actualidad. La Consejería de Economía y Hacienda<sup>289</sup> ve incrementada sus responsabilidades y es por lo que crea en su seno la Dirección General de Industria, Energía y Minas. Por fin, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se mantiene igual.

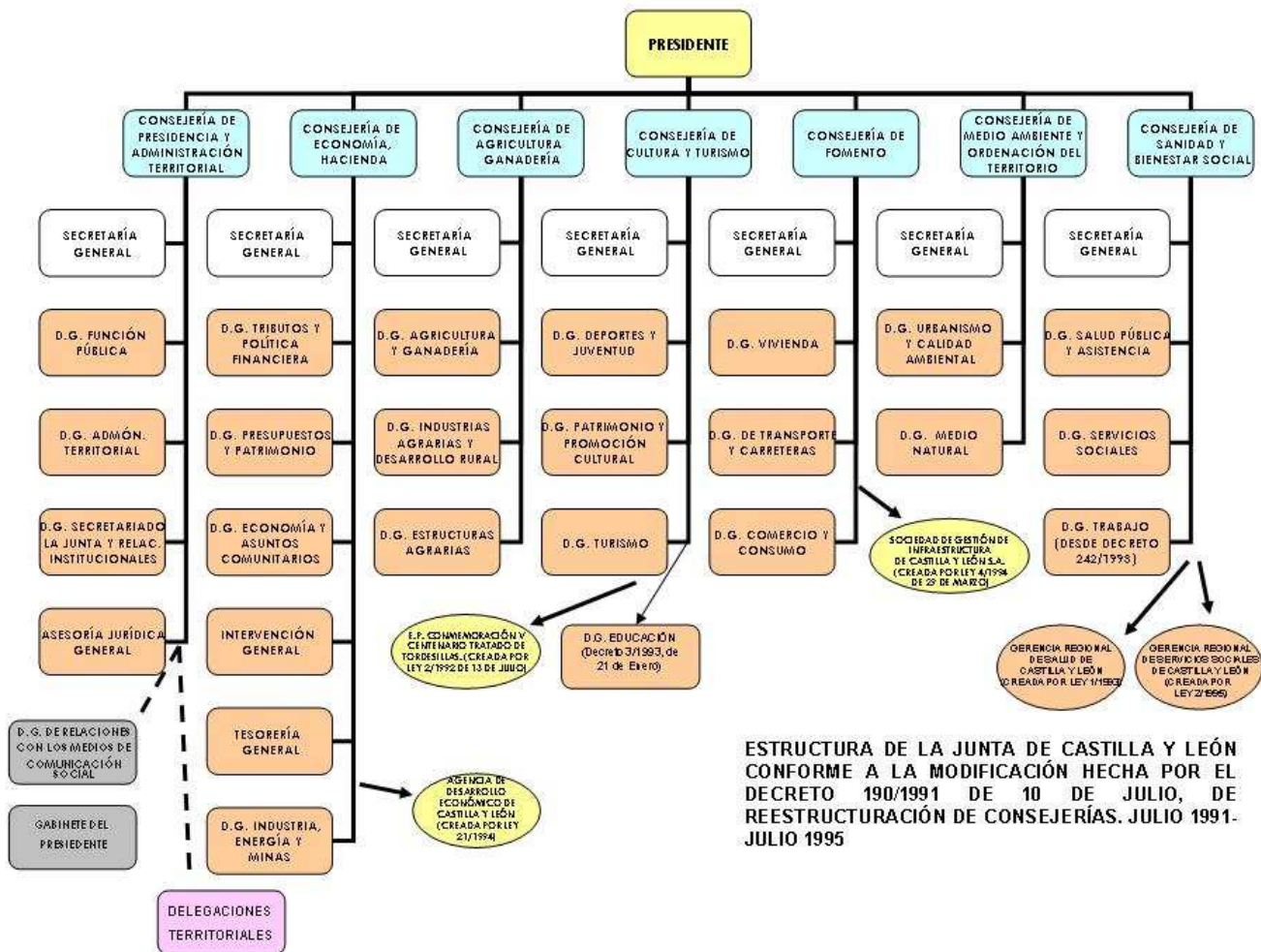
Se pasa de veinte Direcciones Generales a veinticinco, entre las que se puede destacar la de Educación<sup>290</sup>, pues como ya se ha dicho se iban a asumir las competencias en Universidades, y había que ir preparándose para recibir las de enseñanzas no universitarias. También la Dirección General de Trabajo es novedosa. Como lo es la de Industria, Energía y Minas. Destaca también la nueva Dirección General de Relaciones con los Medios de Comunicación Social<sup>291</sup>, que se adscribe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. En definitiva, no estimamos el crecimiento exagerado si tenemos presente el momento de implantación de la Comunidad.

---

<sup>289</sup>Decreto 49/1993, de 4 de marzo, por el que se modifica el Decreto 251/1991, de 21 de agosto, sobre estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León.

<sup>290</sup>Decreto 3/1993, de 21 de enero, por el que se reorganizan los Órganos Superiores de la Administración de Castilla y León, creando en la Consejería de Cultura y Turismo la Dirección General de Educación.

<sup>291</sup>Decreto 62/1992, de 9 de abril, por el que se regula la Dirección General de Relaciones con los Medios de Comunicación Social.

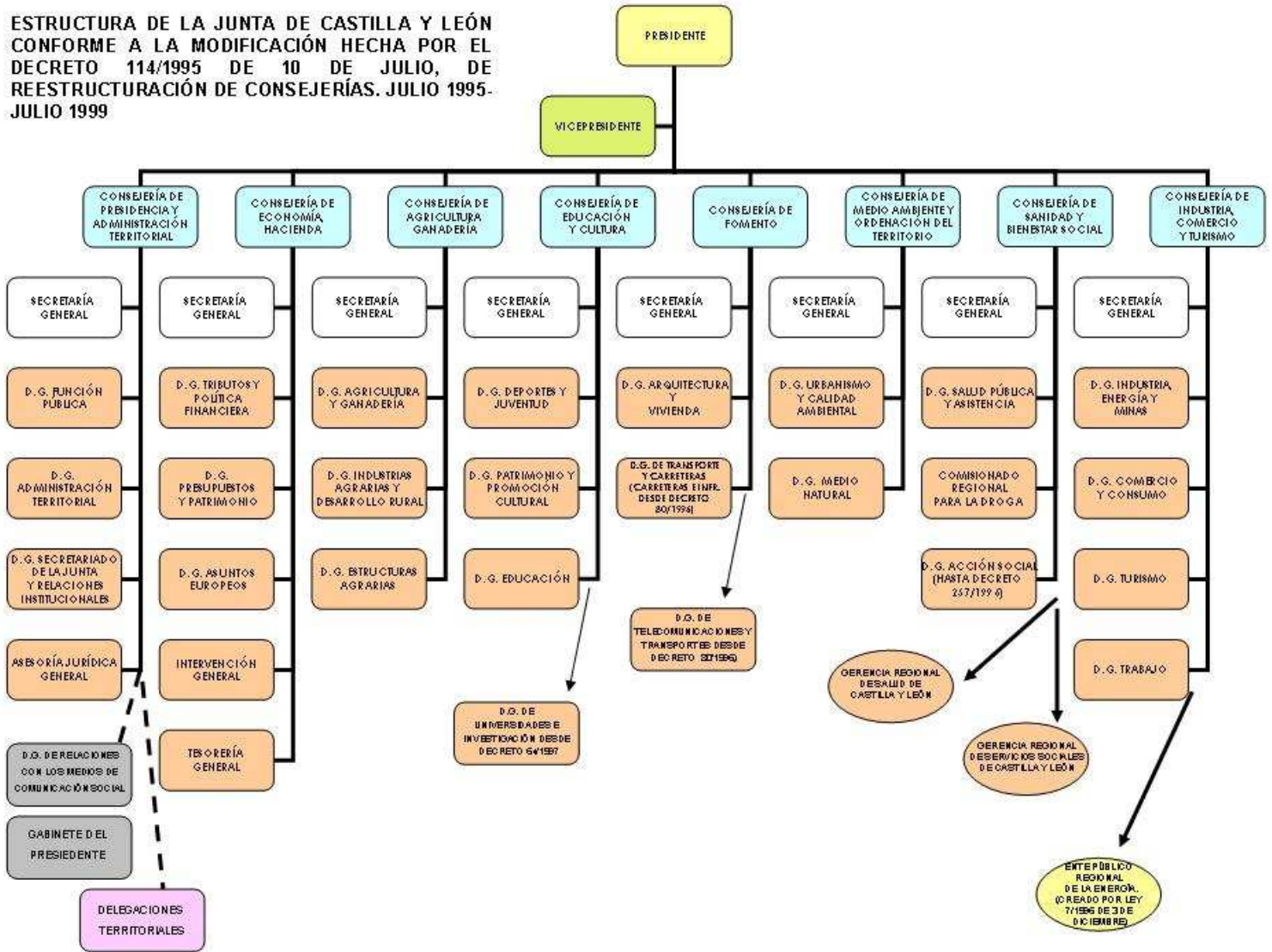


#### 4.2.1.2 CUARTA LEGISLATURA: OCHO CONSEJERÍAS CON VEINTIOCHO DIRECCIONES GENERALES.

El segundo Gobierno del Presidente Lucas<sup>292</sup> dirige una Administración muy similar a la del período anterior en lo que a la Administración General se refiere, aunque sin dejar de evolucionar y expansionarse moderadamente. Todavía, a nuestro juicio, se puede hablar de una cierta contención a la hora de desarrollar las estructuras administrativas.

<sup>292</sup>Decreto 125/1995, de 21 de julio, de Reorganización de los Órganos Superiores de la Administración de Castilla y León.

**ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN  
CONFORME A LA MODIFICACIÓN HECHA POR EL  
DECRETO 114/1995 DE 10 DE JULIO, DE  
REESTRUCTURACIÓN DE CONSEJERÍAS. JULIO 1995-  
JULIO 1999**



En este momento se crea la Consejería de Industria, Comercio y Turismo<sup>293</sup>, proporcionando más racionalidad el sistema al menos en cuanto a la agrupación de materias. Incorpora la Dirección General de Trabajo, que estaba en la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, la de Comercio y Consumo que estaba en Fomento, y la de Turismo que estaba con Cultura. Se repite de nuevo la falta de estabilidad en su encaje del organigrama de Consumo.

La Consejería de Economía y Hacienda<sup>294</sup> pierde la Dirección General de

<sup>293</sup> Decreto 178/1995, de 3 de agosto, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Decreto 119/1996, de 2 de mayo, por el que se modifica el Decreto 178/1995, de 3 de Agosto, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Decreto 85/1999, de 22 de abril, por el que se modifica el Decreto 178/1995, de 3 de agosto, sobre la Estructura Orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

<sup>294</sup> Decreto 206/1995, de 5 de octubre, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y

Industria, Energía y Minas, que lógicamente pasa a la nueva Consejería. La recompuesta Consejería de Educación y Cultura<sup>295</sup>, incorpora una Dirección General de Universidades e Investigación<sup>296</sup>, como consecuencia de las transferencias recibidas en materia de Universidades<sup>297</sup>. Por otra parte, la Consejería de Fomento<sup>298</sup>, que comienza con sus dos Direcciones Generales, sufre una remodelación para incorporar la gestión de las Telecomunicaciones<sup>299</sup>. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio<sup>300</sup> se mantiene como estaba en la anterior legislatura, mientras que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social<sup>301</sup> mantiene temporalmente la Dirección General de Asistencia Social hasta el funcionamiento del Organismo Autónomo Gerencia Regional de Servicios Sociales, e incorpora el Comisionado Regional para la Droga. Por su parte, la Consejería de Presidencia<sup>302</sup> permanece inalterada, como la de Agricultura y Ganadería<sup>303</sup>.

#### 4.2.2 LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Tal y como ya se ha dicho, se dejaron preparados los organismos autónomos de Servicios Sociales y de Sanidad, para ejecutar las políticas correspondientes a esas materias a partir de la siguiente legislatura en el primer caso (por falta de tiempo) y para prepararse para las transferencias del INSALUD en el segundo. Se trató de recetas organizativas poco originales, dado que directamente se adoptó la fórmula propia del

---

Hacienda. Decreto 213/1996, de 13 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 206/1995, de 5 de octubre que establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda. Decreto 240/1997, de 4 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 206/1995, de 5 de octubre, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.

<sup>295</sup>Decreto 2/1996, de 11 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

<sup>296</sup>Decreto 64/1997, de 20 de marzo, por el que se modifica el Decreto 2/1996, de 11 de enero, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

<sup>297</sup> Real Decreto 907/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de Universidades.

<sup>298</sup>Decreto 224/1995, de 2 de noviembre, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento.

<sup>299</sup>Decreto 80/1996, de 28 de marzo, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento.

<sup>300</sup>Decreto 225/1995, de 2 de noviembre, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Decreto 135/1996, de 16 de mayo, por el que se modifica el Decreto 225/1995, de 2 de noviembre, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Decreto 255/1998, de 3 de diciembre, por el que se modifica parcialmente el Decreto 225/1995, de 2 de noviembre, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

<sup>301</sup>Decreto 257/1995, de 14 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Decreto 188/1996 de 1 de agosto, por el que se modifica el Decreto 257/1995 que regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

<sup>302</sup>Decreto 249/1995, de 14 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

<sup>303</sup>Decreto 134/1996, de 16 de mayo, de Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

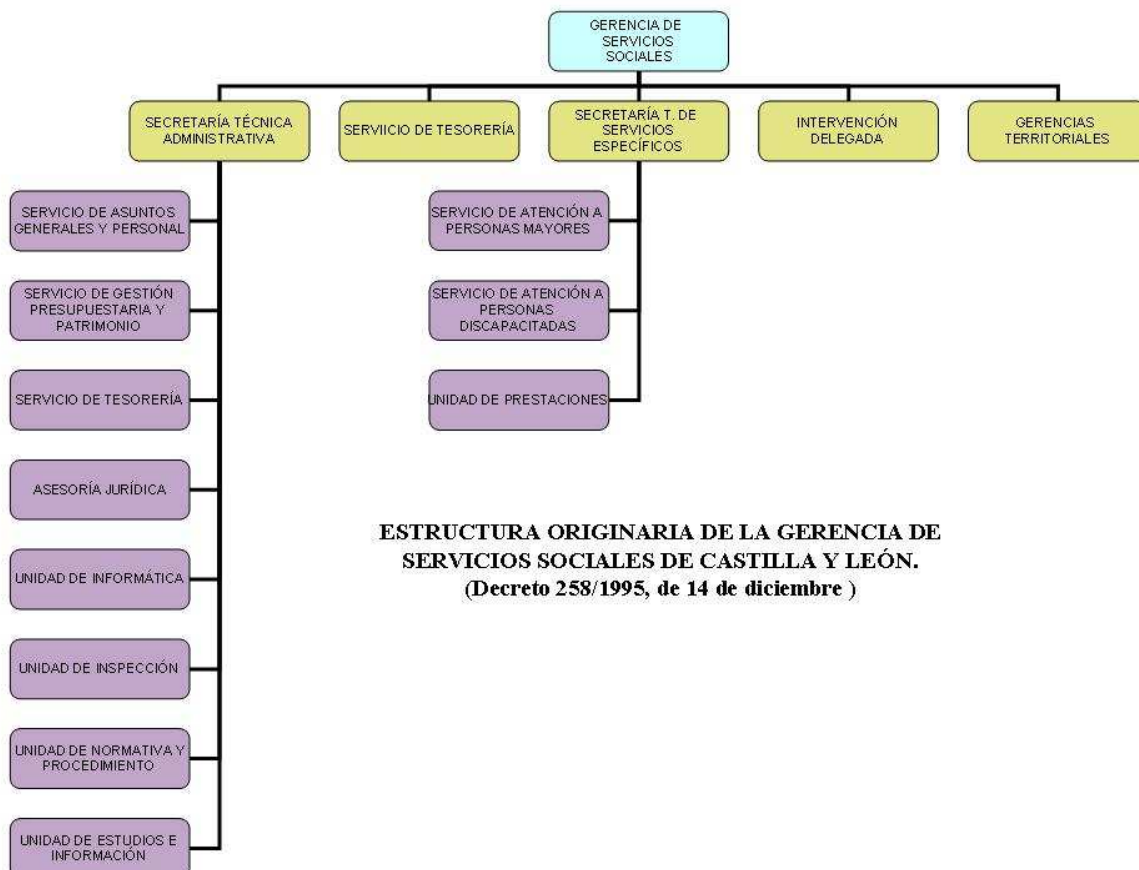
régimen jurídico de un organismo autónomo para gestionar competencias que en el Estado también habían sido ejecutadas así.

#### 4.2.2.1. LA GERENCIA REGIONAL DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN.

La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, de acuerdo con su originario Reglamento aprobado mediante Decreto 258/1995, de 14 de diciembre nace con un Consejo de Administración como único órgano rector, cuya presidencia le correspondería al Consejero de Sanidad y Bienestar Social. Dispone también de una Vicepresidencia que le correspondía al Secretario General de la misma Consejería, y de diversas vocalías<sup>304</sup>.

En cuanto a la inicial organización de la Gerencia, según el Reglamento de 1995, esta se estructuraba de la siguiente manera:

- a) Secretaría Técnica Administrativa. Esta unidad es la que va a desarrollar las funciones que en la Administración General ejecuta la Secretaría General.
- b) Secretaría Técnica de Servicios Específicos
- c) Intervención Delegada.
- d) Servicio de Tesorería.
- e) Gerencias Territoriales.

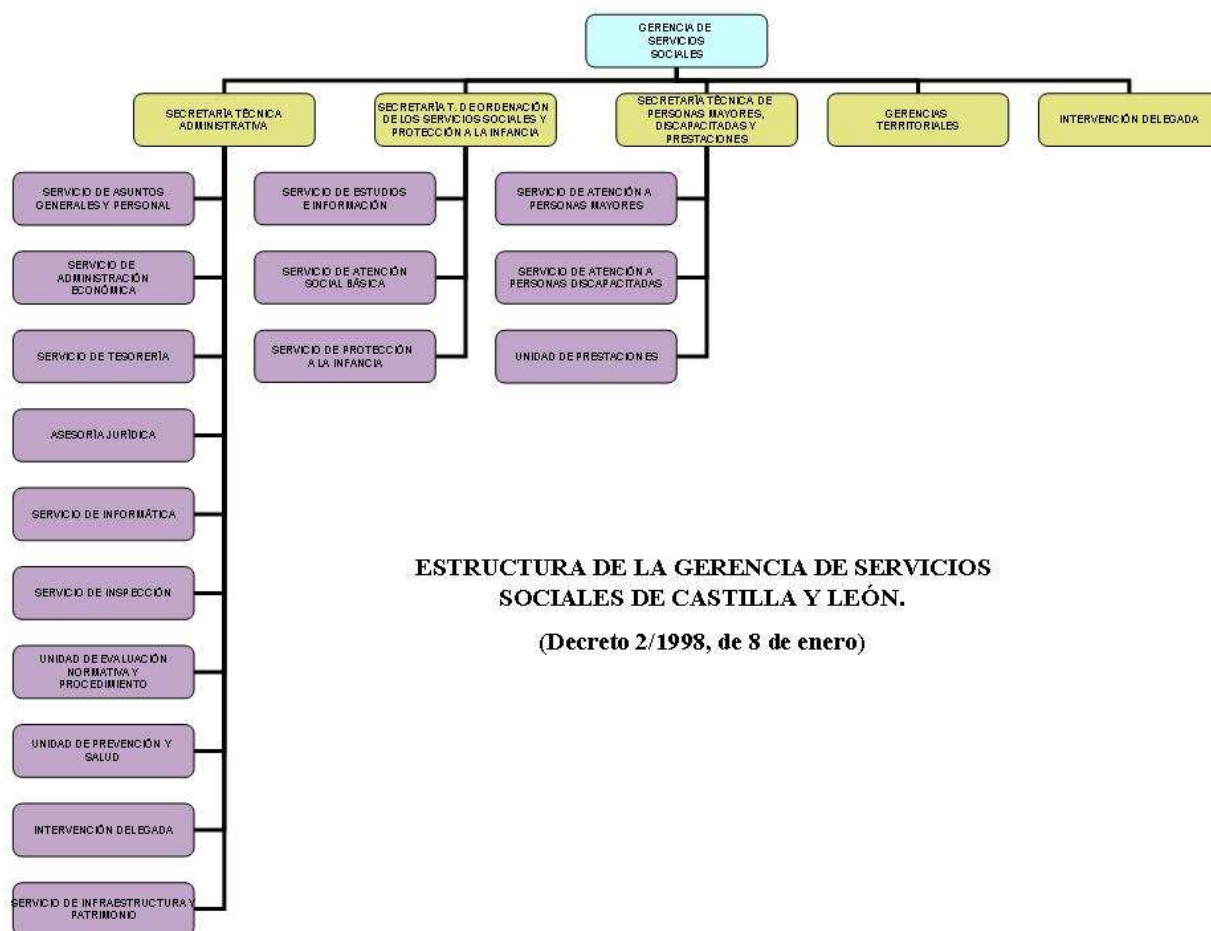


Este Reglamento originario fue objeto de sucesivas modificaciones, derivadas fundamentalmente de la asunción de nuevas competencias y la consiguiente reorganización de la Gerencia, que se llevó a cabo mediante los Decretos 259/1996, de 21 de noviembre y 169/1997, de 28 de agosto. Además la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, modificó a su vez la Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, configurando un nuevo Régimen Orgánico de la Gerencia de Servicios Sociales, incluyendo como órgano rector al Presidente del Consejo de Administración, al que atribuyeron funciones de gobierno, administración y superior representación del Organismo.

Dada la maraña de textos legales que modificaron el Reglamento originario, se procedió a dictar un nuevo reglamento, que incluyese todos los cambios, facilitando su conocimiento y aplicación. Por ello se dicta el Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

En dicho Reglamento de 1998 se modifican las vocalías del Consejo de Administración para hacer desaparecer al Director General de Acción Social, consecuente con la desaparición de su centro directivo. Bajo la vigencia del Reglamento de 1998 se reestructura la organización administrativa:

- a) Secretaría Técnica Administrativa.
- b) Secretaría Técnica de Ordenación de los Servicios Sociales y Protección a la Infancia.
- c) Secretaría Técnica de Personas Mayores, Discapacitadas y Prestaciones.
- d) Intervención Delegada.
- e) Gerencias Territoriales.



La inestabilidad de la estructura del primer gran organismo autónomo en funcionamiento en la Administración de Castilla y León se pone de manifiesto cuando se contabilizan hasta cuatro modificaciones de la misma desde su nacimiento tan sólo cuatro años atrás. No se trató de cambios estructurales profundos, sino de retoques que evidencian la falta de previsión a la hora de confeccionar el diseño de tan destacada organización. Esta percepción se completará cuando avancemos en el presente estudio.

#### 4.2.2.2 LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD

Tal y como ya se ha dicho, la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, crea la Gerencia Regional de Salud, aunque durante un período transitorio se mantiene como centro directivo de la Administración General dentro de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Queda creada la Gerencia Regional de Salud como Ente Público Institucional de la Comunidad de Castilla y León, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el



cumplimiento de sus fines. Sin embargo, habría que esperar a la siguiente legislatura (1999-2003) para aprobar el Reglamento (que llegaría como se verá mediante el Decreto 287/2001, de 13 de Diciembre)

En este momento sólo interesa decir que la Ley crea los siguientes órganos:

– De dirección y gestión:

- a) El Consejo de Administración, órgano superior de gobierno.
- b) El Director Gerente, órgano unipersonal de gestión.
- c) Los órganos, organismos, servicios y unidades que se establezcan reglamentariamente.

– De participación:

El Consejo Regional de Salud, órgano superior de participación.

A continuación, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1995 inició la puesta en funcionamiento de la Gerencia Regional de Salud y, la Ley 4/1995, de 28 de diciembre, que los aprueba para 1996, en su Disposición Transitoria Segunda, configura la Gerencia Regional de Salud, para el ejercicio presupuestario correspondiente como un Servicio adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y en su apartado 3 se refiere a la integración en la misma de los centros, servicios y establecimientos sanitarios y sociosanitarios, de acuerdo con lo que establece el art. 38 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

#### 4.2.2.3 LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN

La Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (en adelante A.D.E.), creada por la Ley 21/1994, de 15 de diciembre<sup>305</sup>, con el carácter de ente público de derecho privado, y con la finalidad de servir de instrumento de la Comunidad para promover el desarrollo de la actividad económica y del sistema productivo en Castilla y León, cuenta con los siguientes órganos:

- a) El Consejo Asesor.
- b) El Consejo Rector.

---

<sup>305</sup>Desarrollado mediante el Decreto 49/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y mediante el Decreto 102/1997, de 30 de abril, por el que se modifica el Reglamento de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y el Decreto 41/1997, de 28 de febrero.

- c) El Presidente.
- d) El Vicepresidente.
- e) El Director Gerente.

El patrimonio de la A.D.E. estaba constituido a la entrada en vigor de su ley de creación por una dotación inicial de cuatrocientos millones de pesetas, y las acciones de que fuera titular la Comunidad de Castilla y León en las sociedades que hasta este momento hemos ido mencionando en nuestro estudio: Parque Tecnológico de Boecillo, S.A., Informática y Nuevas Tecnologías en la Industria de Castilla y León, S.A., Exportadora Castellano-Leonesa, S.A., Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla y León, S.A., Centro de Empresas e Innovación de Castilla y León, S.A., Sociedad de Informatización y Telecomunicación Empresarial de Castilla y León, S.A., Sociedad de Garantía Recíproca Castellano Leonesa, S.G.R., y Sociedad Técnica de Avaluos, S.G.R.

Además, de éstas sociedades se irán incorporando a la A.D.E. otras como GESTURCAL S.A.<sup>306</sup> o S.O.T.U.R. S.A. a través de la Disposición Adicional Decimoséptima<sup>307</sup> de la Ley 4/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1996.

#### 4.2.2.4 EL ENTE PÚBLICO REGIONAL DE LA ENERGÍA DE CASTILLA Y LEÓN.

Mediante la Ley 7/1996, de 3 de diciembre, se crea el Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León, que nace según se deduce de la Exposición de Motivos, del Plan Energético Regional de Castilla y León, presentado por la Junta a la Comisión de las Comunidades Europeas. A raíz de dicha presentación, se recomendaba una serie de actuaciones desde el lado de la oferta, desde el lado de la demanda e institucionales. En este último sentido, se recomendaba, entre otras acciones, la de «actuar con eficacia, y dentro del marco definido por la normativa de la C.E. en el binomio energía-medioambiente, evaluando los impactos medioambientales y proponiendo correcciones adecuadas», la de participar de modo más intenso por parte «de una región

<sup>306</sup> Previamente se había producido la absorción por Gesturcal, S.A., de diversas Sociedades de Gestión Urbanística mediante la Ley 5/1996, de 12 de julio.

<sup>307</sup> «Decimoséptima. Participación Empresarial. 1. Se atribuyen a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León las acciones de que sea titular la Comunidad de Castilla y León en las sociedades «Parque Tecnológico de Boecillo, S.A.» y «Sociedad de Promoción del Turismo de Castilla y León, S.A.»».

eminentemente energética como Castilla y León, en la planificación nacional de la energía» y la de constituir «un Ente Regional de la Energía».

A través del Ente patrocinado, en adelante denominado Ente Regional de la Energía, se pretende contar con un instrumento de actuación, ágil y dinámico, para poder llevar a cabo, en el marco de Castilla y León, las funciones desarrolladas, hasta el momento, por distintos organismos, profundizando y consolidando las tareas ya emprendidas en la región en materia de política energética.

Los órganos rectores del Ente, con naturaleza de ente público de derecho privado son: el Consejo de Administración, la Comisión Delegada Ejecutiva y el Director.

#### 4.2.2.5 SOCIEDAD DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE CASTILLA Y LEÓN (GICAL, S.A.)

Con el objetivo de dotar a su territorio de una red de infraestructuras básicas, por el gran impacto que éstas tienen en el potencial de desarrollo económico y social y por la mejora de sus comunicaciones con las demás Regiones europeas para lograr la integración en la Unión Europea de la Comunidad de Castilla y León, el Gobierno de la Comunidad promueve la creación de GICALSA, una empresa pública, que tendrá el carácter de sociedad anónima, mediante la Ley 4/1994, de 29 de marzo, de creación de la Sociedad de Gestión de Infraestructuras de Castilla y León.

También nos remitimos a su Exposición de motivos para encontrar la justificación a su creación: *“La realización de esta labor en el marco de la Comunidad puede encomendarse a órganos de carácter público, a la iniciativa privada o a entidades mixtas. Es en materia de infraestructuras donde parece más conveniente en este momento articular las políticas públicas con los intereses privados. Dada la urgencia en realizar ciertas actuaciones y las dificultades presupuestarias actuales, es necesario utilizar fórmulas flexibles de financiación y gestión.”*

#### 4.2.2.6 EMPRESA PÚBLICA PARA LA CONMEMORACIÓN DEL QUINTO CENTENARIO DEL TRATADO DE TORDESILLAS.

Mediante Ley 2/1992, de 13 de julio, se autoriza la constitución de la Empresa Pública para la conmemoración del Quinto Centenario del Tratado de Tordesillas, y superado el evento la Ley 1/1997, de 24 de febrero, procede a la extinción.

### 4.3 OTROS APECTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS AÑOS 1989 A 1999.

#### 4.3.1 APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Mejor que nadie, la propia Exposición de Motivos del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León argumentó la necesaria aprobación de una norma de estas características.

*“La L.R.J.P.A.C. se configura como una norma básica y por ello de obligado respeto y cumplimiento para todas las Administraciones Públicas. Esta Ley ha supuesto un avance en la configuración del procedimiento sancionador, recogiendo en su Título IX, además de los importantes principios ya contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, las innovaciones y matizaciones que la Jurisprudencia había introducido sobre los mismos en aplicación del art. 25 de la Constitución para lograr una mayor garantía de los derechos de los administrados. Lógicamente su promulgación obliga a todas las Administraciones, dentro del plazo fijado en la Disposición Adicional Tercera, a un proceso de modificación y adaptación de su normativa interna para recoger los nuevos principios sancionadores, como ha realizado la Administración del Estado a través del Real Decreto 1389/1993, de 4 de agosto y como ahora pretende hacer la Junta de Castilla y León con la aprobación de este Decreto. Esta disposición administrativa de carácter general encuentra la justificación de su existencia en los siguientes motivos:*

- Es una manifestación más del derecho de autonomía y de su real y efectivo ejercicio por parte de esta Comunidad Autónoma, dotándose de un instrumento sancionador propio.*
- Crea un marco general único aplicable a todas aquellas conductas o hechos que se constituyan en ilícitos administrativos, evitando la proliferación y dispersión de normas, sin perjuicio de que puedan existir peculiaridades por razón de la materia.*
- Supone la configuración de un procedimiento realista en sus trámites y plazos, en atención a la propia estructura orgánica y funcional de la Administración autonómica.*
- Es un procedimiento claro y correctamente estructurado que facilita su comprensión,*

*tanto a los interesados como al propio personal al servicio de la Administración encargado de su tramitación y desarrollo.”*

#### 4.3.2. SE INSTITUYE LA FIGURA DEL PROCURADOR DEL COMÚN.

Sin pretensión alguna de ni siquiera iniciar el análisis de esta institución, concebida como alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, debemos apuntar su fundación si queremos completar la visión completa de la Administración durante los años que sirven de acotación en este momento del presente trabajo. En efecto, la aprobación de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León supuso no solamente un paso más en el asentamiento y desarrollo institucional de Castilla y León, sino que otorgó a la Comunidad Autónoma un nuevo instrumento de defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León del conjunto Ordenamiento Jurídico de Castilla y León, a través del cual se le da respuesta a las quejas realizadas ante él de los ciudadanos en defensa de sus derechos, y mediante el que se le hacen recomendaciones a las distintas administraciones públicas.

#### 4.3.3 NUEVOS ÓRGANOS COLEGIADOS EN LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL.

Durante estos años continúan emergiendo órganos colegiados de decisión y participación de los ciudadanos en la Administración de Castilla y León. Relacionaremos algunos que pueden servir de ejemplo.

La Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas crea en su artículo 13 las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas encuadradas en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como órgano intersectorial, y se integran en las correspondientes Delegaciones Territoriales de las respectivas provincias. Y en su artículo 14 la Comisión Regional de Actividades Clasificadas como órgano superior colegiado en materias de actividades clasificadas. Conocería en todo caso, de los expedientes relativos a proyectos o instalaciones que superen, por razones técnicas, económicas, sociales, jurídicas o territoriales, el ámbito provincial.

La Orden de 4 de mayo de 1994, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, crea el Consejo Regional para las Personas Mayores de Castilla y León, definido en su artículo 1 como “ *órgano de participación y consulta de este sector adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para la promoción de iniciativas que*

*aseguren la participación activa de las personas mayores en las decisiones y medidas que les afecten y asegurando un cauce para la representación de las organizaciones y asociaciones existentes en este sector ante las distintas instituciones.*” Esta misma materia quedó regulada en este mismo período, tras la creación de la Gerencia Regional de Servicios Sociales, mediante el Decreto 133/1998, de 9 de julio, por el que se regula el Consejo Regional para las personas mayores de Castilla y León.

El Consejo de Museos de Castilla y León se creó en el artículo 39 de la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León, y sería después el Decreto 222/1994, de 6 de octubre, el que se regulase la composición y organización del Consejo de Museos de Castilla y León, como órgano asesor y consultivo del Sistema de Museos de Castilla y León.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, fija el marco para la ejecución de la política de seguridad y salud laboral cuya responsabilidad es de la Junta de Castilla y León. Por ello, el Decreto 190/1997, de 26 de septiembre, reguló el Consejo de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León, así como las Comisiones Provinciales.

La nueva Ley de Turismo de Castilla y León que aprueban las Cortes el 19 de diciembre de 1997 prevé la existencia del Consejo de Turismo de Castilla y León, como órgano asesor y consultivo de la Administración Autonómica en materia de turismo, para lo cual el Decreto 78/1998, de 16 de abril, regula el Consejo de Turismo de Castilla y León.

#### 4.3.4 EL NACIMIENTO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN.

El Consejo Económico y Social de Castilla y León, se configura según el artículo 2 de su Ley de creación (Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social) como un órgano colegiado de carácter consultivo, con funciones de asesoramiento y colaboración en materia socioeconómica en la Comunidad Autónoma. Nace con la pretensión de convertirse en un foro permanente y estable de participación y diálogo de los agentes económicos y sociales en las decisiones de la política económica, social y laboral.

Entre las funciones que su Ley de Creación le asigna debemos destacar, entre

otras, la de informar con carácter previo a su tramitación, los proyectos de Ley y de Decreto relacionados con la política socioeconómica de la Comunidad, que son sometidos a su consideración preceptivamente (artículo 3.1.a); la función de elaborar dictámenes e informes a iniciativa propia o a petición de la Junta o de las Cortes; la función de emitir anualmente, dentro del primer semestre de cada año, un informe sobre la situación general socioeconómica de la Comunidad; la de servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales.

Cuenta con representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad, con representantes de las organizaciones profesionales agrarias, asociaciones o federaciones de asociaciones de consumidores, cooperativas y sociedades anónimas laborales así como expertos designados por la Junta de Castilla y León.

Se organiza en Pleno, La Comisión Permanente, las Comisiones, el Presidente y los Vicepresidentes.

## 5. CUARTA ETAPA: LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA. DESDE 2000 A LA ACTUALIDAD.

Para culminar el estudio de la evolución de la Administración de Castilla y León, pretendemos presentar la última fase de la evolución de la organización administrativa de Castilla y León que desembocará necesariamente en la situación actual de la misma. A pesar de recibir en los próximos años las competencias en materia de Justicia, o incluso si algún día se empiezan a negociar las competencias en instituciones penitenciarias, se producirán pocos cambios en el modelo de organización administrativa de Castilla y León. De tal manera que las modificaciones que en el futuro se produzcan, tanto desde el punto de vista orgánico, funcional y cómo no de personal, lo harán como consecuencia de otro tipo de factores, pero no por el incremento de responsabilidades de la Comunidad.

En efecto, y a partir del año 2000, el cambio más destacado en la Administración regional, una vez estudiado el provocado por el cambio de Gobierno en 1987, es el que se produce en este momento de nuestro estudio. Las competencias recibidas en materia de salud, empleo y educación multiplican el personal al servicio de la Administración, los recursos económicos y el número de inmuebles. Pero sobre todo, aumenta el número de ciudadanos que se van a relacionar con la Administración autonómica para buscar

satisfacción en las cuestiones más trascendentales de la vida de estos, sobre las que versan las competencias que se transfieren, lo cual supone también un cambio de enfoque en el modo de entender la actividad de la Administración.

## 5.1 LAS NUEVAS COMPETENCIAS QUE TRANSFORMAN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

### 5.1.1 EDUCACIÓN

Si hasta el momento la Administración de la Comunidad había crecido poco a poco, con la llegada de las competencias en enseñanza no universitaria se produjo un acrecentamiento de mayor brusquedad. Así, el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria va a suponer la primera gran extensión de la organización administrativa.

Para valorar la incidencia en la Junta de Castilla y León de esta nueva competencia se debe tener presente que en los Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2000, en el que la Administración regional se estrena en su nueva responsabilidad, la partida destinada a Educación fue de 226.852 millones de pesetas, lo que supone en torno al 30 por ciento del gasto total presupuestado para ese año. Pero además, la asunción de las competencias ha supuesto la incorporación a la plantilla de la Junta de 25.890 docentes y 3.987 no docentes por lo que suma un incremento de plantilla de 29.877 nuevos empleados públicos<sup>308</sup>.

Sin embargo se produjo una hábil y progresiva adaptación de los centros docentes y la burocracia que los sostenía a la nueva situación:

- Por una parte llega en un momento aceptable desde el punto de vista de asentamiento y madurez de la Administración Regional.
- Por otra parte la adaptación se hace poco a poco, comenzando por cuestiones de ajuste. Por poner algún ejemplo se empieza por la creación del Consejo Escolar<sup>309</sup>, la aprobación del Registro de Títulos Académicos y Profesionales no Universitarios de la Comunidad de Castilla y León<sup>310</sup> o el final de la implantación de la LOGSE en la

---

<sup>308</sup> Según datos del informe anual del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1999.

<sup>309</sup> El Reglamento para el funcionamiento de los Consejos Escolares se aprueba mediante Decreto 176/2000, de 24 de julio.

<sup>310</sup> Se aprueba mediante el Decreto 81/2000, de 19 de abril, con el objeto de inscribir todos los títulos



Comunidad.

– Además no se hace tabla rasa de las buenas prácticas asentadas en un sector de la Administración con tanta solera como este, pero tampoco se renuncia a un proyecto político propio. Por ejemplo, se inicia el desarrollo de los Planes Anuales de Mejora y la implantación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad en los centros docentes públicos no universitarios durante el curso 2000-2001

### 5.1.2 SANIDAD

En segundo lugar el Real Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud va a implicar el segundo gran cambio en esta etapa de la organización administrativa de Castilla y León.

Para comprender la repercusión de este asunto, siguiendo los datos de los Informes del Consejo Económico y Social, y sin necesidad de profundizar excesivamente en la materia, debemos tener presente que en Castilla y León hay 239 zonas básicas de salud, en las que operan 236 Equipos de Atención Primaria que cuentan con 2.515 médicos, 1.894 efectivos de personal de enfermería y 175 de matronas. Además, cada zona básica de salud tiene 3.600 consultorios locales para asistencia directa a poblaciones pequeñas en 2002. Por otra parte, y en cuanto a atención especializada, la red de hospitales de Castilla y León estaría integrada, por 57 centros, con un total de 9.995 camas, 128 personas en calidad de puestos directivos, 4.560 como facultativos, 11.564 como personal no facultativo y 6.613 como personal no sanitario. Por otra parte, también es relevante indicar que el presupuesto de la Gerencia Regional de Salud en Castilla y León ascendió a 2.004.537.532 euros en el año 2002.

Se trata de una materia de tal complejidad que se recibe toda la organización con la mayor parte de los equipos directivos de la etapa INSALUD. Aunque ya se contaba con la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, resultó importante la aprobación del Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud. A partir de ese momento comienza la actividad normativa, de la que destacaremos en este capítulo la dedicada a la organización administrativa.

---

académicos y profesionales no universitarios expedidos por la Consejería de Educación y Cultura, al alumnado que haya concluido sus estudios en centros docentes de la Comunidad.

No obstante, los primeros pasos de la Comunidad de Castilla y León como titular de las competencias en asistencia sanitaria fueron destinados a cuestiones como por ejemplo el establecimiento de las demarcaciones asistenciales en las Zonas Básicas de Salud<sup>311</sup>, la reestructuración de los servicios y puestos de trabajo de atención primaria, adscritos a la zonas básicas de salud<sup>312</sup>, la aprobación de la Estrategia Regional contra el Cáncer en Castilla y León 2002-2004<sup>313</sup>, el Acuerdo Marco sobre ordenación de los recursos humanos de la Gerencia para la Mejora de la Calidad de la Asistencia Sanitaria en Castilla y León, o el Acuerdo de la Mesa para el impulso del Diálogo Social para el “Compromiso para la calidad de la asistencia sanitaria de Castilla y León”<sup>314</sup>.

### 5.1.3 TRABAJO, EMPLEO Y FORMACIÓN.

El Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación supone el tercer gran grupo competencial que contribuyó a la conformación definitiva de la Administración castellanoleonesa.

Para percibir la trascendencia de esta transferencia se debe recordar que la Comunidad de Castilla y León asumió las siguientes competencias relativas a esta materia:

a) Las actuaciones de gestión y control de las subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo, que otorga la Administración del Estado a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM).

b) La organización y articulación de los convenios con las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo.

---

<sup>311</sup> Decreto 6/2002, de 10 de enero por el que se establecen las demarcaciones asistenciales en las Zonas Básicas de Salud.

<sup>312</sup> Decreto 139/2002, de 26 de diciembre, por el que se establecen la reestructuración de los servicios y puestos de trabajo de atención primaria, adscritos a la zonas básicas de salud.

<sup>313</sup> Decreto 122/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba la Estrategia Regional contra el Cáncer en Castilla y León 2002-2004.

<sup>314</sup> Sin pretensión de ser exhaustivos se pueden recordar algunos pasos más en los inicios de esta nueva competencia: la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, el Decreto 40/2003, de 3 de abril, relativo a las guías de información al usuario y a los procedimientos de reclamación y sugerencia en el ámbito sanitario de Castilla y León o la Orden de 3 de septiembre de 2003, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se publican las cartas de derechos y deberes de las Guías de información al usuario o el Acuerdo 261/2003, de 26 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Reducción de Listas de Espera 2004-2007.

c) La gestión y control de los programas nacionales de escuelas taller y casas de oficios. Se incluye la programación, organización y gestión de las acciones, así como la homologación de escuelas taller y casas de oficios y la expedición de los certificados de profesionalidad correspondientes.

d) Las funciones, atribuidas al INEM, exceptuadas las referentes a las prestaciones por desempleo, relativas a los fondos de promoción de empleo.

e) Los fondos de las subvenciones que no formen parte del coste efectivo, conforme a la normativa general del Estado.

El alcance socioeconómico de todas estas competencias que se acaban de enumerar, así como el volumen de los programas que se van a gestionar, el personal y el presupuesto que se ha de ejecutar, van a provocar la alteración de la estructura administrativa conocida hasta el momento en materia de empleo, para llevar a cabo la creación de una Consejería dedicada a la materia, aunque no fuese de modo exclusivo. Así se ha entendido además en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

## 5.2 OTROS FACTORES QUE HAN DE TENERSE PRESENTES EN EL MODELO DEFINITIVO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

### 5.2.1 LA INMIGRACIÓN.

Es este el primero de los factores que se deben de resaltar por su incidencia en la Administración de Castilla y León, si bien no podemos olvidar que es la Administración del Estado la que cuenta con la competencia exclusiva en materia de inmigración, estableciendo las bases y principios de la misma, y la Administración Local es la más inmediata al ciudadano y por ello también responsable directa de la integración de estas personas.

El cambio social que ha experimentado la sociedad española en general, y castellanoleonesa en particular, no ha dejado indiferente a los poderes públicos de Castilla y León, que van a aplicar políticas transversales u horizontales dedicadas a la especial problemática de integración planteada por un sector creciente y diferenciado de población, que por lo tanto, van a afectar al conjunto de los departamentos de la Administración regional. Y lo va a hacer no sólo en sus políticas, sino también en su configuración orgánica.

Para empezar, es en el marco del Acuerdo sobre el desarrollo del Diálogo Social

en Castilla y León, firmado el 5 de noviembre de 2002 en el que se gesta la preocupación de los poderes públicos por la coordinación de los esfuerzos en esta materia, que culmina primeramente con el Acuerdo para la Integración social y laboral de la población inmigrante de Castilla y León 2003-2005 y desemboca en el vigente Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009.

Como consecuencia de la necesidad de crear un instrumento de seguimiento de los objetivos marcados en el Plan Integral de Inmigración, se diseñó un órgano colegiado integrado por todos aquellos sectores de la administración autonómica que llevaban a cabo el ejercicio de acciones en materia de inmigración: la Comisión Interconsejerías para la Inmigración, creado mediante el Decreto 35/2005, de 12 de Mayo. Su función primordial iba a ser el seguimiento interdisciplinar de los instrumentos de planificación para la integración social y laboral de la población inmigrante.

A continuación, nace el Foro Regional para la Integración Social de los Inmigrantes creado mediante el Decreto 89/2005, de 24 de noviembre, como órgano colegiado de información y participación de los Agentes Sociales e Instituciones implicadas en la inmigración.

Pero más allá de la creación de dos órganos colegiados, el conjunto de la Administración regional percibió en su actuación y organización esta nueva inquietud. Siguiendo las normas de estructuras orgánicas y competencias de las diversas Consejerías, y la sistematización de las mismas que nos ofrece el propio Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009, se podrá apreciar la trascendencia de la materia al momento de redactarse el Plan, a cuyo contenido le hemos agregado la actualización correspondiente.

– El Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se desarrollaba la estructura orgánica de la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial le atribuía la competencia para elaborar los planes para la integración del inmigrante en el marco del diálogo social, y colaborar con el Estado en los ámbitos que determine. Esta materia pasa a ser competencia de la Consejería de Interior y Justicia en la siguiente legislatura, y para ello se crea la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo mediante el Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Justicia. De entre las funciones que se

le atribuyen cabe destacar la de la planificación y la programación de las acciones en materia de asuntos migratorios, coordinando los distintos sectores de la Administración autonómica implicados en su ejecución, y la de llevar a cabo el seguimiento, control, y en su caso ejecución de los programas y planes en materia de asuntos migratorios.

– La Consejería de Economía y Empleo es responsable de la ejecución de las políticas de empleo según marca el Decreto 73/2003<sup>315</sup>, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo, y el Decreto 110/2003, por el que se aprueba el reglamento de Organización y Funcionamiento del Organismo Autónomo Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Para la regularización de las diversas situaciones legales por las que puede pasar un inmigrante el Servicio Público de Empleo podrá colaborar en cuestiones como la elaboración anual del contingente de empleo o el control en el ámbito laboral para evitar la contratación irregular en la Comunidad, así como la vigilancia de la igualdad de trato a los trabajadores extranjeros en el ámbito laboral.

– La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, cuya estructura se desarrolló mediante el Decreto 78/2003, de 17 de Julio, vigente en la actualidad, se ocupa desde su creación de crear un marco de acción social y servicios sociales de acceso a los inmigrantes, proteger a los sectores excluidos y a los menores en desamparo, y ejecutar las competencias de la gestión de prestaciones. También de la erradicación de la violencia de género, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la integración socio-laboral son cuestiones que afectan particularmente a este grupo de población.

– La Consejería de Educación<sup>316</sup> ha de garantizar uno de los derechos de los extranjeros es el acceso en régimen de igualdad y un con trato no discriminatorio a la Educación.

– La Consejería de Sanidad<sup>317</sup>, en el marco de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud desarrolla actividades tales como la inclusión en los planes sanitarios los medios y objetivos para integrar en la

---

<sup>315</sup> En la actualidad está en vigor el Decreto 72/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo.

<sup>316</sup> Decreto 79/2003, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Educación, y en la siguiente legislatura Decreto 76/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

<sup>317</sup> Decreto 77/2003, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y posteriormente el Decreto 80/2007, de 19 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

actividad a los ciudadanos extranjeros, la promoción de campañas para que los inmigrantes participen en las actividades de salud pública, las campañas de vacunación, protección de los menores...

– Por último, la Consejería de Fomento y de Cultura y Turismo también se ven implicadas en sus políticas de vivienda y de promoción cultural por la presencia de este nuevo sector de la población.

### 5.2.2 LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Otra de las importantes transformaciones que ha sufrido la sociedad del siglo XXI ha sido la implantación en la vida diaria de los ciudadanos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (T.I.C.), que a su vez ha implicado profundos cambios en la manera de relacionarse los ciudadanos entre sí, y por supuesto, de éstos con las Administraciones Públicas.

Habría que hacer un comprometido ejercicio de abstracción para diseñar una hipotética Administración Pública actual sin los medios electrónicos de los que se dispone, para llegar a alguna conclusión en cuanto a la influencia de éstos en el planteamiento de las estructuras orgánicas. Es muy posible que se percibiera que la afección que causan las T.I.C. en la Administración redonda más en la eficacia y en la rapidez, que en la reducción de la organización. Ésta invierte las innovaciones tecnológicas en situar al ciudadano en el centro de atención, ofreciéndole servicios más rápidos, sin limitaciones horarias, y en definitiva, más accesibles. Sin embargo hoy, la Unión Europea<sup>318</sup> define la Administración Electrónica<sup>319</sup> como “la aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cambio organizacional y nuevas habilidades en las Administraciones Públicas, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y fortalecer el soporte a las políticas públicas”. Ese “cambio organizacional” que ofrece esta definición es aplicable por una parte al futuro de la organización administrativa tal y como la conocíamos hasta ahora, que gracias a las T.I.C. no va seguir en una expansión desaforada. Pero por otra parte, el cambio que introducen debería suponer el impulso de las unidades administrativas destinadas a intensificar electrónicamente sus relaciones con los ciudadanos.

---

<sup>318</sup> La Unión Europea, en el ámbito de la Administración Electrónica, está condicionada por la iniciativa “¡2010: Una Sociedad de la Información europea para el crecimiento y el empleo”.

<sup>319</sup> Definición extraída del documento “La Administración Electrónica en la Sociedad Digital del Conocimiento”. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información. Junta de Castilla y León.

En el ámbito de la Administración de Castilla y León, no debemos olvidarnos de enmarcar esta cuestión como una de las contenidas en el conjunto de la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento de Castilla y León 2007-2013<sup>320</sup>, dentro del cual se contiene precisamente el planteamiento diseñado para la e-administración. Según el estudio “La Administración Electrónica en la Sociedad Digital del Conocimiento” de la Junta de Castilla y León, este proceso de trabajo con las T.I.C. comenzó con el “documento electrónico”, para seguir en una segunda fase con “las aplicaciones especializadas” que trabajasen con aquel, y posteriormente con la “firma electrónica e identidad digital”. En este momento corresponde centrar los esfuerzos, según el aludido documento, en el fomento e impulso de los servicios de Administración Electrónica. Todo ello encontrará aplicaciones prácticas en las notificaciones administrativas, en el registro de documentos, en los pagos, en el seguimiento de procedimientos administrativos, en la participación ciudadana y en las relaciones con otras administraciones públicas.

Los cuatro indicadores de la evolución de la Administración electrónica han de ser por orden, y según el documento de la Junta de Castilla y León: Website, Portal, Ventanilla Única y eAdministración. La Administración de Castilla y León se encontraría, según esta fuente en la fase de Ventanilla Única, *“que indica que es factible realizar un importante número de trámites electrónicos desde la Web de la Administración Regional, así como disponer de información personal unificada o tramitación unificada de solicitudes.”*

Desde un punto de vista normativo y de aplicación práctica de estas cuestiones, se debe recordar el Decreto 40/2005, de 19 de mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. No obstante, el soporte jurídico para la realización de los trámites telemáticos comenzaba con anterioridad, puesto que la Orden HAC/1551/2003, de 27 de noviembre, establecía el procedimiento para la presentación telemática de impuestos gestionados por la Comunidad de Castilla y León; la Orden PAT/136/2005, de 18 de

---

<sup>320</sup> Aprobado por Acuerdo 67/2007, de 10 de Mayo, de la Junta de Castilla y León. En el se contienen a demás de lo referente a la e-administración, líneas estratégicas como el Plan Director de Telecomunicaciones, Ciudadano Digital, Entorno Empresarial Digital, Municipios Digitales de Castilla y León, Servicios Públicos para la Sociedad Digital y del Conocimiento, Contenidos y Servicios Digitales, e Impulso del Sector Audiovisual.

enero<sup>321</sup>, establecía criterios generales para la presentación telemática de solicitudes de determinados procedimientos de la administración de la comunidad de Castilla y León; y la Orden PAT/1662/2005, de 21 de noviembre, creaba y regulaba el Inventario Automatizado de Procedimientos Administrativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Por último, y dentro del Sistema de Información Administrativa Única (SIAU) se encuentran portales tan significativos como el Portal de Sanidad de Castilla y León, el Portal de Educación de Castilla y León, el Portal de Empleo de Castilla y León, el Portal de Turismo de Castilla y León, el Portal de Prevención de Riesgos Laborales de Castilla y León, el Portal del Empleado Público de Castilla y León y el Portal 112 de Castilla y León.

No obstante en el capítulo dedicado a la modernización administrativa, habrá ocasión de profundizar en esta materia.

### 5.3 LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL EN LOS INICIOS DEL CAMBIO: 1999-2001.

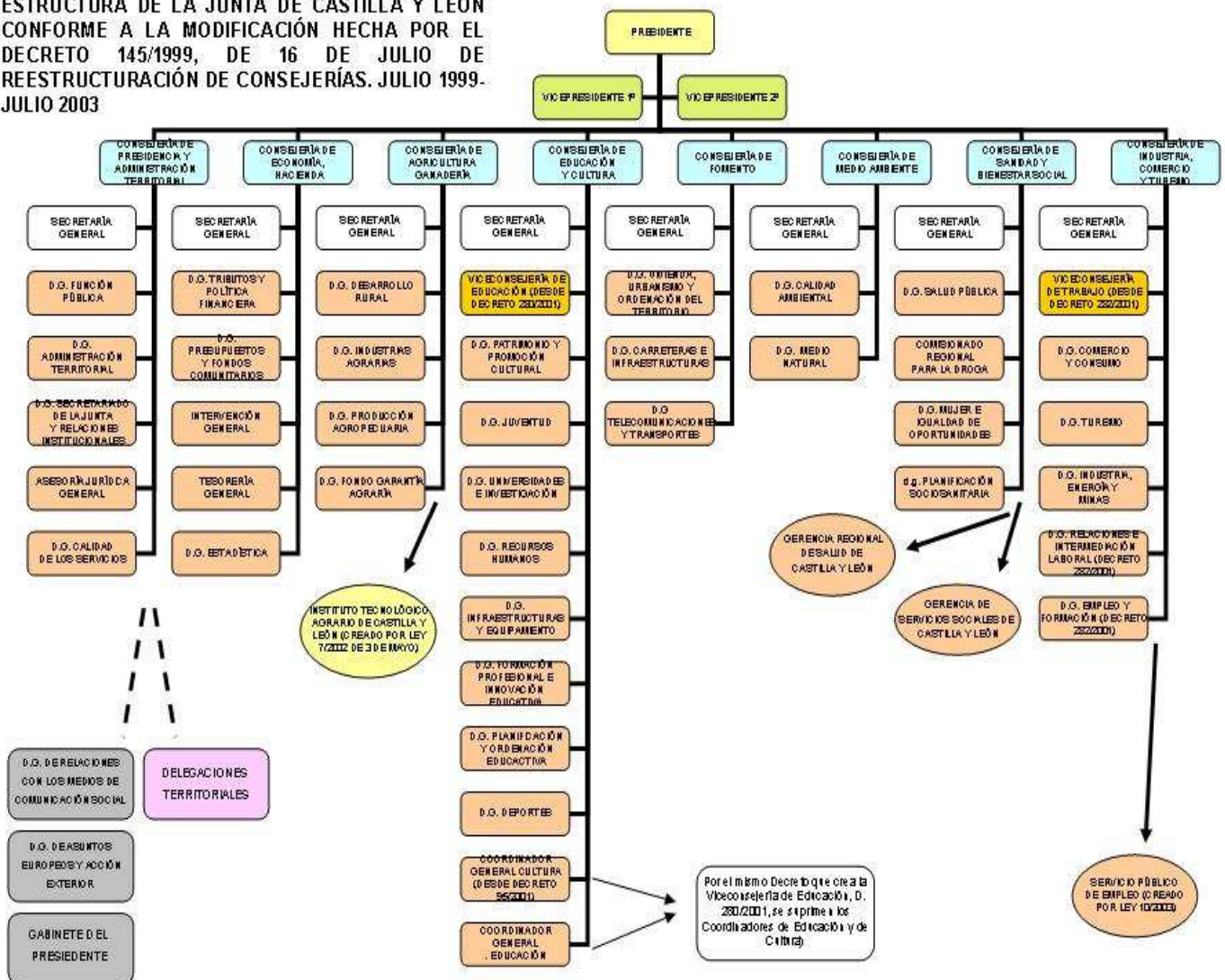
La primera de las Legislaturas de esta cuarta etapa que estamos estudiando en la evolución de la Administración regional estuvo marcada además de los factores anteriores por el cambio de Presidente, y en consecuencia, de Gobierno. Estos son los últimos años del Presidente Juan José Lucas Giménez. A continuación se puede visualizar gráficamente esta organización tal y como queda a lo largo de la legislatura, incorporando los cambios que se producen tras el cambio en la Presidencia, y en consecuencia, en el Gobierno.

---

<sup>321</sup> Modificada en su anexo por la Orden PAT/737/2005, de 1 de junio y posteriormente por Orden PAT/887/2005, de 27 de junio.



**ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN  
CONFORME A LA MODIFICACIÓN HECHA POR EL  
DECRETO 145/1999, DE 16 DE JULIO DE  
REESTRUCTURACIÓN DE CONSEJERÍAS. JULIO 1999-  
JULIO 2003**



**5.3.1 ADMINISTRACIÓN GENERAL: LAS MISMAS CONSEJERÍAS E IMPORTANTE DESPEGUE DE EDUCACIÓN.**

En efecto, el comienzo de esta quinta legislatura no ofrecía novedades en cuanto a la composición del Gobierno, que contenía, en virtud del Decreto 145/1999, de 16 de julio, de Reestructuración de Consejerías, las mismas que la legislatura anterior. El único cambio que se podría apreciar a nivel departamental estuvo en la denominación de la Consejería de Medio Ambiente, que ya no se va a ocupar de la “ordenación del territorio”, dado que la competencia de urbanismo pasa a Fomento. Se detecta cierta

relajación de los criterios de austeridad organizativa que inspiraron

Sin embargo, al nivel de Direcciones Generales sí se produjeron más alteraciones, que se agruparon en el Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías:

- En la Consejería de Presidencia y Administración Territorial<sup>322</sup> se crea la Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior, aunque dependiente funcionalmente del Presidente de la Junta de Castilla y León. Al hilo de lo que se dijo anteriormente de la incorporación de nuevas tecnologías y la posición del ciudadano el centro de la actuación de la Administración, se crea la Dirección General de Calidad de los Servicios, a la que corresponde la planificación, coordinación y ejecución de programas para la mejora de los servicios y sistemas de gestión públicas de la Administración Autonómica.
- En la Consejería de Economía y Hacienda<sup>323</sup> se suprime la Dirección General de Asuntos Europeos, se modifica la Dirección General de Presupuestos y Programación, que pasa a denominarse Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios<sup>324</sup>, y se crea la Dirección General de Estadística.
- En la Consejería de Fomento<sup>325</sup> Se suprime la Dirección General de Arquitectura y Vivienda se crea la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, asumiendo atribuciones de la anterior Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- En la Consejería de Agricultura y Ganadería<sup>326</sup> se lleva a cabo una reforma en

---

<sup>322</sup> Estructura regulada en el Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y desarrollada mediante Orden de 23 de diciembre de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

<sup>323</sup> Decreto 230/1999, de 19 de agosto, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda. Orden de 23 de diciembre de 1999, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Economía y Hacienda. Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se modifica la Orden de 23 de diciembre de 1999, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Economía y Hacienda.

<sup>324</sup> Además de las funciones anteriores como Dirección General de Presupuestos, se le atribuyen las funciones relativas a la gestión económica y financiera relacionada con la Unión Europea, tales como la gestión de los Fondos Estructurales, del Fondo de Cohesión y otros instrumentos financieros.

<sup>325</sup> Regulada en el Decreto 222/1999, de 5 de agosto, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento. Y en la Orden de 23 de diciembre de 1999, de la Consejería de Fomento, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Fomento.

<sup>326</sup> Decreto 231/1999, de 19 de Agosto, de Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería y Decreto 23/2001, de 25 de enero, de modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Orden de 23 de diciembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y

profundidad, suprimiendo las tres Direcciones Generales existentes hasta el momento<sup>327</sup> y creando cuatro: Dirección General de Industrias Agrarias, de Desarrollo Rural, de Producción Agropecuaria, y del Fondo de Garantía Agraria.

– En la Consejería de Medio Ambiente<sup>328</sup> se suprime la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental y se crea la Dirección General de Calidad Ambiental.

– En la Consejería de Sanidad y Bienestar Social<sup>329</sup> se crea la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades.

– La Consejería de Educación y Cultura<sup>330</sup> es la que mayores cambios experimenta en su configuración debido a las nuevas competencias. Se suprime la Dirección General de Deportes y Juventud, que se desdobra en dos Direcciones Generales. También se suprime la de Educación. Se crean las siguientes Direcciones Generales a las que corresponden las funciones derivadas de la transferencia en materia de educación no universitaria: Dirección General de Recursos Humanos, Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa, Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento. Se empieza así a perfilar lo que en un futuro próximo serían dos Consejerías.

### 5.3.2 POCOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: LA GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES.

De la Gerencia de Servicios Sociales ya se dijo en páginas anteriores que se caracterizó por la inestabilidad de su organización, pues desde su creación había sufrido durante un período de menos de cuatro años cuatro modificaciones. Esta particularidad se repite durante este período.

Así se dicta el Decreto 329/1999, de 30 de diciembre, de modificación del

---

Ganadería, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

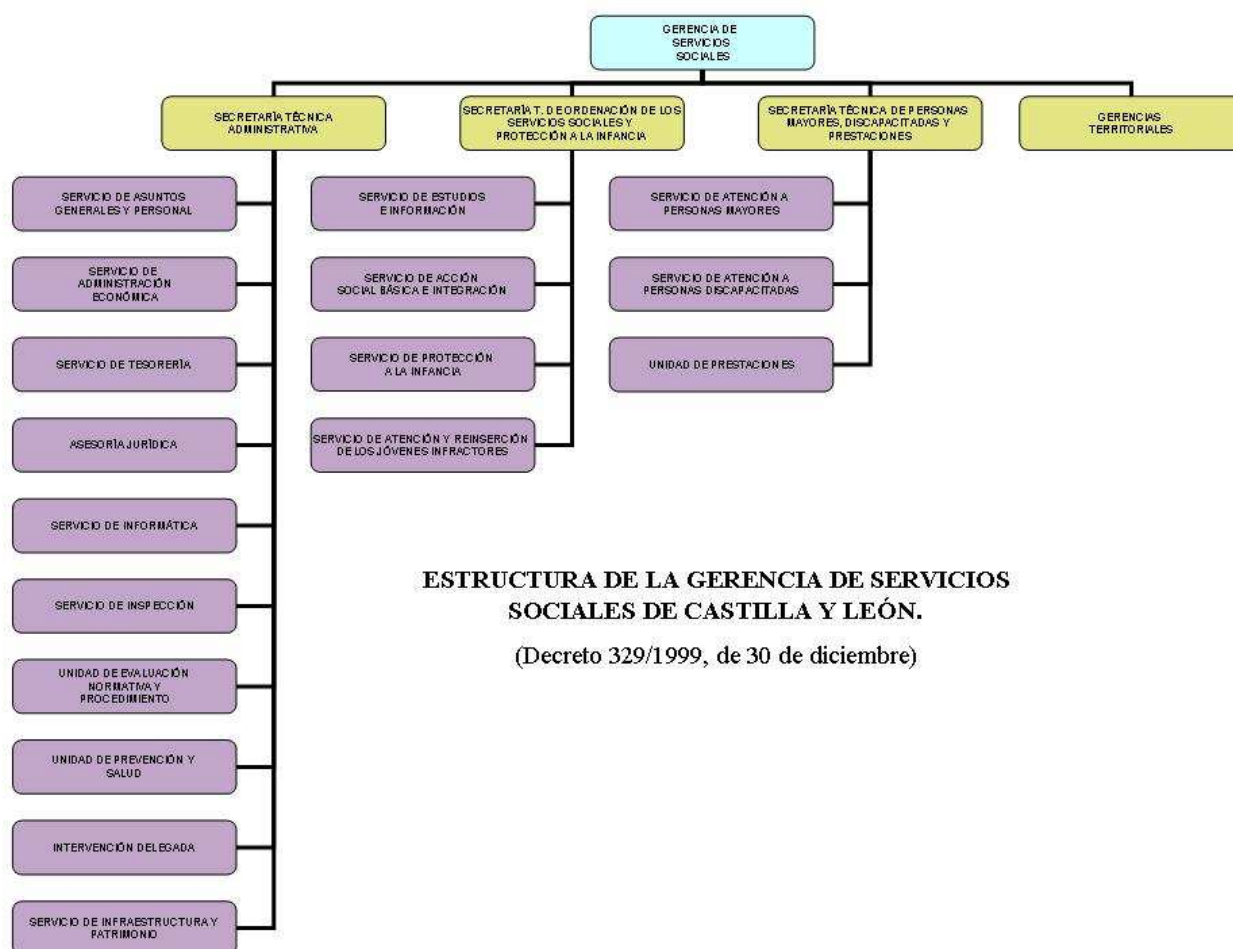
<sup>327</sup> Dirección General de Agricultura y Ganadería, Dirección General de Industrias Agrarias y Desarrollo Rural y Dirección General de Estructuras Agrarias.

<sup>328</sup> Decreto 232/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Y Orden de 2 de diciembre de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus Servicios Centrales.

<sup>329</sup> Decreto 233/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Orden de 25 de noviembre de 1999, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus Servicios Centrales.

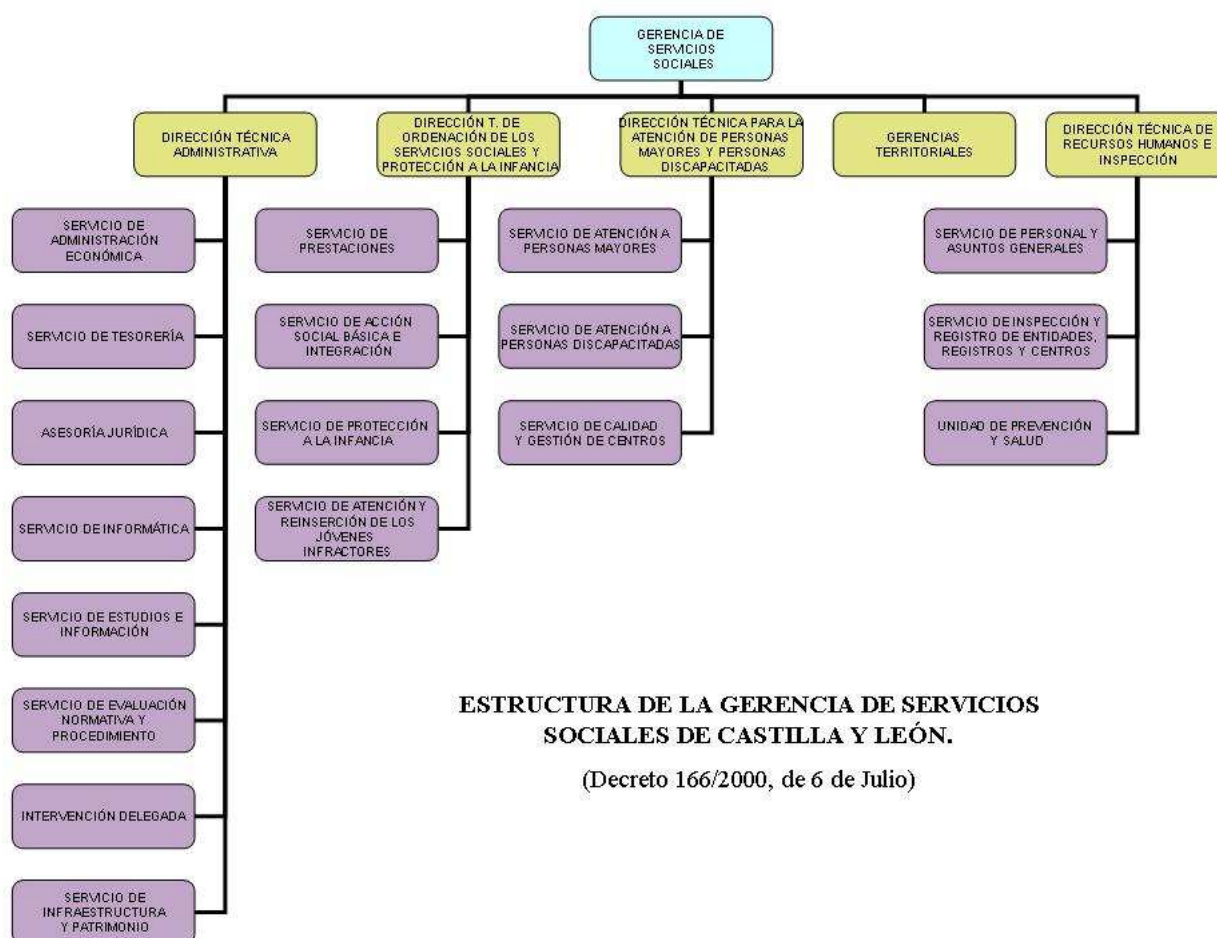
<sup>330</sup> Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Cultura. Y Orden de 11 de noviembre de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de sus Servicios Centrales.

Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Además de otras materias, y en lo que a nuestro estudio se refiere, para llevar a cabo la gestión de las nuevas funciones que se deberían realizar una vez aprobada la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores, se creó dentro de la Secretaría Técnica de Ordenación de Servicios Sociales y Protección a la Infancia una nueva unidad administrativa con la denominación de Servicio de Atención y Reinserción de Jóvenes Infractores y de otra parte, se produce el cambio de denominación del Servicio de Atención Social Básica, una de las unidades administrativas en que se estructura esta Secretaría Técnica, que pasa a denominarse Servicio de Acción Social Básica e Integración.



Sin embargo, tan sólo unos meses después se diseña un nuevo modelo de organización basado en el recientemente reformado y consistente en el cambio de

denominación de las unidades directivas: de “Secretaría Técnica” a “Dirección Técnica”. Y también en la creación de una nueva: “la Dirección Técnica de Recursos Humanos e Inspección”. No parece mala iniciativa si no fuera porque ya se aprobó otra del mismo calado, nada trascendental para su funcionamiento, seis meses antes. La justificación oficial que se manifestó en la exposición de motivos del Decreto 166/2000, de 6 de julio, por el que se opera esta reforma, está adecuadamente fundamentada en razones organizativas, pero denota cierta improvisación organizativa previa a esta reforma.



No obstante, hasta el cambio de gobierno en 2001 no se volverá a regular ningún otro elemento de la Administración Institucional.

### 5.3.3 OTROS ÓRGANOS DE NUEVA CREACIÓN DE 1999 A 2001.

Se deben destacar la creación de trascendentales órganos colegiados en el seno de diversas Consejerías:

El Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, creado mediante Decreto 145/2000, de 29 de Junio<sup>331</sup>, es siguiendo el contenido del artículo 1 *“el órgano regional permanente, de carácter deliberante y consultivo, destinado a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en las materias relacionadas con el urbanismo y la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en particular en la definición y desarrollo de la política territorial de la Junta de Castilla y León, así como en la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico”*.

El Consejo Regional de la Mujer<sup>332</sup>: creado por Decreto 171/2000, de 13 de Julio, y adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, como órgano de participación y consulta adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Según su artículo 1 *“se integra por representantes de entidades públicas y privadas que trabajan específicamente en actividades a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con la finalidad de institucionalizar su colaboración, hacer más ágil la comunicación entre la Administración y la Sociedad Civil y facilitar la participación activa de las mujeres, a través de su movimiento asociativo, en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas en materia de igualdad de oportunidades.”*

El Consejo Castellano y Leonés de Comercio: creado mediante Decreto 204/2000 de 28 de Septiembre, y adscrito a la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se configura con carácter asesor, consultivo y de participación de los representantes del sector comercial, con la finalidad de canalizar adecuadamente las iniciativas, inquietudes y opiniones del sector.

El Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León<sup>333</sup>, creado por Decreto 216/2000 de 19 de Octubre, y adscrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial aparece como un órgano permanente y paritario para

---

<sup>331</sup> Por mandato de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>332</sup> Se crea este Consejo como una de las medidas de cumplimiento del Plan Integral de Igualdad de Oportunidades de la Mujer en Castilla y León, aprobado por Decreto 155/1997.

<sup>333</sup> Este no es un órgano nuevo porque la Ley 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales creaba el Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las provincias de Castilla y León. Posteriormente, ha sido la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León la que mantiene un órgano con la misma naturaleza pero que pasa a denominarse Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León.

canalizar las relaciones entre la administración autonómica y las Diputaciones Provinciales.

Pero además de estos órganos, reveladores del interés de la Administración regional por conocer en cada materia las opiniones de la sociedad civil, de los expertos, e incluso de los representantes de otras administraciones, se debe mencionar la creación de la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres mediante el Decreto 300/1999, de 25 de noviembre. Se trataba, en ejecución de la idea de transversalidad, de filtrar la idea de la igualdad en todos y cada uno de los departamentos de la Junta de Castilla y León y, fundamentalmente, de sus políticas. De cualquiera de las maneras no nos cabe duda de que este tipo de órgano tiene unos trazos más políticos que administrativos.

#### 5.4 HACIA EL MODELO DEFINITIVO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 2001.

El cambio de Presidente de la Comunidad Autónoma en 2001<sup>334</sup>, junto con los factores que ya se han explicado supuso una reactivación del Gobierno regional en cuanto a la reorganización de la Administración y su actividad normativa en esta materia.

El punto de arranque fue sin la menor duda la Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León<sup>335</sup>. Trece años después del Texto Refundido de 1988 nace una Ley que supone en nuestra opinión una actualización de la anterior, sin introducir grandes cambios, como ella misma reconoce<sup>336</sup>. Es poco adecuado utilizar criterios actuales para realizar un análisis crítico sobre la oportunidad de un texto legal cuya virtud se fundamentó precisamente en la situación real del momento en el que se promulgaba. Efectivamente, el desarrollo que ha tenido la Administración de Castilla y León desde la aprobación del Texto Refundido de 1988 no

---

<sup>334</sup> Real Decreto 280/2001, de 16 de marzo, por el que se nombra Presidente de la Junta de Castilla y León a don Juan Vicente Herrera Campo.

<sup>335</sup> El proyecto de Ley del Gobierno y Administración estaba en sede parlamentaria cuando se produjo el cambio de Presidente, que supuso la salida de Juan José Lucas Jiménez y la entrada de Juan Vicente Herrera Campo.

<sup>336</sup> Su propia exposición de motivos indica que *“Aún así no se ha perdido de vista la consolidación de la Ley anterior derivada de una larga vigencia y del conocimiento que de ella poseen los distintos operadores jurídicos, circunstancia que ha sido considerada y tomada en cuenta a la hora de intentar respetar al máximo tanto la estructura como el contenido, manteniendo todo aquello cuyo cambio no resultara imprescindible.”*

aconsejaba en 2001 probablemente otra cosa más que evitar un cúmulo de reformas parciales absolutamente necesarias, y proporcionar la adecuada seguridad jurídica.

Salvado lo positivo de la procedencia temporal de un texto legal sobre el Gobierno y sobre la Administración de Castilla y León en 2001, no debemos desaprovechar la ocasión para reflexionar sobre dicha norma. Por ello, y por el momento temporal en el que se halla nuestra exposición, el análisis que abordamos a continuación no es cronológico, sino ajustado a los contenidos de la Ley del Gobierno y de la Administración.

#### 5.4.1 LA INFLUENCIA DE LA L.O.F.A.G.E. EN LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 2001.

En otro orden de cosas, y puesto que la Administración del Estado fue la guía que se siguió en el nacimiento de las administraciones autonómicas, probada además su experiencia organizativa, y conocida su competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el legislador autonómico aprovechó algo de su experiencia. Aunque la evolución de una y otra Administración son precisamente las contrarias, dado que la de Castilla y León se encontraba en claro crecimiento, y que la del Estado trataba de adaptar sus estructuras a un momento de simplificación organizativa debido a la pérdida de competencias, el legislador puso algo de atención en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Así, y además de la lógica coincidencia en la enumeración de los principios constitucionales de organización y funcionamiento de la Administración, la L.G.A.C. y L. establece en su artículo 31 de manera original otros principios<sup>337</sup> en los que basa sus relaciones con los ciudadanos, sus relaciones con otras administraciones públicas y su funcionamiento. Entre ellos nos encontramos con algunos que se reproducen de manera idéntica que en la L.O.F.A.G.E.(artículo 3): simplicidad, claridad y proximidad así como coordinación y cooperación. Destaca en esta materia la norma de Castilla y León porque incorpora *“el respeto pleno de sus competencias, la subsidiariedad y*

---

<sup>337</sup> No pareciéndole al legislador suficiente los principios del artículo 31 inspirados en la norma estatal, el artículo 32 continúa con los principios de objetividad y legalidad y el artículo 33 hace una remisión genérica: *“La Administración General de la Comunidad adecuará su organización, funcionamiento y relaciones a los principios generales y normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas”*. No se entiende porque no se unificaron los dos artículos cuyo enunciado es en parte idéntico: *“principios de funcionamiento”*.



*ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados en sus decisiones”.*

También se sigue el esquema de la L.O.F.A.G.E. (Título III) al incluir dentro de su contenido, en su Título VII, la Administración Institucional y de las Empresas Públicas. Sin embargo, ni se sigue su terminología (“organismos públicos”), ni su sistemática, porque tal y como indica Merino Llorente<sup>338</sup>, *“a diferencia de la Ley 3/2001, la L.O.F.A.G.E. en su articulado se limita a la regulación de la administración institucional, ya que la mención a las empresas públicas se hace no desde el articulado sino desde la disposición adicional duodécima”.*

Por último, y siguiendo la escasa literatura existente en la materia que ya ha sido citada<sup>339</sup>, la L.G.A.C. y L. asume la distinción entre órganos superiores y directivos del artículo 6 de la L.O.F.A.G.E. Sin embargo hemos de completar esta consideración distinguiendo las dos regulaciones por la sistemática que ambas utilizan. En efecto, la ley estatal desmenuza en un solo artículo<sup>340</sup> la clasificación de este tipo de órganos tras haber realizado una conceptualización de “órgano administrativo”, y justo antes de meterse a regular la organización interna de los Ministerios. Es metódica, ordenada y facilita la comprensión de la organización administrativa del Estado.

Sin embargo, la L.G.A.C. y L. primero enumera los órganos superiores (artículo 34.2), tras unos pocos preceptos relata los órganos directivos centrales (artículo 37), y aparte los periféricos (artículo 42), para a la postre, regular en los artículo 44 y siguientes los órganos y unidades administrativas. De un modo más detallado: la Ley autonómica lleva al Título V, la definición de “unidad administrativa”<sup>341</sup> incluyendo la de “órgano administrativo”<sup>342</sup> dentro de aquella. Sin embargo antes de llegar a ese

---

<sup>338</sup> Merino Llorente, E. “La Organización de la Administración. Estructuras administrativas”. Op. Cit.

<sup>339</sup> Martínez López-Muñiz, J.L.: “Castilla y León”. Op. cit. Merino Llorente, E. “La Organización de la Administración. Estructuras administrativas”. Op. Cit.

<sup>340</sup> Artículo 6.2 de la L.O.F.A.G.E.: “En la organización central son órganos superiores y órganos directivos: A) Órganos superiores: a) Los Ministros. b) Los Secretarios de Estado. B) Órganos directivos: a) Los Subsecretarios y Secretarios generales. b) Los Secretarios generales técnicos y Directores generales. c) Los Subdirectores generales. 3. En la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general. 4. En la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales”.

<sup>341</sup> Definición también inspirada en el artículo 7 de la L.O.F.A.G.E.

<sup>342</sup> “Artículo 44.- Órganos y demás unidades: 1.- Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de la estructura orgánica, comprendiendo al personal vinculado funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura superior común. 2.- Tendrán la consideración de órganos administrativos, además de los órganos superiores y directivos, aquellas unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo.”

Título que bien podía haber sido previo, regula en el Título anterior el artículo 34 que bajo la rúbrica “Órganos de la Comunidad”, establece que son órganos superiores la Junta de Castilla y León, la Presidencia, las Vicepresidencias, en su caso, y las Consejerías. Y posteriormente, al hablar de los órganos directivos centrales en el artículo 37 los enumera: Viceconsejerías<sup>343</sup>, en su caso, Secretaría General y Direcciones Generales. Saltaremos después hasta el artículo 42 para entender que la enumeración de los órganos directivos de la Administración no ha finalizado: quedan las Delegaciones Territoriales como órganos directivos periféricos.

Por último, debemos completar nuestra exposición acerca de los paralelismos con la L.O.F.A.G.E. poniendo de manifiesto que ya en 1997 la Administración del Estado quiso ubicar en el centro de la regulación de la Administración Pública, según su exposición de motivos, las ideas de profesionalización, de supresión y simplificación administrativa, de economía en el gasto público, de transparencia en la actividad administrativa, de gestión por objetivos y de calidad. Sin embargo la L.G.A.C. y L., al tratarse de una norma fundamentalmente de adaptación de la regulación anterior, no se inspira en estas ideas que el Estatuto de Autonomía reformado en 2007 ya incorpora. Se trata básicamente del derecho a “la buena administración” del artículo 12 de dicho Estatuto, que deja a la L.G.A.C. y L. un tanto desfasada. Característica que de ella se puede predicar también por ser una Ley heredera directa de la de 1983 y porque pudiera necesitar ajustes derivados de la experiencia ejercida por una Administración Pública al servicio de una Comunidad con un alto techo competencial.

#### 5.4.2 LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

Tal y como se indicaba anteriormente, el artículo 34.2 de la Ley analizada considera órganos superiores a la Junta de Castilla y León, la Presidencia, las Vicepresidencias, en su caso, y las Consejerías. De estos cuatro hay que recordar que los dos primeros son considerados “institución”, junto con las Cortes, en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía. A continuación procedemos a describir cada uno de ellos.

##### 5.4.2.1 LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.

Para empezar, se sigue regulando en un solo texto legal el Gobierno y la

---

<sup>343</sup> Constituye una de las novedades de la Ley en su artículo 38.

Administración, cuestión que no sorprende, dada la redacción del artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía entonces vigente<sup>344</sup> (que le concede la doble naturaleza a la Junta de Castilla y León), que es copiada casi literalmente por el artículo 28 del actual Estatuto<sup>345</sup>. Y como no podía ser de otro modo, esta idea se traslada al artículo 2 de la L.G.A.C. y L. al decir que “1.– *La Junta de Castilla y León, bajo la dirección de su Presidente, es el órgano de gobierno y el supremo órgano de administración de la Comunidad de Castilla y León. 2.– Dirige la política y la Administración. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes.*” Se sigue así además lo marcado tanto por el artículo 97<sup>346</sup> de la Constitución como por el artículo 1 de la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno (del Estado), de idéntico contenido que el precepto constitucional. En esta línea Martínez López-Muñiz<sup>347</sup> indica que hay que “...excluir por si mismos – si ello no debiera hacerse además por principios constitucionales indeclinables – que pueda tener acogida cualquier planteamiento de diferenciación entre el Gobierno y la Administración gubernativa o general de la Comunidad que no se limite a la distinción entre la parte y el todo, entre el órgano superior, la cabeza de la Administración General autonómica y el conjunto de ésta. La Junta es órgano a la vez de gobierno y de administración, bien evidentemente”. En esta misma línea encontramos a Merino Llorente<sup>348</sup> y a Sáez Hidalgo<sup>349</sup>.

Entendida ya la inexistencia de la contraposición Junta – Administración, dado que como ya se ha dicho la Junta es órgano de gobierno y de administración conviene concluir que en definitiva, se le encomiendan las habituales tareas propias del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma que resumidamente son las de dirección política

---

<sup>344</sup> Artículo 19.1 de la reforma operada mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León: “1. *La Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.*”

<sup>345</sup> El artículo 28 del Estatuto de Autonomía resultante de la reforma realizada mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, dice lo mismo pero le da a la Junta de Castilla y León el rango de “institución” en vez de “órgano”.

<sup>346</sup> “*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*”

<sup>347</sup> Martínez López-Muñiz, J.L.: “Castilla y León”. En la obra colectiva: “La Administración de las Comunidades Autónomas”. Coord. Martín Bassols Coma. I.N.A.P. 1999.

<sup>348</sup> Merino, Llorente, E. “La Organización de la Administración. Estructuras administrativas”. En la obra colectiva: “Derecho Público de Castilla y León”. Coord. Ignacio Sáez Hidalgo. Lex Nova. 2008.

<sup>349</sup> Sáez Hidalgo, I: “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Autor de los comentarios de los artículos 1 a 3. Coord. Rafael Guerra Posadas. Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León. Número especial. Octubre 2004.

y administrativa, si bien, se debe destacar respecto de la primera, con Sáez Hidalgo<sup>350</sup> que “*dicha atribución se encuentra claramente supeditada al papel preeminente que el propio Estatuto de Autonomía otorga al Presidente sobre la Junta*”. Y en relación con la dirección administrativa, esta facultad de dirección es reiterada en el artículo 32 de la Ley y referida a la Junta de Castilla y León.

La composición de la Junta está idénticamente recogida en el artículo 28 del Estatuto de Autonomía y en el artículo 15 de la L.G.A.C. y L.: Presidente, Vicepresidentes de manera optativa, y Consejeros.

Las atribuciones de la Junta de Castilla y León están relacionadas de manera genérica en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía<sup>351</sup>, y de modo muy concreto y detallado en el artículo 16 de la Ley. Para ejercerlas el artículo 17 establece que podrá hacerlo a través del Consejo de Gobierno o en Comisiones Delegadas. En la actualidad se encuentran en funcionamiento la Comisión Delegada para Asuntos Económicos<sup>352</sup>, creada y regulada mediante Decreto 86/2007, de 23 de agosto<sup>353</sup>, y la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural<sup>354</sup>, creada y regulada mediante Decreto 85/2007, de 23 de agosto<sup>355</sup>.

Se debe recordar en este momento que poco después de la aprobación de la L.G.A.C. y L., y debido a la regulación de estas Comisiones Delegadas, así como de la Comisión de Secretarios Generales que analizaremos posteriormente, y del propio Consejo de Gobierno, se hizo necesario la adopción del Acuerdo de 27 de marzo de

---

<sup>350</sup> Sáez Hidalgo, I: “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Autor de los comentarios de los artículos 1 a 3. Op. cit.

<sup>351</sup> En el artículo 30 del estatuto de Autonomía las atribuciones de la Junta de Castilla y León quedan resumidas en las de gobierno y administración, en las derivadas de las relaciones con otras instituciones del Estado, y en las que determinen las leyes.

<sup>352</sup> Esta Comisión Delegada tuvo su origen en la que se reguló mediante Decreto 122/2003 de 23 de Octubre de creación y regulación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y Decreto 11/2005, de 3 de febrero, por el que se modifica el Decreto 122/2003, de 23 de octubre, de Creación y Regulación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

<sup>353</sup> A la Comisión Delegada para Asuntos Económicos le corresponde según el artículo 3 de su Decreto de creación la tarea de “*coordinar las actuaciones para promover el desarrollo económico de la Comunidad de Castilla y León*”.

<sup>354</sup> Se puede recordar como esta Comisión de Política Territorial y Desarrollo Rural ha sido la solución orgánica utilizada para coordinar las acciones del Gobierno Regional contra la Plaga de Topillos durante el año 2007.

<sup>355</sup> A la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural le corresponde según el artículo 3 del Decreto de creación la tarea de “*coordinar las actuaciones en la Comunidad de Castilla y León tendentes a la ordenación y vertebración territorial y a la creación de riqueza y empleo sostenibles, con especial atención al medio rural, la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y la fijación de la población rural y su crecimiento, sin perjuicio de la competencia que las normas reserven en esta materia a otros órganos*”.

2002, de la Junta de Castilla y León, para la tramitación de Asuntos en los Órganos Colegiados de Gobierno, que fue sustituido por el Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero. En él se desarrolla de forma pormenorizada el funcionamiento de estos órganos colegiados de Gobierno.

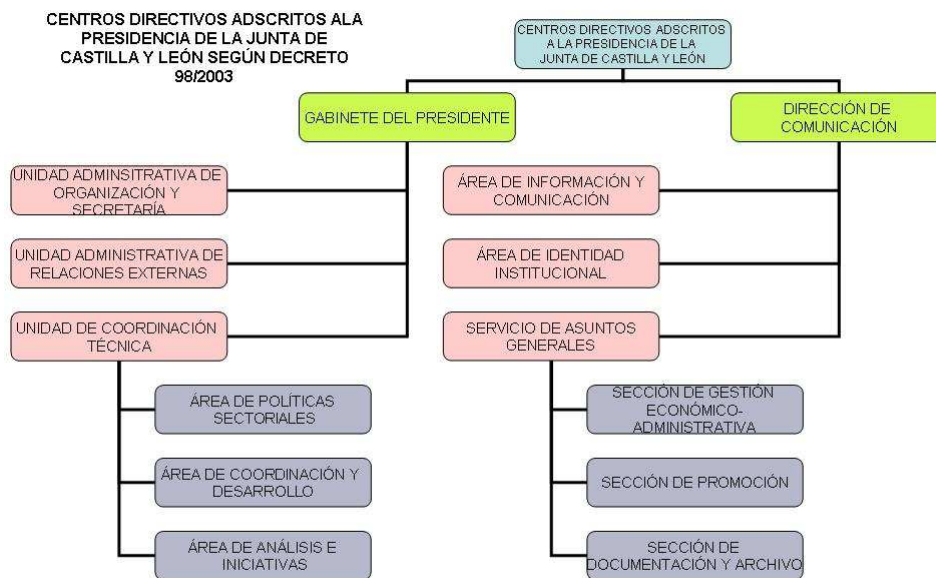
#### 5.4.2.2 EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.

Como institución básica de la Comunidad de las señaladas en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía, y con regulación previa a la Junta de Castilla y León, la figura del Presidente se encuentra regulada en el Título I de la L.G.A.C. y L.

El propio Estatuto, en su artículo 26 lo caracteriza definiendo sus más destacadas funciones: ostenta la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ella, preside la Junta de Castilla y León, y dirige sus acciones y coordina las funciones de sus miembros. Además determina también de manera genérica su procedimiento de elección por las Cortes de Castilla y León al comienzo de cada legislatura, en caso de dimisión o fallecimiento del anterior Presidente, en caso de pérdida de su condición de Procurador de las Cortes de Castilla y León, inhabilitación derivada de condena penal firme o incapacidad permanente reconocida por las Cortes que lo inhabilite para el ejercicio del cargo. Destaca la regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza, cuestiones que se introdujeron en la reforma del Estatuto de 1999. Esta última ya se había previsto mediante la Ley 1/1996, de 27 de marzo, reguladora de la cuestión de confianza y de la facultad del Presidente de la Junta de disolución de las Cortes de Castilla y León.

Por lo que respecta a la L.G.A.C. y L., en el mencionado Título I, artículos 4 a 14 desmenuza la figura presidencial en cuatro Capítulos: elección y carácter, atribuciones, estatuto personal y cese y suplencia. Para el estudio de la organización administrativa es importante la regulación en el artículo 8 del Gabinete del Presidente, como *“órgano de asesoramiento y apoyo, cuyo personal eventual será nombrado y cesado libremente por el mismo”*. Mucho ha pasado desde el Decreto 119/1988, de 16 de junio, que se vio en su momento y que regulaba entre otras cosas un Gabinete presidencial servido por funcionarios y estructurado, bajo la superior dirección de su titular, en una Sección de Protocolo y Despacho con tres Negociados. A partir de la regulación de la L.G.A.C. y L., siempre bajo la Presidencia de Juan Vicente Herrera Campos, se han conocido dos momentos diferentes:

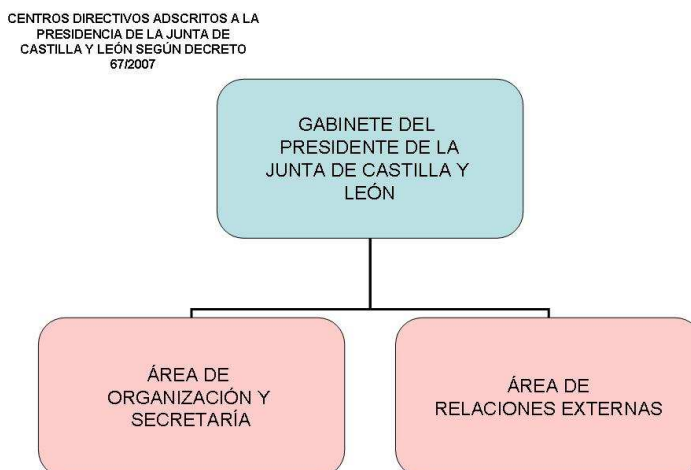
– El Decreto 98/2003, de 21 de agosto, por el que se regulan los centros directivos adscritos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, incorpora como tales al Gabinete del Presidente y a la Dirección de Comunicación, con adscripción orgánica y presupuestaria a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Tanto el Director del Gabinete como el Director de Comunicación tienen rango, según la norma citada, de Secretario General. La Orden PAT/1094/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Centros Directivos adscritos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León desarrolla la estructura de cada uno de ellos.



– El Decreto 67/2007, de 12 de julio, por el que se regula el Gabinete del Presidente sustituye al anterior, ya no se refiere a los centros directivos adscritos a la Presidencia. Traslada la Dirección e Comunicación a la Consejería de la Presidencia<sup>356</sup>, que se configura como un Departamento relacionado con el ámbito de actuación presidencial. Resalta también el rango de Viceconsejero que se le da al Director del Gabinete. Sin embargo la Orden PRE/2091/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la

<sup>356</sup> Decreto 68/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia. Orden PRE/2092/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de la Presidencia.

estructura orgánica del Gabinete del Presidente de la Junta de Castilla y León reduce el Gabinete a dos Áreas: Área de Organización y Secretaría y Área de Relaciones Exteriores.



#### 5.4.2.3 LAS VICEPRESIDENCIAS.

No merece la pena detenerse demasiado en caracterizar una figura sobre la que el ordenamiento castellano y leonés no ofrece peculiaridad alguna respecto de lo que se determina de ella en otros ámbitos del gobierno y de la administración en España. Encuentra respaldo estatutario en el artículo 28<sup>357</sup>, y desarrollo legal en los artículos 15<sup>358</sup> y 23<sup>359</sup> de la L.G.A.C. y L de la cual debe resaltarse que respecto de la norma de 1988 se ha incorporado la posibilidad de que no sea necesario ser Consejero para ostentar la condición de Vicepresidente. Tanto es así que se produjo el cese de la Consejera de Medio Ambiente mediante Acuerdo 8/2004, de 11 de octubre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, para a continuación llevar a cabo su

<sup>357</sup> Artículo 28: “2. La Junta de Castilla y León está compuesta por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. 5. El Presidente podrá delegar funciones ejecutivas y de representación propias en los Vicepresidentes y demás miembros de la Junta. 6. El Vicepresidente o Vicepresidentes asumirán las funciones que les encomiende el Presidente de la Junta y le suplirán, por su orden, en caso de vacante, ausencia o enfermedad”.

<sup>358</sup> Artículo 15: “Composición. La Junta de Castilla y León se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los Consejeros”.

<sup>359</sup> Artículo 23: “1. El Presidente podrá nombrar y separar libremente uno o más Vicepresidentes, indicando en este último caso el orden de los mismos, y comunicándolo inmediatamente a las Cortes de Castilla y León. Además de la sustitución del Presidente en los supuestos previstos en los artículos anteriores, los Vicepresidentes ejercerán las funciones que les sean atribuidas normativamente y las que el Presidente o la Junta les encomienden. 2. El Vicepresidente o Vicepresidentes que asuman la titularidad de una Consejería, ostentarán además la condición de Consejeros. 3. Para la realización de sus atribuciones, podrán contar con un Gabinete como órgano de asesoramiento y apoyo, cuyo personal eventual será nombrado y cesado libremente por el Vicepresidente respectivo”.

nombramiento como Vicepresidenta Primera mediante Acuerdo 9/2004, de la misma fecha. El Acuerdo 10/2004 sirvió para designar al Vicepresidente Segundo, que sin embargo mantuvo la titularidad de la Consejería de Economía y Empleo.

El hecho de incorporar al Gobierno una Vicepresidencia Primera sin cartera se debió sin duda alguna, a la necesidad de impulsar con dedicación exclusiva además de las tareas determinadas genéricamente en la Ley, una serie de funciones para las cuales, mediante el Decreto 69/2005, de 13 de octubre, se le adscribieron funcionalmente Centros Directivos: la Dirección de Comunicación (la misma vicepresidenta ejerció además como portavoz del Gobierno Regional) y la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales. Y posteriormente, abundando en este argumento, el Decreto 1/2006 de 24 de Agosto, del Presidente, atribuía competencias administrativas a la Vicepresidenta Primera en materias como contratación, subvenciones o convenios administrativos.

En el Gobierno que sale de las elecciones autonómicas de 2007 se configuró la Consejería de la Presidencia, tal y como se ha dicho al hablar del Gabinete del Presidente, como departamento encargado del ámbito de actuación presidencial, incluyendo la comunicación, la secretaría del Consejo de Gobierno, y otras cuestiones que hicieron desaparecer la Vicepresidencia sin cartera con las competencias que tenía. No obstante el Presidente de la Junta optó otra vez por la existencia de dos Vicepresidencias, para lo cual nombró a dos miembros de su Gobierno<sup>360</sup>.

Antes de la vigencia de la L.G.A.C. y L. el Decreto 113/2000, de 22 de mayo del Presidente de la Junta de Castilla y León determinó las funciones de los Vicepresidentes Primero y Segundo<sup>361</sup> de la Junta de Castilla y León con toda minuciosidad, sistema que no ha vuelto a utilizarse posteriormente. Una de las funciones que en ocasiones, antes y después de la Ley se le ha encomendado al vicepresidente de la Junta de Castilla y León y que hay que reseñar es la presidencia de la Comisión de Secretarios Generales. Así se hizo en el Decreto 239/1995, de 30 de noviembre, por el que se nombra Presidente de la Comisión de Secretarios Generales, al Vicepresidente de la Junta de Castilla y León y posteriormente en el Decreto 112/2004, de 21 de octubre, por el que se modifica el

---

<sup>360</sup> Acuerdo 9/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se nombra Vicepresidenta Primera de la Junta de Castilla y León a Dña. María Jesús Ruiz Ruiz. Acuerdo 10/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se nombra Vicepresidente Segundo de la Junta de Castilla y León a D. Tomás Villanueva Rodríguez.

<sup>361</sup> Mediante los Decretos 146 y 147/1999 del Presidente de la Junta de Castilla y León se procedió a designar los Vicepresidentes Primero y Segundo de la Junta de Castilla y León.



Decreto 1/2004, de 8 de enero, por el que se regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales.

#### 5.4.2.4 LAS CONSEJERÍAS.

La propia L.G.A.C. y L. en su artículo 36 establece la caracterización y encuadre de las Consejerías, que además de aparecer como órganos superiores de la Administración, lo hacen en dicho artículo como órganos centrales.

Se trata de uno de los clásicos elementos de la Administración derivados de la división departamental como forma de organización de la misma en función de sus competencias.

Aunque a lo largo del presente capítulo se ha ido viendo la evolución de la Junta de Castilla y León en su conjunto, debemos recordar en este momento el detalle relativo al número de Consejerías: en la primera legislatura nueve, ocho y siete en los distintos cambios de Gobierno, en la segunda cinco y seis, en la tercera siete, en la cuarta ocho y en la quinta ocho. En la sexta y la séptima legislatura, que ya están bajo la vigencia de la L.G.A.C. y L., el Gobierno regional contó respectivamente con las diez Consejerías que marcó el Decreto 2/2003, de 3 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías<sup>362</sup> y con las doce Consejerías que estableció el Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías<sup>363</sup>.

#### 5.4.3 LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

Tal y como recoge el artículo 37 de la L.G.A.C. y L. bajo la superior dirección del titular de la Consejería, ésta desarrolla sus competencias a través de las Viceconsejerías de manera potestativa, la Secretaría General y las Direcciones Generales. Todos ellos como órganos directivos, pero de carácter central, dado que según el artículo 42 los órganos directivos periféricos son las Delegaciones

---

<sup>362</sup> Presidencia y Administración Territorial, Hacienda, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, Cultura y Turismo.

<sup>363</sup> Consejería de la Presidencia, Consejería de Administración Autonómica, Consejería de Interior y Justicia, Consejería de Hacienda, Consejería de Economía y Empleo, Consejería de Fomento, Consejería de Agricultura y Ganadería, Consejería de Medio Ambiente, Consejería de Sanidad, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, Consejería de Educación, Consejería de Cultura y Turismo.

Territoriales, que merecen un estudio en capítulo aparte del presente trabajo.

Como se va a comprobar, lo básico de la estructura de las Consejerías no presenta ninguna novedad desde la creación de la Administración autonómica en 1983, salvo la presencia desde la L.G.A.C. y L. de las Viceconsejerías, que, como veremos no va a incorporarse en todos los departamentos.

#### 5.4.3.1 LAS VICECONSEJERÍAS.

Se trata, como acabamos de indicar, de la única novedad en esta materia de la Ley de 2001, que caracteriza a estos órganos en el artículo 37.1 como de carácter potestativo. Es un órgano frecuente en las Comunidades Autónomas y con paralelismo desde el punto de vista competencial en los Secretarios de Estado. Según el artículo 45 de la L.G.A.C. y L. quien puede llevar a cabo su creación es el Presidente de la Junta mediante Decreto, *“en el que se determinará el sector o sectores de la actividad administrativa que se les atribuye, y en su caso, la adscripción de las entidades de la Administración Institucional que corresponda”*. Esa es precisamente una facultad que además el Presidente no puede delegar, porque así se lo impone el artículo 48.3.d de la misma Ley.

El Viceconsejero, según el artículo 38 de la L.G.A.C. y L, es *“responsable de un sector de actividad específica del departamento, y como segunda autoridad del mismo en ese ámbito, le corresponde ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que le atribuya la norma de creación del órgano, las demás normas en vigor, y las demás que se le desconcentren o deleguen”*.

Apenas unos meses después de la aprobación de la Ley ya se dotaba a la estructura administrativa de la Junta de dos Viceconsejerías. Y no sólo la habilitación legal para crear estos órganos directivos fue determinante, también influyeron los reajustes en el Gobierno tras el cambio de Presidente, y por supuesto, y como ya se ha reiterado, el incremento competencial en materia educativa y laboral. El Decreto 278/2001, de 7 de diciembre, del Presidente, creó la Viceconsejería de Educación en la Consejería de Educación y Cultura<sup>364</sup> y el Decreto 279/2001 de 7 de diciembre, del Presidente, creó la Viceconsejería de Trabajo en la Consejería de Industria, Comercio y

---

<sup>364</sup> La creación de la Viceconsejería forzó la modificación de la Estructura Orgánica de la Consejería que se realizó mediante el Decreto 280/2001, de 13 de diciembre por el que se modifica el Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

Turismo<sup>365</sup>. En los dos Decretos se cumple en el artículo 2 la exigencia de determinar el sector de actividad administrativa que se le asigna a cada Viceconsejería.

En el siguiente Gobierno que nace de las elecciones de 2003, formado por diez Consejerías, se crean también dos Viceconsejerías para las que ya no hace falta una regulación expresa, sino que se incluyen en el Decreto que regula la estructura orgánica de la Consejería correspondiente. En este momento las dos Viceconsejerías van a pertenecer a al Consejería de Economía y Empleo con lo cual encontramos su regulación en el Decreto 112/2003, de 2 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo<sup>366</sup>.

La consolidación definitiva de este órgano directivo va a llegar en la séptima legislatura, en la que se da la sensación de que no aparece ya como un órgano excepcional con el que se cuenta tan sólo en situaciones excepcionales. La técnica que se usa además no coincide con la utilizada en ninguna de las dos ocasiones anteriores, o más bien, coincide con las dos pero acumulativamente: primero se dicta el Decreto del Presidente de creación de las Viceconsejerías, y después se dicta el Decreto que regula la estructura orgánica de cada una de ellas, además de dejar en vigor la existencia de las dos Viceconsejerías de Economía y de Empleo. El sistema utilizado no se entiende, dado que ya que se iban a regular ex novo la estructura de cada Consejería, se podía haber aprovechado la ocasión para crear las Viceconsejerías, además de regularlas, cosa que se hace de todos modos.

De cualquier manera, tras la conformación del Gobierno, se aprueba el Decreto 3/2007, de 11 de julio de 2007, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de creación de Viceconsejerías, en el que efectivamente nacen las siguientes: de Desarrollo Rural en la Consejería de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Sostenible en la Consejería de Medio Ambiente, de Educación Escolar en la Consejería de Educación, y la de Cultura en la Consejería de Cultura y Turismo.

Las consecuencias que originó en el funcionamiento de la Administración la

---

<sup>365</sup> La creación de la Viceconsejería forzó la modificación de la Estructura Orgánica de la Consejería que se realizó mediante el Decreto 282/2001, de 13 de diciembre por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Se desarrolló mediante la Orden de 10 de enero de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla la estructura de los Órganos Directivos Centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

<sup>366</sup> Desarrollado mediante Orden EYE/1600/2003, de 13 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Economía y Empleo.

creación de las Viceconsejerías las ha descrito perfectamente Sagarra Renedo<sup>367</sup>: los Viceconsejeros resuelven los recursos de alzada respecto de los actos de los Directores Generales de ellos dependientes, y las reclamaciones previas a la vía judicial civil. Los Consejeros tendrán la consideración de órgano superior respecto de los Viceconsejeros a los efectos del recurso de alzada, y las resoluciones de éstos en materia de personal ponen fin a la vía administrativa.

#### 5.4.3.2 LA SECRETARÍA GENERAL.

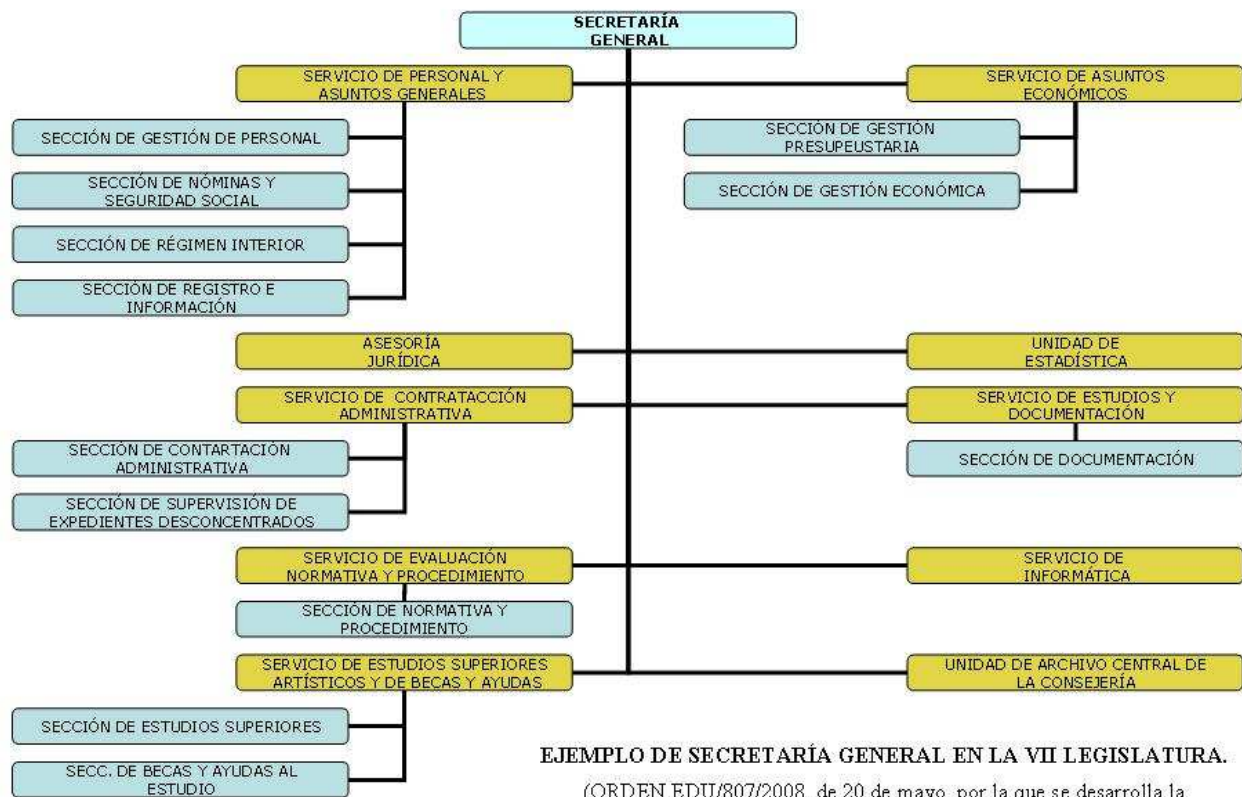
Es órgano superior de la Administración de Castilla y León desde su creación, que analizamos en el apartado 2 del presente capítulo, pero en la Ley de 2001, según nos indica Martínez López-Muñiz<sup>368</sup> y Merino Llorente<sup>369</sup> ya no aparece su titular como jefe superior de la Consejería después del Consejero, como lo hacía en el artículo 30 de la Ley de 1988. Para evitar posibles colisiones con “la segunda autoridad” de la Consejería, que representa ya el Viceconsejero. Sin embargo, por la inexistencia de la figura de la Viceconsejería en algunos departamentos, y por la propia cantidad y calidad de competencias atribuidas por la L.G.A.C. y L. a los Secretarios Generales en su artículo 39, se deduce la posición de preeminencia que estos guardan respecto del resto de los órganos directivos de la Consejería en las materias de sus competencia, que no son otras que las de carácter transversal. Todo ello sin olvidar que la propia Ley le atribuye competencias de representación de la Consejería por orden del Consejero. Sin perjuicio de lo que quiera interpretarse, en la práctica se ejerce una verdadera jefatura respecto de los Directores Generales por parte del Secretario General. Y ello nos lo indican algunas de sus funciones: actuar como órgano de comunicación con las demás Consejerías, elaborar el anteproyecto de presupuesto y desarrollar el control presupuestario, desempeñar la jefatura de personal de toda la Consejería o gestionar los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Consejería. Y esa posición de preferencia la revela también la estructura orgánica en la cual aparecen, conforme al artículo 37.2 de la Ley Servicios, Secciones y Negociados. De entre todas podemos ejemplificar con la Secretaría General de Educación:

---

<sup>367</sup> Sagarra Renedo, I.: “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Autor de los comentarios de los artículos 36 a 40. Op. cit.

<sup>368</sup> Martínez López-Muñiz, J.L.: “Castilla y León”. Op.cit.

<sup>369</sup> Merino, Llorente, E. “La Organización de la Administración. Estructuras administrativas”. Op. Cit.



**EJEMPLO DE SECRETARÍA GENERAL EN LA VII LEGISLATURA.**

(ORDEN EDU/807/2008, de 20 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Educación.)

La estructura orgánica de las Secretarías Generales se ha normalizado en gran medida, manteniendo las mismas unidades y con idénticas denominaciones. No obstante se observan unidades peculiares cuando la materia o la estructura de la Consejería así lo demanda. O también cuando es necesaria su creación pero no encuadra fácilmente en otro centro directivo. Por ejemplo, la Consejería de Interior y Justicia incorpora un Servicio de Juego<sup>370</sup>, la de Administración Autónoma cuenta con un Servicio de Coordinación y Prevención de Riesgos Laborales<sup>371</sup>, o la de Educación que hemos visto en esquema cuenta con un Servicio de Estudios Superiores Artísticos y de Becas y Ayudas<sup>372</sup> al estudio.

<sup>370</sup> Según la Orden IYJ/2094/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Interior y Justicia.

<sup>371</sup> Según la Orden ADM/2093/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Administración Autónoma.

<sup>372</sup> Según la Orden EDU/807/2008, de 20 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los

Por otra parte, debe resaltarse de este órgano directivo la agrupación de todos ellos en la Comisión de Secretarios Generales. Desde el Decreto 66/1983 de 2 de septiembre que ya mencionamos en su momento, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales, dicho órgano ha experimentado una importante evolución. Para empezar tiene su base legal en el artículo 20 de la L.G.A.C. y L., el cual la configura como órgano de asistencia del Consejo de Gobierno, para la realización de las tareas preparatorias de sus reuniones. Sin más concreciones la Ley remite a un decreto de la Junta que regule la Presidencia y el funcionamiento.

Por lo que se refiere a la presidencia, la cuestión no era baladí, dado que dicho puesto supone el conocimiento previo de todos los asuntos que pasan al Consejo de Gobierno, así como la coordinación de los verdaderos jefes del poderoso entramado administrativo de la Junta de Castilla y León. De ese modo, se puede entender que el designado por el Presidente para esa labor era de facto, y sin perjuicio de la cartera que ocupase, el coordinador político y administrativo de la Junta de Castilla y León. Prueba de ello es que en las últimas dos ocasiones la persona designada ocupa además el cargo de portavoz del Gobierno. En efecto, el Decreto 1/2004 de 8 de Enero que reguló la Comisión se la concedía al Consejero de Presidencia y Administración Territorial, para posteriormente, mediante Decreto 112/2004 de 21 de Octubre, cedérsela a la Vicepresidenta Primera de la Junta. Por último, el Decreto 65/2007 de 5 de Julio, vuelve a modificar el Decreto 1/2004 para nombrar presidente de la Comisión de Secretarios al Consejero de la Presidencia.

En cuanto a sus funciones el Decreto 1/2004 regula las de preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno y Comisiones Delegadas, las que ostenta en materia de personal, en materia de telecomunicaciones e informática, en materia de Administración Territorial y las competencias en materia de publicaciones. Sin olvidar que el artículo 41 de la Ley 13/2003, de 23 de Diciembre, de medidas económicas, administrativas y fiscales, le otorgaba la función de la coordinación interdepartamental de las actividades de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a la Comisión de Secretarios Generales y a las Comisiones Interdepartamentales<sup>373</sup>, sin perjuicio de la superior coordinación que corresponde a la Junta de Castilla y León y a

---

servicios centrales de la Consejería de Educación.

<sup>373</sup> Ejemplos de estas Comisiones Interdepartamentales son: la Comisión Interconsejerías para la Inmigración creada por el Decreto 35/2005, de 12 de mayo, y la Comisión Interconsejerías para la promoción y coordinación de las políticas y medidas de apoyo a las familias en Castilla y León, creada mediante el Decreto 24/2008, de 19 de marzo.

su Presidente.

Por otra parte, el artículo 45 2 de la L.G.A.C. y L. indica que la creación, modificación o supresión de las Secretarías Generales se deberá efectuar mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, a iniciativa del Consejero interesado y a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Territorial, referencia esta última que hoy habría que hacerla a la Consejera de Administración Autonómica.

Por último, hay que señalar que además de ser un órgano directivo, la Secretaría General sirve de medida para delimitar el rango de otros órganos de la Administración Regional. En efecto, el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud<sup>374</sup>, el Gerente Regional de Servicios Sociales<sup>375</sup>, y el Director de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León<sup>376</sup> gozan del rango de un Secretario General.

#### 5.4.3.3 LAS DIRECCIONES GENERALES.

Es el tercero de los órganos directivos centrales, que se crea, modifica y suprime como el anterior, y cuya configuración es ya tradicional en la Administración Pública española, tanto del Estado como en las autonómicas. Aparece también integrada por Servicios, Secciones y Negociados, para la gestión de un sector concreto de la actividad administrativa.

El Director General es en puridad el primer nivel político de la organización central de la Administración de Castilla y León, lo cual no exime de carga política en ocasiones a otros puestos meramente administrativos: jefes de servicio, coordinadores,...

Al igual que sucede con la Secretaría General, la Dirección General constituye además una graduación del estatus administrativo de otros órganos. Por ejemplo la Intervención General<sup>377</sup>, la Tesorería General<sup>378</sup>, la Agencia de Protección Civil y

---

<sup>374</sup> Artículo 10 del Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

<sup>375</sup> Artículo 16 del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, modificado entre otros en ese artículo por el Decreto 82/2007, de 19 de julio.

<sup>376</sup> Artículo 7 del Decreto 68/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia.

<sup>377</sup> Artículo 8 del Decreto 71/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda.

<sup>378</sup> Artículo 9 del Decreto 71/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda.

Consumo<sup>379</sup>, la Gerencia Regional de Justicia<sup>380</sup>, la Agencia de Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria.<sup>381</sup>, el Comisionado Regional para la Droga<sup>382</sup>, y el Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León<sup>383</sup> tiene la equiparación en su rango con la de un Director General.

Las funciones del Director General aparecen exhaustivamente señaladas en la Ley del Gobierno y Administración en su artículo 40, y de ellas debemos destacar por lo indicativo del papel que desempeñan en la organización administrativa las siguientes: elaborar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que le correspondan, elaborar los programas de actuación específicos de la Dirección General, o dirigir y gestionar los Servicios propios, así como los órganos y unidades administrativas que se encuentren bajo su dependencia.

En la VI Legislatura en la Administración de Castilla y León según se puede comprobar en los organigramas que se adjuntan, se establecen 45 Direcciones Generales cuya estructura y competencias concretas se desarrollan en los Decretos y Órdenes de Estructuras orgánicas<sup>384</sup>.

---

<sup>379</sup> Artículo 6 del Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Justicia.

<sup>380</sup> Artículo 8 del Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Justicia.

<sup>381</sup> Artículo 7 del Decreto 80/2007, de 19 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

<sup>382</sup> Artículo 5 del Decreto 78/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

<sup>383</sup> Artículo 10 de la Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León

<sup>384</sup> **Decretos:** Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Decreto 72/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda. Decreto 73/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo. Decreto 74/2003, de 17 de julio, por la que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento. Decreto 75/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Decreto 76/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Decreto 77/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad. Decreto 78/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación. Decreto 80/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo. Decreto 102/2004, de 9 de septiembre, por el que se crea la Gerencia Regional de Justicia adscrita a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

**Órdenes:** Orden AYG/1099/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Orden AYG/422/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Orden AYG/1099/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Orden CYT/1104/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Cultura y Turismo. Orden EYE/1600/2003, de 13 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Economía y Empleo. Orden



En la VII Legislatura, se eleva el número de Direcciones Generales a 53, según su normativa de estructura orgánica<sup>385</sup>. El incremento del número de Consejerías ha dado lugar a un correlativo aumento de Direcciones Generales. En este sentido deben destacarse la creación de la Consejería de la Presidencia, la de Administración Autonómica y la Interior y Justicia. La primera se ocupa de las cuestiones que afectan más directamente a la Presidencia de la Junta o a la Junta de Castilla y León en su conjunto. Así se agrupan en torno a ella las ya existentes Direcciones Generales de

---

EDU/1103/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Educación. Orden FAM/1102/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Orden FAM/973/2006, de 9 de junio, por la que se modifica la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Orden FOM/1098/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento. Orden HAC/1096/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Hacienda. Orden MAM/1100/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Medio Ambiente. Orden PAT/1095/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Orden SAN/1101/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Sanidad. Orden SAN/972/2006, de 9 de junio, por la que se modifica la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Sanidad.

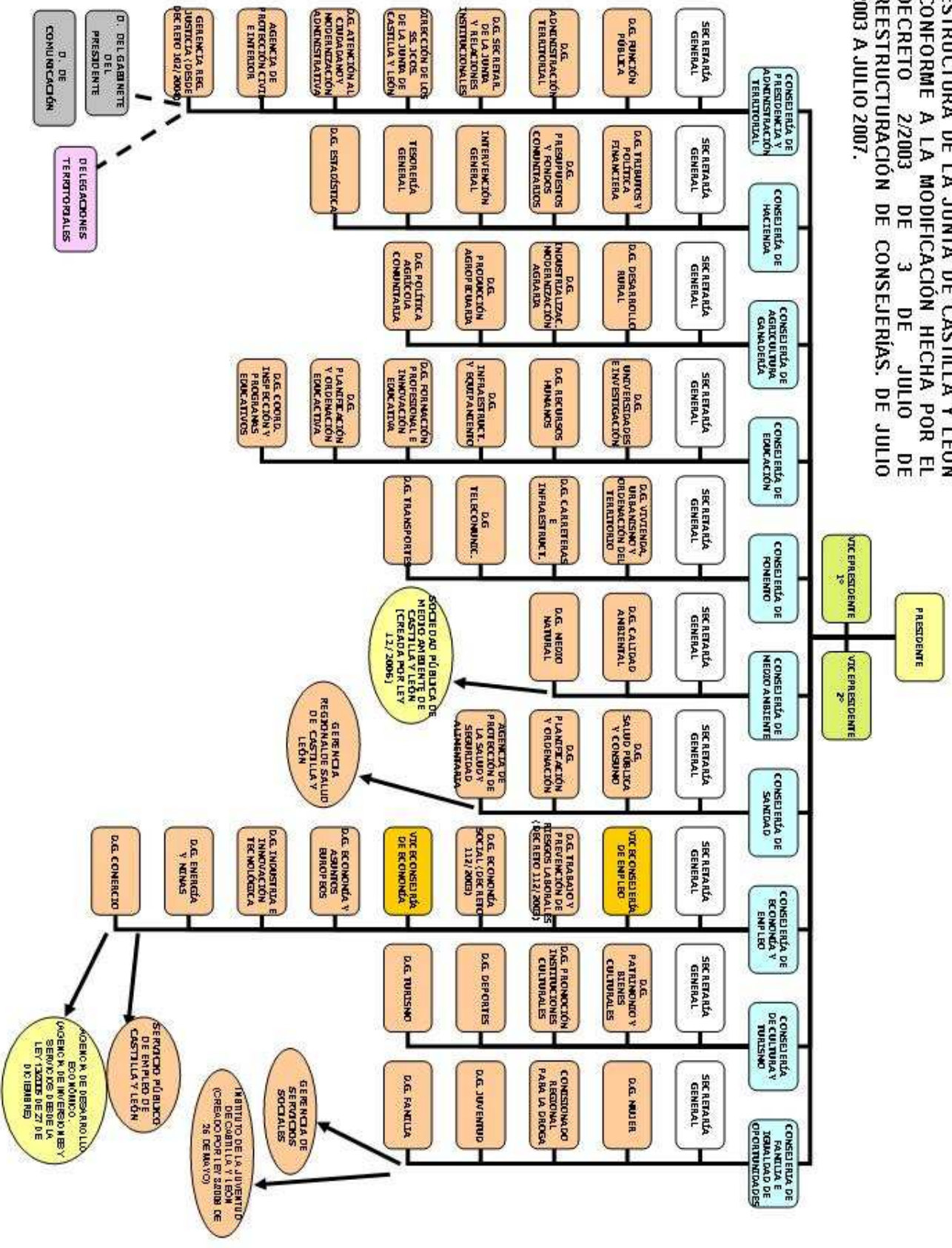
<sup>385</sup> **Decretos:** Se mantiene en vigor el Decreto 78/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Las demás Consejerías regulan su estructura con nuevas normas. Decreto 68/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia. Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autonómica. Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Justicia. Decreto 106/2007, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Justicia. Decreto 71/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda. Decreto 72/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo. Decreto 73/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento. Decreto 38/2008, de 22 de mayo, por el que se modifica el Decreto 73/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento. Decreto 74/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Decreto 75/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Decreto 76/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación. Decreto 77/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo. Decreto 80/2007, de 19 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

**Órdenes:** Orden ADM/2093/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Administración Autonómica. Orden IYJ/2094/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Interior y Justicia. Orden PRE/2092/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de la Presidencia. Orden CYT/855/2008, de 6 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Cultura y Turismo. Orden EYE/937/2008, de 6 de junio, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Economía y Empleo. Orden MAM/883/2008, de 2 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Medio Ambiente. Orden EDU/807/2008, de 20 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Educación. Orden FOM/1001/2008, de 9 de junio, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento. Orden HAC/1016/2008, de 12 de junio, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Hacienda.

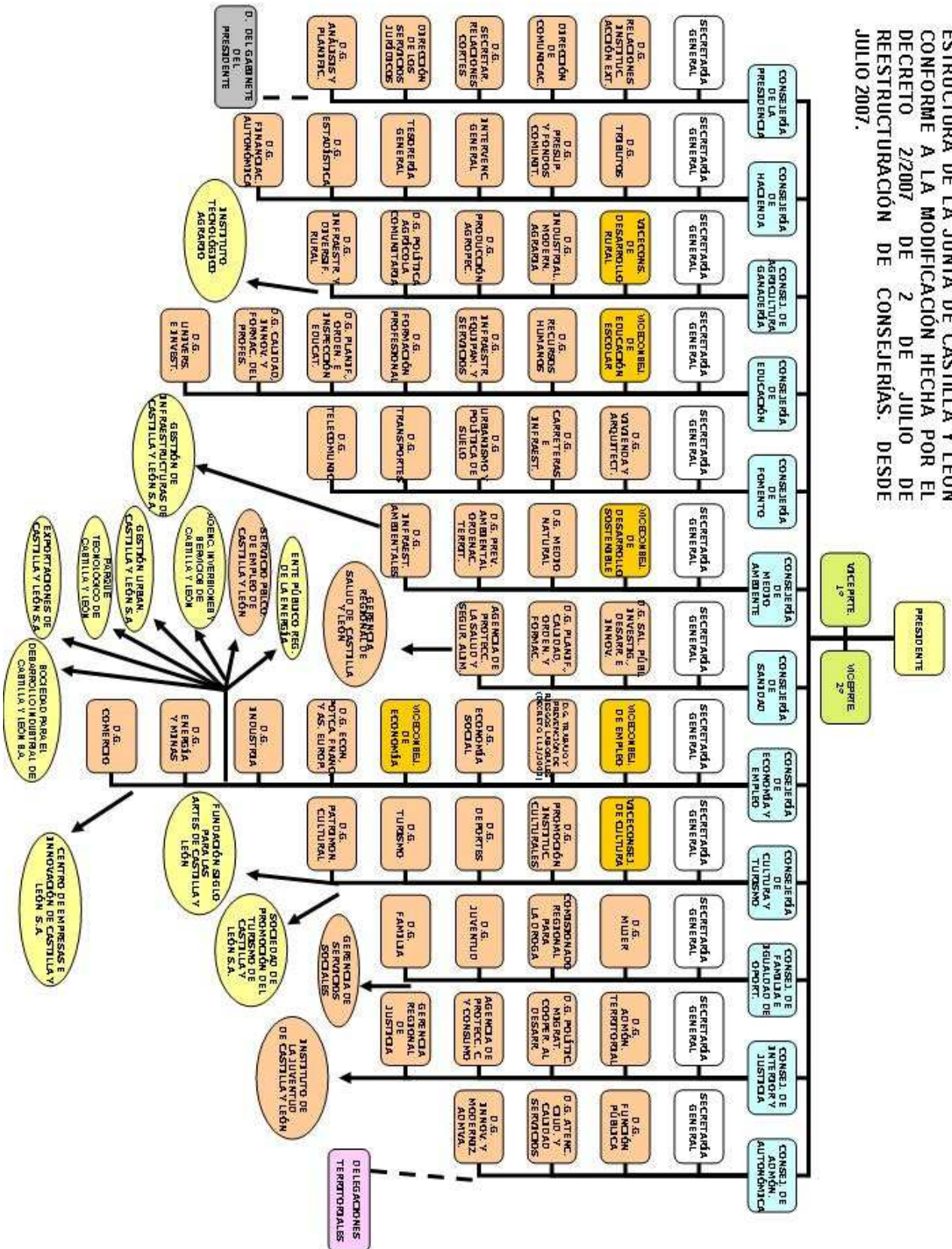
Comunicación, de Secretariado de la Junta y Relaciones con las Cortes, y de los Servicios Jurídicos. Y se crean las Direcciones Generales de Relaciones Institucionales y Acción Exterior y de Análisis y Planificación. También es nueva la Consejería de Administración Autonómica, en cuya estructura destaca como novedad la creación de la Dirección General de Innovación y Modernización Administrativa, que asume parte de las competencias que hasta ahora habían sido ejercidas por la Dirección General de Telecomunicaciones y por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa. Además, la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios desarrollará parte de las competencias atribuidas a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa, junto con la Inspección General de Servicios, anteriormente atribuida a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Por lo que respecta a la Consejería de Interior y Justicia sólo incorpora a una nueva Dirección General, que es la de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo, sin embargo mantiene la Agencia de Protección Civil y Consumo, materia esta última que de nuevo cambia de Dirección General y de Consejería.

El resto de las Direcciones Generales con más o menos variaciones se integran en las Consejerías que con alguna leve variación ya existía, destacando en este sentido la de Familia e Igualdad de Oportunidades que mantiene incluso su Decreto y su Orden de estructura orgánica.

ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN  
 CONFORME A LA MODIFICACIÓN HECHA POR EL  
 DECRETO 2/2003 DE 3 DE JULIO DE  
 REESTRUCTURACIÓN DE CONSEJERÍAS, DE JULIO  
 2003 A JULIO 2007.



ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN  
 CONFORME A LA MODIFICACIÓN HECHA POR EL  
 DECRETO 2/2007 DE 2 DE JULIO DE  
 REESTRUCTURACIÓN DE CONSEJERÍAS, DESDE  
 JULIO 2007.



#### 5.4.4 LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Es imprescindible para completar un estudio de la organización administrativa de Castilla y León el referirse a la Administración institucional y a las empresas públicas, dado que una importantísima parte de la gestión política y administrativa de la Comunidad se realiza a través de ellas. Corrobora esta afirmación la destacada participación de este sector de la organización administrativa de Castilla y León en los Presupuestos Generales de la Comunidad. Si en 2008 se prevé un presupuesto para la Administración General de 9.706.912.653 euros, para el conjunto de los organismos autónomos<sup>386</sup> es casi la mitad de esa cantidad: 4.237.337.065 euros. Destaca en esta cuestión la Gerencia Regional de Salud, para la que se establece en 2008 un presupuesto de gastos de 3.184.874.433 euros.

Tras la aprobación de la L.G.A.C. y L. quedó sin vigencia en esta materia la Ley 7/1986, de 23 de Diciembre de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, la Ley General Presupuestaria de 1977, y la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958.

Su incorporación al Título VII de la Ley del Gobierno y de la Administración es una de las aportaciones que hay que valorar de manera más positiva de la influencia que la L.O.F.A.G.E. ha podido ejercer sobre la L.G.A.C. y L. No se pretende en este momento establecer una comparación entre las dos regulaciones sino más bien conocer las consecuencias organizativas de tal regulación en la administración autonómica. Sin embargo, no dejaremos de recordar con Martínez López-Muñiz<sup>387</sup>, lo contradictorio de la denominación de la L.G.A.C. y L. “entes públicos de derecho privado”, frente a la más atinada de “entidades públicas empresariales” de la L.O.F.A.G.E.

Antes de profundizar en cada uno de estos tipos de entidades conviene tener presente las disposiciones comunes a todas ellas que establece el Estatuto de Autonomía y la L.G.A.C. y L. Para empezar, el primero indica en el artículo 79, dedicado al Sector Público, que *“1. La Comunidad queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y para crear y mantener su propio sector público, en*

---

<sup>386</sup>Según el artículo 2 de la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2008, el Presupuesto de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León será de 670.568.828 euros, el Presupuesto de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León de 3.184.874.433 euros, el Presupuesto del Servicio Público de Empleo de Castilla y León por un importe de 269.715.975 euros, el Ente Regional de la Energía de Castilla y León por un importe de 6.855.737 euros, el Presupuesto del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León por un importe de 92.101.241 euros, y el Presupuesto del Instituto de la Juventud de Castilla y León por un importe de 13.220.851 euros.

<sup>387</sup> Martínez López-Muñiz, J.L.: “Castilla y León”. Op.cit.

*coordinación con el sector público estatal y local, a fin de impulsar el desarrollo económico y social y de realizar sus objetivos en el marco de sus competencias. 2. Las empresas públicas, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado se constituirán mediante ley de las Cortes de Castilla y León*". Por su parte, la Ley les concede en el artículo 83.1 personalidad jurídica diferenciada respecto de la Administración General, que también goza de personalidad jurídica única en virtud del artículo 32.2. Sin embargo, estas entidades que nacen fruto de la descentralización funcional con esa personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, dependen de la Administración General, es decir, están "*adscritas la Consejería competente por razón de la materia*", según indica el artículo 83.2.

Según se ha visto, el Estatuto de Autonomía hace de la constitución de estas entidades una materia reservada a su regulación mediante Ley. No así su extinción y liquidación, sobre las cuales el Estatuto no dice nada y la Ley establece una reserva parcial. Y no se debe entender la protección de este sector de la Administración como algo limitativo, sino todo lo contrario, si atendemos al razonamiento de Alonso López<sup>388</sup>: "*Ciertamente se exige una Ley de las Cortes de Castilla y León para la creación de entidades institucionales, pero se deja a las distintas leyes de creación un muy amplio margen para la regulación concreta de cada entidad. El modelo tiene de este modo la virtualidad y la virtud de ser flexible, en función de las necesidades y características de cada entidad que se configure, lo que supone que puede singularizarse el régimen jurídico de cada organismo público instrumental; dicho de otro modo más gráfico, y empleando una expresión y un símil al que no ha sido ajeno la doctrina, en cada caso el legislador, a través de la Ley de creación, y el titular de la potestad reglamentaria, a través de los estatutos en desarrollo de la Ley, podrán confeccionar a la entidad de que se trate un traje a la medida*".

#### 5.4.4.1 LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.

Diseñada para a llevar a cabo actividades de ejecución administrativa y económica propias de las competencias de la Comunidad, el artículo 85 de la L.G.A.C. y L. incluye en este apartado los Organismos Autónomos y los Entes Públicos de

---

<sup>388</sup> Alonso López, F.: "Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León". Autor de los comentarios de los artículos 83 a 89. Op. cit.

Derecho Privado.

#### 5.4.4.1.1 LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

Los Organismos Autónomos de la Comunidad tienen encomendadas, a tenor del artículo 86, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, sujetándose en su actuación al derecho administrativo<sup>389</sup>. Se apuntaron previamente las notas fundamentales del régimen jurídico de estos entes, por lo cual hemos de prestar atención a la aplicación práctica de la L.G.A.C. y L. en la organización administrativa de Castilla y León. En definitiva, tras la aprobación de la Ley, los organismos que desempeñan su actividad con una gran trascendencia en la vida de los ciudadanos son los siguientes, alguno de los cuales, venimos analizando desde etapas anteriores a la Ley que se analiza:

- La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.
- La Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Sacyl).
- El Servicio Público de Empleo de Castilla y León (Ecyl).
- El Instituto de la Juventud de Castilla y León.

Estos entes no van a utilizar la misma organización que la prevista en el artículo 37 de la Ley del Gobierno y de la Administración para las Secretarías Generales y Direcciones Generales. Así, aunque sí incorporan los Servicios, Secciones y Negociados de dicho artículo, incrementan el catálogo de unidades administrativas, y por lo tanto de órganos, haciendo uso del artículo 44<sup>390</sup> de la Ley, para crear:

- Gerencias y Direcciones Técnicas en la Gerencia de Servicios Sociales.
- Gerencias y Direcciones Técnicas en la Gerencia Regional de Salud.
- Secretarías Técnicas en el Servicio Público de Empleo.

---

<sup>389</sup> Gozan, según el artículo 86, de todas las potestades y privilegios de la Administración excepto de la potestad expropiatoria.

<sup>390</sup> Artículo 44: “Órganos y demás unidades. 1.– Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de la estructura orgánica, comprendiendo al personal vinculado funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura superior común. 2.– Tendrán la consideración de órganos administrativos, además de los órganos superiores y directivos, aquellas unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo. 3.– Para crear, modificar o suprimir órganos o unidades administrativas se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

## A) LA GERENCIA REGIONAL DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN

En las anteriores etapas en las que se ha dividido el presente capítulo hemos señalado lo cambiante de la normativa reguladora de la Gerencia Regional de Servicios Sociales. Tras la Ley del Gobierno y de la Administración, esta característica no se atenúa. En efecto, tres años duró intacto el Reglamento<sup>391</sup> de este organismo autónomo desde su última reforma<sup>392</sup>, pues el nuevo Decreto 96/2003<sup>393</sup>, de 21 de agosto, de manera más que justificada, lleva a cabo la adaptación del mismo a la denominación y estructura orgánica de la nueva Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y a las nuevas tareas que se le atribuyen consecuencia directa de la promulgación de la Ley 5/2003<sup>394</sup>, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León. Orgánicamente tiene su trascendencia fundamental en el desdoblamiento del Servicio de Atención de Personas Mayores en dos, por un lado, el Servicio de Subvenciones y Ordenación de Recursos para Personas Mayores y, por otro, el Servicio de Programación y Cooperación Comunitaria para Personas Mayores. Gráficamente quedaría así:

---

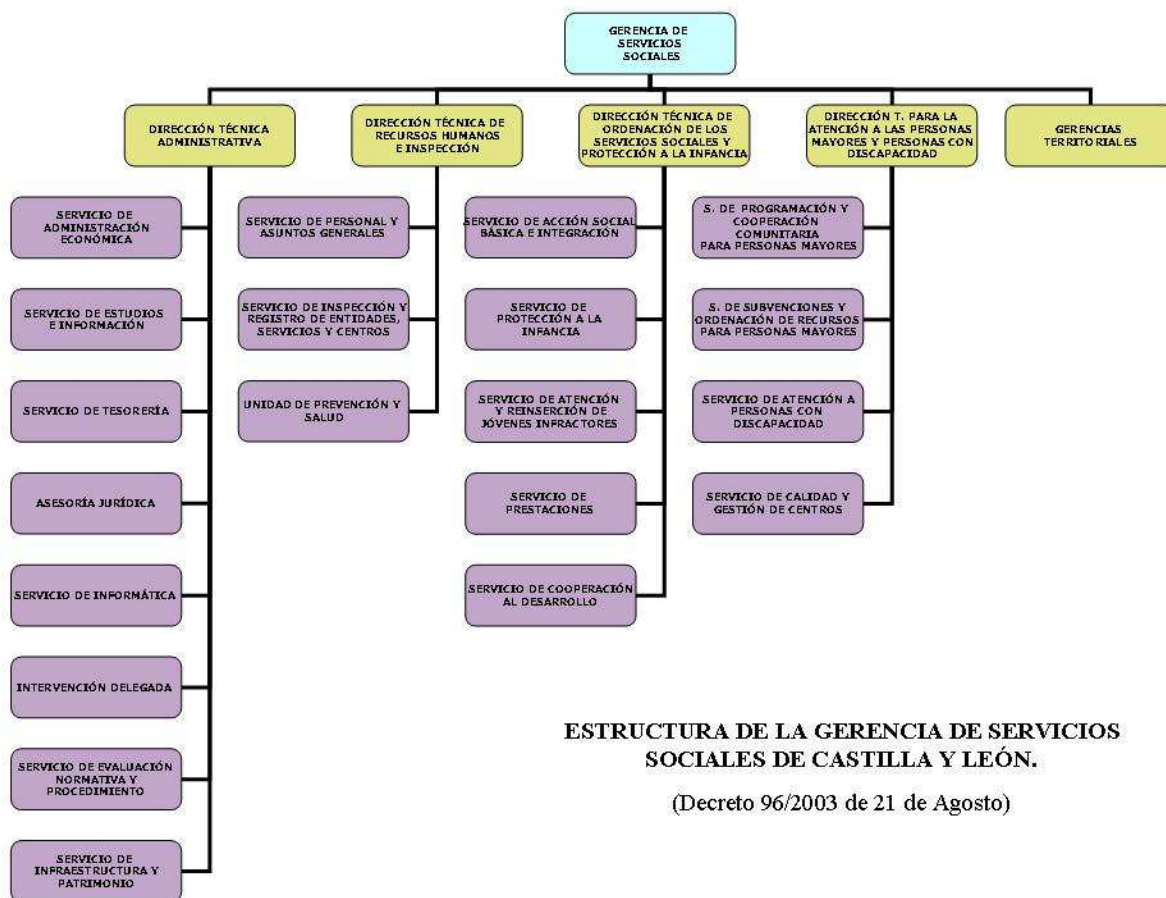
<sup>391</sup> Tal y como vimos, mediante el Decreto 2/1998, de 8 de Enero.

<sup>392</sup> También se tuvo presente, el Decreto 166/2000, de 6 de julio.

<sup>393</sup> Desarrollado según la Orden FAM/1736/2003, de 26 de diciembre, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se modifica la Orden de 31 de agosto de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales.

<sup>394</sup> Según su propia Exposición de Motivos, esas tareas son la organización y desarrollo de programas de formación, estudio e investigación en las materias de su competencia.



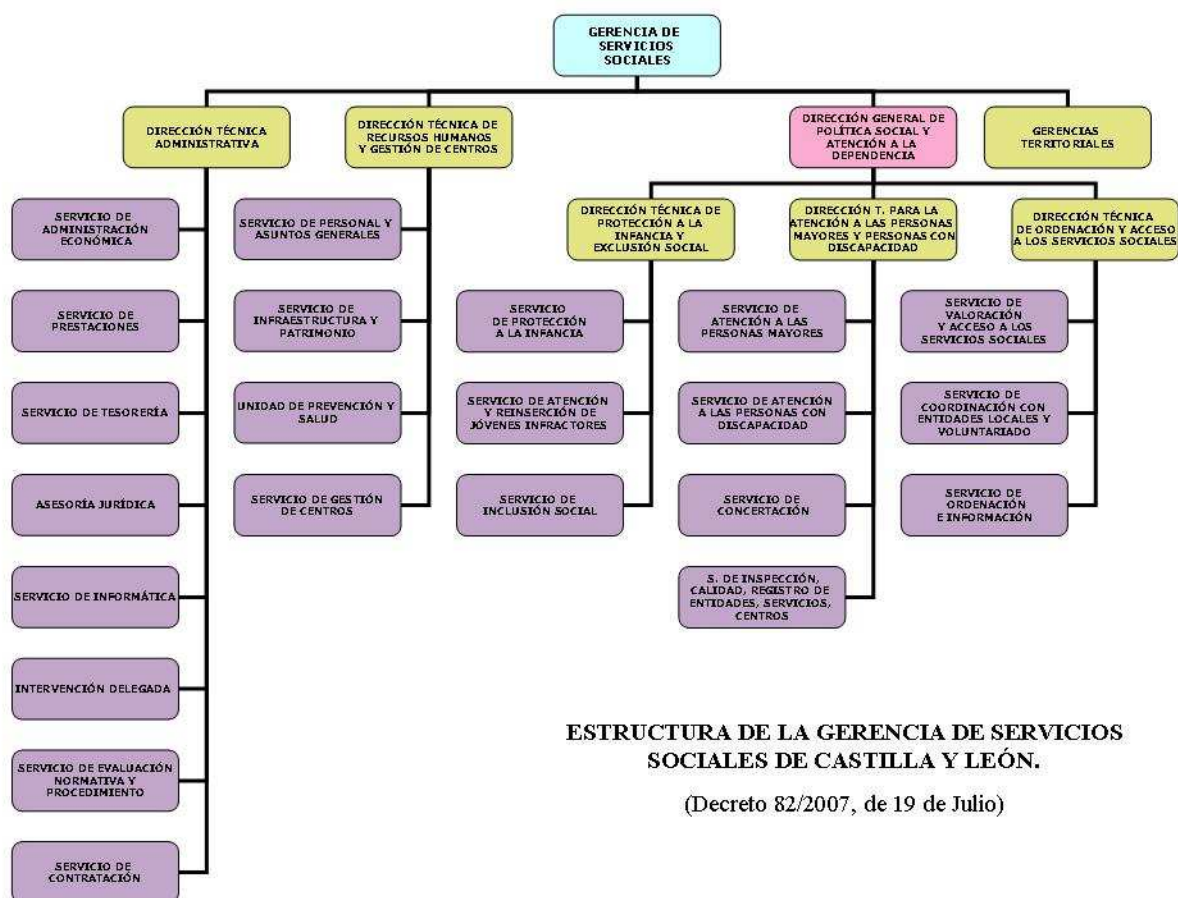


**ESTRUCTURA DE LA GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN.**

(Decreto 96/2003 de 21 de Agosto)

Esta estructura se mantuvo intacta toda la VI Legislatura. Sin embargo, al comenzar la siguiente se produce un hecho trascendental en el modo de concebir la gestión de recursos para atender la discapacidad de las personas: la aprobación de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Dado que Castilla y León, como el resto de Comunidades debe asumir en ese momento la gestión del nuevo rumbo de esta parte de los servicios sociales, se procede a reestructurar una vez más la Gerencia Regional mediante Decreto 82/2007, de 19 de Julio.

Este Decreto va a implicar en la estructura orgánica la creación de la Dirección General de Política Social y Atención a la Dependencia, que aglutina las Direcciones Técnicas que hasta el momento habían llevado a cabo la labor asistencial (pero en vez de dos tres). Además también se vuelve al cambio de denominaciones y a la reubicación.



Son trece años ya los que han transcurrido desde la creación de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, y momento adecuado para asentar definitivamente su modelo de funcionamiento. Se estructuró inicialmente con asiento en las “Secretarías Técnicas<sup>395</sup>”, huyendo de la organización de la Administración General y de ahí se pasó a la “Dirección Técnica” para, por último, introducir la ya conocida Dirección General. La experiencia de trabajo ha sido suficiente como para dotar de estabilizar un organigrama que, sin necesidad de ser inmutable, sostenga de manera definitiva la gestión de los servicios sociales en Castilla y León, de modo que el sector social afectado, y el operador jurídico en general puedan manejar con familiaridad una estructura administrativa.

<sup>395</sup> La Secretaría Técnica es además una unidad administrativa preexistentes a las que ahora citamos con rango de Sección que existe en los órganos periféricos con categoría de Servicio Territorial.

## B) LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD DE CASTILLA Y LEÓN.

Aunque fue creada por la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, y funcionó como órgano directivo de la Administración General, hay que esperar al período que se analiza ahora, bajo la vigencia de la L.G.A.C. y L., y con la transferencia de competencias en la materia, para configurar de manera definitiva este importante organismo autónomo.

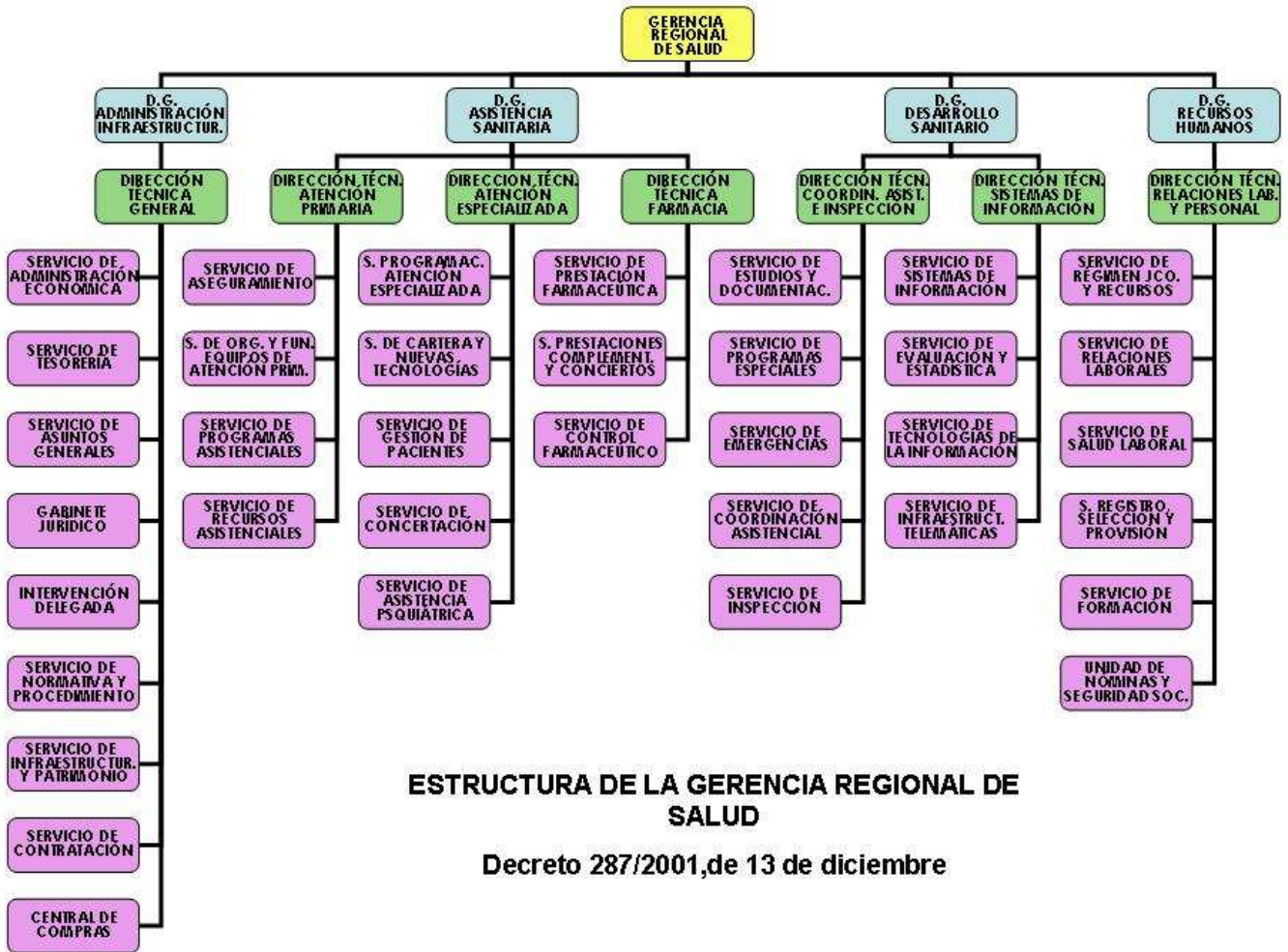
El primer paso fue la aprobación del Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León con la finalidad de desarrollar los diversos preceptos de la Ley para completar un régimen orgánico y de funcionamiento para la Gerencia Regional de Salud, una vez superado el periodo transitorio de adaptación que se preveía en la propia Ley. Además de la regulación del Consejo de Administración en el artículo 6 y la mención al Consejo regional de Salud como órgano de participación en el artículo 13, nos interesa destacar la parte orgánica de este Reglamento.

La Gerencia de Salud, opta desde el principio por el sistema de las Direcciones Generales para la división de tareas a nivel directivo, sin embargo también incorpora en su estructura las Direcciones Técnicas, y por debajo de estas los Servicios. Como sucede en la Gerencia de Servicios Sociales, existe un centro directivo, en este caso la D.G. de Administración e Infraestructura, que cumple funciones de tipo transversal que en el ámbito de la Administración General le corresponden a las Secretarías Generales.

Se trata de una amplia organización para la gestión de la atención sanitaria del INSALUD que se recibía en ese momento: en Atención Primaria 239 zonas básicas de Salud, en las que operaban 236 Equipos de Atención Primaria, con 2515 médicos, y cerca de 3600 consultorios locales; y en atención especializada se recibían de la red nacional de Hospitales 57 centros con cerca de 10.000 camas<sup>396</sup>.

---

<sup>396</sup> Datos obtenidos del Informe Anual 2002 del Consejo Económico y Social.



Quizás por el largo período transitorio, o posiblemente por las reminiscencias del personal directivo heredado del INSALUD, parece una estructura muy ajustada a las necesidades reales de la gestión de los recursos sanitarios, puesto que durante los siguientes años se siguió trabajando con el mismo organigrama. Situación contraria a la que se produjo, como se ha visto, con la Gerencia de Servicios Sociales.

La organización del sistema de salud de Castilla y León hay que entenderla completada con los órganos de dirección y participación que marca el Decreto 48/2003, de 24 de abril, por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León<sup>397</sup>:

– Órganos de dirección:

<sup>397</sup> Sin perjuicio de otros órganos de menor relevancia orgánica como los Comités de Ética Asistencial y la Comisión de Bioética de Castilla y León creados por Decreto 108/2002, de 12 de septiembre. O la Comisión Asesora del Plan Estratégico de Urgencias y Emergencias Sanitarias que surge mediante la Orden de 21 de agosto de 2002 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

- La Consejería de Sanidad y Bienestar Social.
- El Consejo de Dirección del Sistema de Salud.
- Los Consejos de Dirección de Área.
- Los Directores de Área.
- Órganos de participación:
  - El Consejo Regional de Salud<sup>398</sup>.
  - Los Consejos de Salud de Área.
  - Los Consejos de Salud de Zona.

### C) EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO.

Al comenzar a analizar esta cuarta etapa de la evolución de la Administración de Castilla y León nos referíamos a la influencia que en la conformación definitiva de la Administración castellanoleonesa tuvo, entre otras, la transferencia de competencias de la gestión realizada por el I.N.E.M. en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

En efecto, debido a la nueva responsabilidad asumida<sup>399</sup> y llegado el momento de proceder a la organización interna, la Ley 10/2003, de 8 de abril, creó el Servicio Público de Empleo de Castilla y León como instrumento que asistiese a la Consejería que tuviera encomendadas las funciones de poner en conexión la oferta y la demanda de trabajo, de facilitar el apoyo a los desempleados en su búsqueda de empleo, de la gestión de programas para la inserción laboral de los desempleados y de la formación ocupacional y, en general, de la realización de actividades orientadas a posibilitar la colocación de los trabajadores que demandan empleo. En resumen, la gestión de las políticas activas de empleo, para aproximar a la Comunidad de Castilla y León al pleno empleo.

En cuanto a su organización interna, el artículo 11 de la Ley de creación, establece que el Servicio Público de Empleo se estructurará en Secretarías Técnicas y en el Observatorio Regional de Empleo, jerárquicamente dependientes del Gerente, aunque para desarrollarlo se remite al Reglamento del Servicio Público de Empleo. La idea de

---

<sup>398</sup> Regulado mediante Decreto 13/2002, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Regional de Salud de Castilla y León.

<sup>399</sup> Los instrumentos para hacer efectiva la transferencia fueron los ya citados Real Decreto 148/1999, de 29 de enero y Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre.

la “Secretaría Técnica” como órgano de dirección parece cogida de la primera organización de la Gerencia de Servicios Sociales, que como se ha visto, ya ha prescindido de ella. Existen previamente a estas, Secretarías Técnicas en todos los Servicios Territoriales y órganos asimilados a ellos de las Delegaciones Territoriales, lo cual podía haber hecho utilizar otra denominación que los distinguiese. Sobre todo, teniendo en cuenta que los otros dos organismos autónomos utilizan la figura de la Dirección Técnica, que hubiera resuelto ese problema y hubiera dado homogeneidad a la estructura de todos los organismos autónomos.

Para conocer algún detalle más de la organización del EcyL, hay que detenerse en el Decreto 110/2003<sup>400</sup>, de 25 de septiembre, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del mismo, así como en el Decreto 15/2006, de 23 de marzo<sup>401</sup>, que incorpora una modificación a dicho Reglamento<sup>402</sup>. En esta normativa, junto, con la Ley nos encontramos con:

- Órganos de Dirección: el Presidente, el Vicepresidente, y el Gerente.
- Órganos de Participación: el Consejo General de Empleo<sup>403</sup> y las Comisiones Ejecutivas Provinciales de Empleo<sup>404</sup>.
- Órganos de Gestión: la Secretaría Técnica Administrativa, la Secretaría Técnica Funcional y el Observatorio Regional de Empleo.

Gráficamente:

---

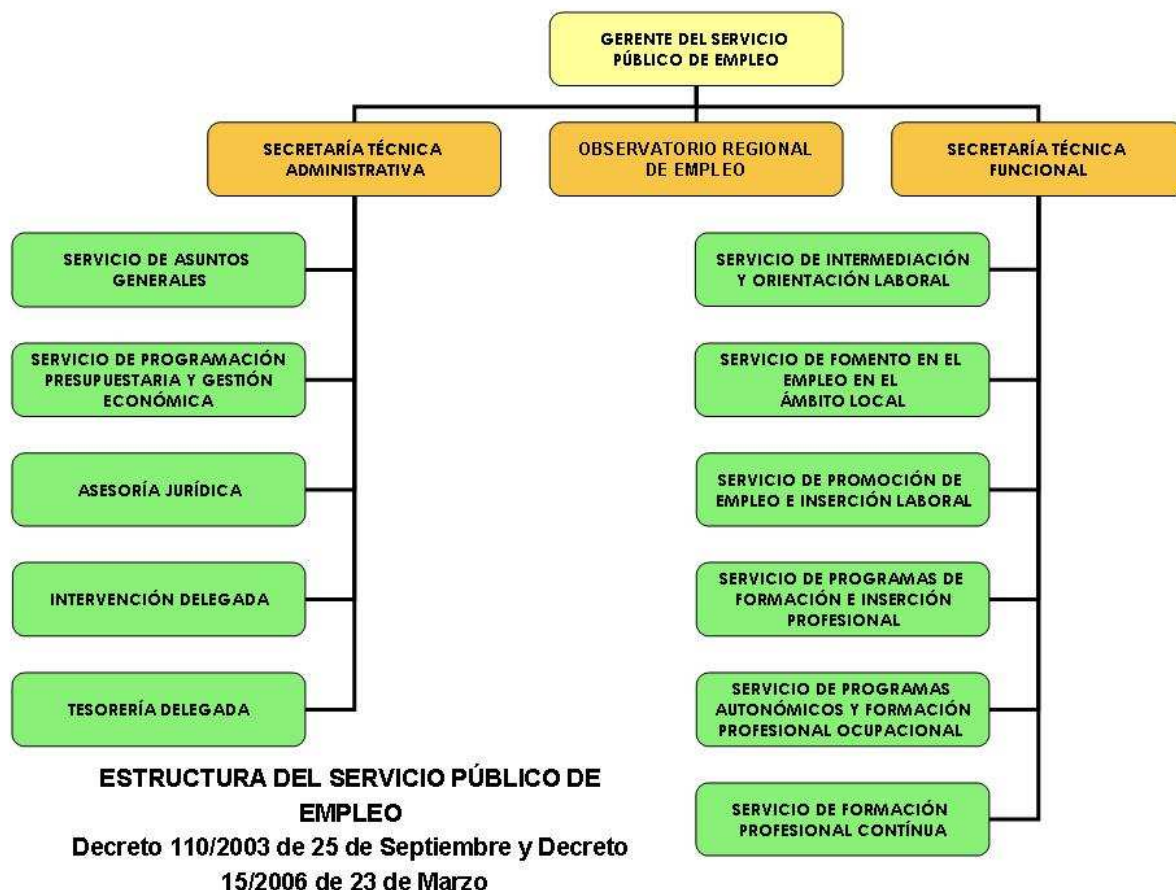
<sup>400</sup> Desarrollado mediante la Orden EYE/1596/2003 de 13 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Modificada por la Orden EYE/1884/2004, de 2 de diciembre.

<sup>401</sup> Este nuevo Decreto da lugar consecuentemente a la modificación de la Orden EYE/1596/2003 mediante la Orden EYE/1218/2006, de 6 de julio.

<sup>402</sup> Se produce esa modificación de manera más que justificada, al aprobarse el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, que recoge como principio general del mismo, «la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas».

<sup>403</sup> Según el artículo 14 de la Ley de creación del EcyL, “*El Consejo General de Empleo es el órgano superior de participación, colegiado, tripartito y paritario, que informa, propone y promueve las líneas de actuación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León*”.

<sup>404</sup> Según el artículo 15 de la misma Ley las Comisiones Ejecutivas Provinciales de Empleo “*son órganos de participación del Servicio Público de Empleo, a los que les corresponde efectuar el seguimiento de la aplicación, en el ámbito provincial, de los acuerdos del Consejo General de Empleo y de la actuación de la Gerencia Provincial correspondiente, así como proponer, en su caso, cuantas medidas sean necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Servicio Público de Empleo*”.



#### D) EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE CASTILLA Y LEÓN.

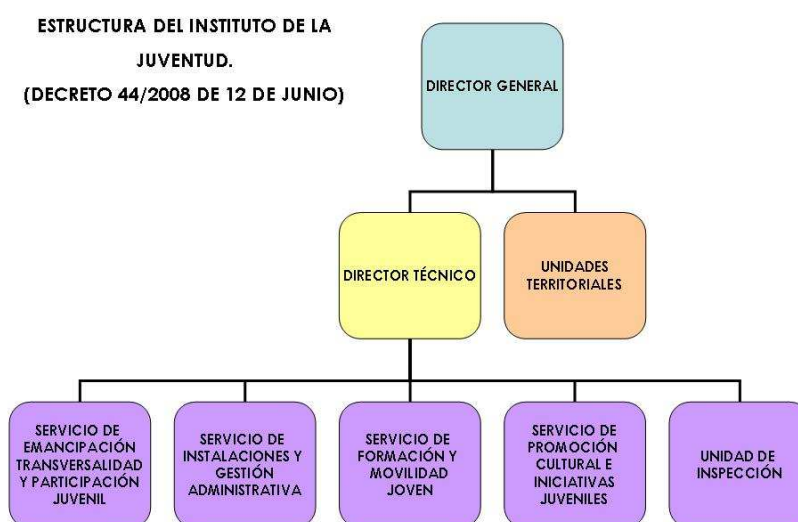
Creado mediante la Ley 3/2006, de 25 de mayo, de Creación del Instituto de la Juventud de Castilla y León, porque se valora por parte del legislador *“un claro avance de lo que eran las políticas de juventud, basadas en el ocio y en el tiempo libre, a otras más acordes con las necesidades actuales de la población juvenil, centradas en aspectos vitales y que encuentran su eje principal en aquellas acciones encaminadas a favorecer los procesos de emancipación”*.

Se pretende así contar con un instrumento de planificación, programación, organización, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud, y con un organismo que garantice la coherencia entre las competencias que desarrolla la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los medios administrativos que se requieren para la puesta en práctica de acciones y servicios destinados a los jóvenes de nuestra Comunidad. Además, el Instituto de la Juventud de Castilla y León servirá para colaborar con los órganos de la Administración Pública competentes en materia de

educación formal.

Según el artículo 4 de la Ley de creación son órganos rectores del Instituto de la Juventud de Castilla y León: a) La Presidencia del Instituto de la Juventud de Castilla y León. b) El Consejo Rector. c) La Comisión Permanente. d) El Director General del Instituto de la Juventud. El artículo 10 crea a demás el Observatorio de la Juventud y el artículo 11 el Foro Joven.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto de la Juventud, aprobado en el Decreto 44/2008 de 12 de junio, desarrolla la estructura de los órganos de gestión con la creación de un “Director Técnico”, dependiendo del Director General, que es sin duda figura copiada de la Gerencia de Servicios Sociales y de la de Salud. Bajo ese Director Técnico el Reglamento hace depender los Servicios se encuentran, con un leve cambio de nombre, los mismos servicios que ya existían en la extinguida Dirección general de Juventud. Además el Reglamento prevé la existencia de unas Unidades Territoriales de Juventud. Se comentarán en su momento.



De cualquier modo no se debe olvidar que el Reglamento regula también la adscripción al Instituto de la Juventud de los órganos de participación y consulta siguientes: Comisión Coordinadora Autonómica de Formación Juvenil, Comisión Coordinadora Autonómica de Información Juvenil, y Comisión Coordinadora Autonómica de Instalaciones Juveniles.



#### 5.4.4.1.2 LOS ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO.

La L.G.A.C. y L. incluye estos entes dentro de la Administración Institucional junto con los Organismos Autónomos, y no sólo no sigue la terminología de la L.O.F.A.G.E. (entidades públicas empresariales), sino que además cuando se aprueba la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, esta incluye también en la delimitación que hace del “sector público” a los efectos de la Ley en el artículo 2, a los entes públicos de derecho privado.

Los entes que ahora estudiamos, según indica el artículo 90 de la L.G.A.C. y L. *“tienen encomendadas la realización de actividades de carácter económico, comercial, industrial, agrario, financiero o análogo, sujetándose fundamentalmente en su actuación al derecho privado”*. Aunque para *“el cumplimiento de las potestades públicas que pudieran ejercer, así como para la formación de la voluntad de sus órganos, los entes públicos se sujetarán al derecho administrativo, y en su ejercicio gozarán de las prerrogativas y privilegios que determine su Ley de creación, excepto la potestad expropiatoria”*.

Tras la aprobación de la L.G.A.C. y L. y fundamentalmente en función del momento de desarrollo competencial de la Comunidad se puede observar la existencia de los siguientes Entes Públicos de Derecho Privado:

##### A) Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León.

Este ente que ya hemos analizado en el apartado 4.2.2.4 de este capítulo, que se creó mediante la Ley 7/1996, de 3 de diciembre, y que no ha sufrido modificación en su estructura.

##### B) Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León.

Tras la Disposición Final Primera de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, este ente público de derecho privado no es otra cosa que la transformación de la ya existente Agencia de Desarrollo Económico (se analizó en el apartado 4.2.2.3. del presente capítulo): *“Se modifica la denominación del ente público de derecho privado creado por la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, que pasará a ser Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León”*. Tras diversas operaciones mercantiles, el grupo de empresas de la Agencia ha quedado configurado del siguiente modo:

- Parques Tecnológicos de Castilla y León.
- Gesturcal.
- Centros Europeos de Empresas e Innovación de Castilla y León.
- Ade Europa.
- Ade Financiación.
- Iberaval, Sociedad de Garantía Recíproca.
- Sodical. (Ade capital).
- Ade Internacional.

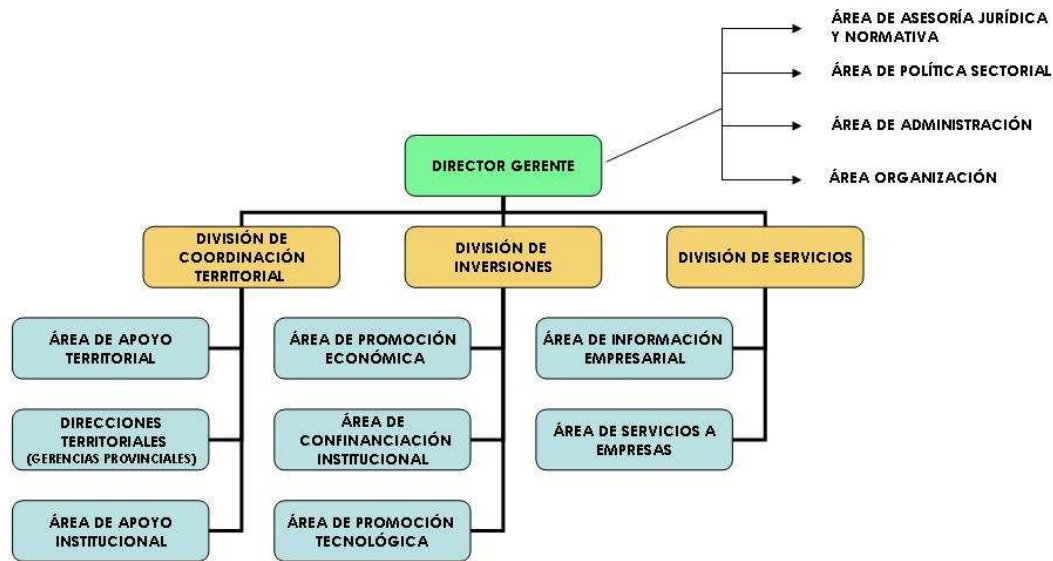
Cambia levemente la finalidad de este ente, que ahora es de promover la competitividad del sistema productivo en Castilla y León, así como favorecer la estrategia empresarial de innovación.

La modificación de la Ley de 1994 incluye como órganos de la Agencia: el Consejo Asesor, el Consejo Rector, el Comité Ejecutivo<sup>405</sup>, el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y el Director Gerente. Se desarrolla mediante el Decreto 23/2007, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, cuyo artículo 17, relativo a la organización interna de la Agencia de Inversiones y Servicios remite sin embargo a un Reglamento de Régimen Interior y a su estructura orgánica.

Va a ser la Resolución de 8 de mayo de 2007, del Director Gerente de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, la que de manera muy diferente a como se hace en la Administración General en Castilla y León, va a desarrollar en la misma norma la estructura orgánica de la Agencia y la Relación de Puestos de Trabajo. Sin embargo, esta estructura que está fundamentada en Divisiones y Áreas, se desarrolla en el nivel inferior en Secciones, como en la Administración General.

---

<sup>405</sup> En la redacción del artículo 6 de la Ley 21/1994 de 15 de Diciembre de creación de la Agencia de Desarrollo Económico, no se incluía el Comité Ejecutivo, que sí aparece ahora.



### ESTRUCTURA DE LA AGENCIA DE INVERSIONES Y SERVICIOS

(Resolución de 8 de mayo de 2007, del Director Gerente de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León)

#### C) Instituto Tecnológico Agrario.

Al contrario que los dos anteriores, que tienen su origen en épocas precedentes, el I.T.A. nace tras la L.G.A.C. y L., a través de la Ley 7/2002, de 3 de mayo, con el objetivo de potenciar la actividad del sector agrario mediante el impulso del desarrollo tecnológico y la dinamización de iniciativas que comporten nuevas orientaciones productivas o de adecuación al mercado y a sus exigencias de calidad y competitividad.

Según el artículo 16 de la Ley, los órganos de dirección del Instituto son el Consejo del Instituto<sup>406</sup> y el Director General del Instituto, aunque el artículo 19 prevé también la creación de un Consejo Asesor. Este último es importante, en la medida que es, según el artículo 13 del Decreto 121/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, el órgano colegiado de carácter consultivo en el que participan el sector agrario y aquellos otros

<sup>406</sup> Según el artículo 17 Es el órgano superior de dirección del Instituto, y estará constituido por un Presidente, que será el Consejero de Agricultura y Ganadería; un Vicepresidente Primero, que será el Secretario General de la Consejería de Agricultura y Ganadería; un Vicepresidente Segundo, que será el Director General del Instituto; cinco Vocales, en representación de las Consejerías de Economía y Hacienda; de Medio Ambiente; de Industria, Comercio y Turismo; de Educación y Cultura y de Sanidad y Bienestar Social, con rango de Directores Generales. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, un técnico del Instituto, que será nombrado por su Director General.

relacionados con los objetivos y funciones del Instituto en la planificación de las actividades del mismo.

En cuanto a su organización, según el artículo 19 del Reglamento, el I.T.A. asume las funciones de los Centros Tecnológicos, unidades de investigación, de administración y de los servicios técnicos de la Consejería<sup>407</sup>. Y cuenta para ello con una Subdirección de Administración y Presupuestos, una Subdirección de Calidad y Seguridad Alimentaria, una Subdirección de Infraestructuras Agrarias, y una Subdirección General de Investigación y Tecnología.

#### 5.4.4.2 LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Son empresas públicas de la Comunidad de Castilla y León, según la regulación del artículo 92 de la L.G.A.C. y L. las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus entidades institucionales sea superior al cincuenta por ciento. Cabe destacar de ellas su régimen jurídico, dispuesto en el artículo 94 de la L.G.A.C. y L. al indicar que se regirán, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación. Además no podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de potestades públicas.

Hemos visto a lo largo del capítulo la creación y extinción de numerosas empresas públicas: CEICAL S.A.<sup>408</sup>, EXCAL S.A.<sup>409</sup>, GESTURCAL S.A.<sup>410</sup>, GICAL S.A.<sup>411</sup>, IBERAVAL S.G.R., Parque Tecnológico de Castilla y León S.A., SIEMCAL S.A.<sup>412</sup>, SODICAL S.A.<sup>413</sup>, SOTUR S.A.<sup>414</sup>. Muchas de ellas simplemente se integraron,

---

<sup>407</sup> En concreto, El Servicio de Calidad Alimentaria de la Dirección General de Industrias Agrarias. El Servicio de Planificación e Información Geográfica de la Dirección General de Desarrollo Rural. El Servicio de Investigación y Tecnología Agraria de la Dirección General de Producción Agropecuaria, excepto el Laboratorio Agrario Regional y el Centro de Control de Patata de Siembra de Castilla y León. La Sección de Desarrollo Enológico; la Estación Tecnológica de la Leche y la Estación Tecnológica de la Carne, todas ellas de la Dirección General de Industrias Agrarias. La Sección Técnica n.º 2 con su Negociado del Área de Estructuras Agrarias de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de Ávila, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. La Sección Técnica n.º 1 con su Negociado del Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos. Las Secciones Técnicas n.º 1 y 2 con sus Negociados del Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León.

<sup>408</sup> Centro de Empresas e Innovación de Castilla y León, S.A.

<sup>409</sup> Exportaciones de Castilla y León, S.A.

<sup>410</sup> Gestión Urbanística de Castilla y León S.A.

<sup>411</sup> Gestión de Infraestructuras de Castilla y León, S.A.

<sup>412</sup> Sociedad de Investigación y Explotación Minera de Castilla y León, S.A.

<sup>413</sup> Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla y León, S.A.

como ya se ha visto, en la Agencia de Inversiones y Servicios.

Además surgen otras que han sido ya citadas al analizar dicha Agencia:

- Parques Tecnológicos de Castilla y León: Empresa pública que promueve la instalación y desarrollo de Empresas Instaladoras de Base Tecnológica (en régimen de alquiler o compra de parcela). Instrumento de la Junta de Castilla y León para el fomento de la innovación tecnológica y la transferencia de tecnología (no son únicamente un espacio físico para la innovación).
- Centros Europeos de Empresas e Innovación de Castilla y León: Empresa pública participada por la Junta de Castilla y León, como instrumento de promoción económica en la Comunidad, en el campo de creación y consolidación de empresas. - Ade Europa. Empresa pública que pretende Promoción de la participación de empresas y organizaciones de Castilla y León en programas e iniciativas UE, en programas nacionales, en Redes y Plataformas, y como organismo de enlace con la Unión Europea.
- Ade Financiación: Empresa pública cuyo objeto es diseñar, desarrollar y ejecutar programas y actuaciones de apoyo financiero para las empresas de castilla y León, facilitando la creación de nuevas empresas, la expansión de las ya establecidas, su desarrollo tecnológico, competitividad y viabilidad.
- Iberaval, Sociedad de Garantía Recíproca: facilita a las empresas el acceso a la financiación ajena.
- Sodical. (Ade capital): Sociedad de Capital Riesgo para promover el desarrollo industrial de Castilla y León
- Ade Internacional: Empresa pública cuya finalidad es la promoción y apoyo de las exportaciones de Castilla y León (Coordina el Plan de Internacionalización de Castilla y León).

Y más recientemente, nace alguna otra empresa pública que no se incorpora a la estructura de la Agencia de Inversiones y Servicios:

- Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León: creada por la Ley 12/2006, de 26 de octubre<sup>415</sup>, con la finalidad de gestionar los servicios públicos en

---

<sup>414</sup> Sociedad para la Promoción del Turismo de Castilla y León, S.A.

<sup>415</sup>Por Acuerdo 162/2006, de 16 de noviembre, de la Junta de Castilla y León se aprueban los Estatutos de la empresa pública “Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León, S.A.” y se autoriza el desembolso.

materia medioambiental que le puedan ser atribuidos por la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, así como la realización de todo tipo de trabajos relacionados con la promoción, protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente, en los ámbitos del medio natural, de la calidad ambiental y de las infraestructuras ambientales.

#### 5.4.5 OTROS ASPECTOS ORGANIZATIVOS RELEVANTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

##### 5.4.5.1 LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN.

La Escuela de Administración Pública de Castilla y León (ECLAP), fue creada por Decreto 47/2002, de 27 de marzo, y desde la creación de la Consejería de Administración Autonómica está adscrita a su Secretaría General. Nace como el instrumento especializado de formación y perfeccionamiento de los empleados públicos de la Comunidad de Castilla y León para conseguir una adecuada calidad de la Administración. La ECLAP cuenta con un Consejo Asesor del que forman parte representantes de la Junta de Castilla y León, de la Administración Local, de los Sindicatos mas representativos en la Administración Autonómica y de las Universidades Públicas de Castilla y León.

En desarrollo del Decreto 47/2002 que creó la Escuela, se dicta la Orden PAT/359/2003, de 18 de marzo, por la que se crea la Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León<sup>416</sup>. Pretende ser una herramienta para contribuir al estudio, investigación, y enseñanza de las disciplinas y técnicas aplicables a las Administraciones Públicas, así como satisfacer las necesidades del personal, publicando trabajos y estudios de investigación y divulgando temas de interés para las Administraciones Públicas. Cuenta con un Consejo Asesor, que es el mismo que el de la Escuela y un Consejo de Redacción.

Ya se vio en la Primera Legislatura la creación del Instituto de Administración Pública de Castilla y León por Ley 2/1986, de 2 de abril, que durante su breve existencia pretendió aglutinar en torno a sí la escuela de Administración Pública, la de Policías Locales y la de la Administración Local. Y si en aquel momento de

---

<sup>416</sup> No olvidamos la creación, unos meses después de la “Revista Jurídica de Castilla y León” mediante la Orden PAT/174/2003, de 20 de febrero, por la que crea la Revista Jurídica de Castilla y León.

implantación de la Administración autonómica valoramos la existencia de este organismo autónomo como un exceso, en la actualidad cobra mucho más sentido la idea, sin perjuicio de que sea o no la herramienta adecuada para materializarla el organismo autónomo.

#### 5.4.5.2 LA ESCUELA REGIONAL DE POLICIA LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.

El Decreto 56/2002, de 18 de abril, por el que se crea la Escuela Regional de Policía Local de Castilla y León instaura instrumento especializado de asistencia y formación en materia de Policía Local, integrado en aquel momento orgánica y funcionalmente en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y posteriormente en la de Interior y Justicia. Con la Escuela se pretende apoyar el perfeccionamiento profesional, la mejora y actualización de la policía local, y la colaboración con entidades públicas y privadas, especialmente con las Universidades.

Al igual que la anterior, esta Escuela también cuenta con un Consejo Asesor integrado por representantes de la Junta de Castilla y León, municipios y Universidades.

#### 5.4.6 ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN Y ASESORAMIENTO DESDE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.

- Comisión Permanente para la Promoción Cultural, Turística y Medioambiental de Castilla y León creada por Decreto 183/2001, de 28 de junio.
- Consejos de Caza de Castilla y León, regulados en el Decreto 80/2002, de 20 de junio, por el que se establece su composición y régimen de funcionamiento.
- Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León, mediante el Decreto 79/2002, de 20 de junio, por el que se establecen la composición y el régimen de funcionamiento de las mismas.
- Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla y León, por Decreto 104/2002, de 22 de agosto.
- Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, creada por Decreto 18/2003, de 6 de febrero.
- Comisión de Coordinación de Ciencia y Tecnología, mediante Decreto 113/2003, de 2 de octubre.

- Consejo Castellano y Leonés de Comercio, por Decreto 126/2003, de 30 de octubre.
- Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer, creada mediante Decreto 133/2003, de 20 de noviembre.
- Comisión Interconsejerías para la Inmigración, creada en el Decreto 35/2005, de 12 de mayo, por el que se crea la.
- Consejo del Deporte de Castilla y León, mediante Decreto 52/2005, de 30 de junio, por el que se crea el y se regula su composición y funcionamiento.
- Comité Asesor de Castilla y León para la prevención, preparación y respuesta ante una pandemia de gripe, con el Decreto 72/2005, de 13 de octubre.
- Comisión de Protección Civil de Castilla y León, mediante el Decreto 73/2005, de 20 de octubre.
- Comisión de Castilla y León para la Conmemoración del V Centenario del Fallecimiento de Cristóbal Colón, creada mediante el Decreto 88/2005, de 17 de noviembre.
- Foro Regional para la Integración Social de los Inmigrantes, por el Decreto 89/2005, de 24 de noviembre.
- Consejo Regional de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León y sus Comisiones Provinciales de Seguridad y Salud Laboral, mediante Decreto 103/2005, de 29 de diciembre.
- Comisión de Coordinación del Plan del Español para Extranjeros de Castilla y León, por Decreto 30/2006, de 7 de abril.
- Comisión de los Caminos a Santiago por Castilla y León, por Decreto 24/2006, de 20 de abril.
- Comisión Regional y las Comisiones Territoriales para la promoción de la salud en los Centros Escolares mediante Decreto 27/2006, de 27 de abril.
- Comisión Regional Antidopaje creada por Decreto 53/2006, de 27 de julio.
- Comisión Conmemorativa del Centenario de Antonio Machado en Castilla y León, que la crea el Decreto 70/2006, de 5 de octubre.
- Consejo de la Emigración de Castilla y León mediante Decreto 55/2006, de 31 de



agosto.

- Comisión para la participación de la Comunidad de Castilla y León en la Exposición Internacional Zaragoza 2008, por Decreto 64/2007, de 14 de junio.
- Consejo de Transportes de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Transportes, mediante Decreto 90/2007, de 13 de septiembre.
- Comisión Asesora de Justicia de Castilla y León, mediante el Decreto 7/2008, de 31 de enero.
- Comité Científico de Lucha Contra las Plagas Agrícolas en Castilla y León, que lo crea el Decreto 11/2008, de 14 de febrero.
- Comisión de Mediación y Arbitraje Deportivo de Castilla y León, en el Decreto 13/2008, 14 de febrero, por el que se crea la y se regula su composición y funcionamiento.
- Comisión Interterritorial de Castilla y León de Cooperación para el Desarrollo en el Decreto 16/2008, de 28 de febrero, por el que se regula su composición, organización y funcionamiento.
- Comisión Interconsejerías para la promoción y coordinación de las políticas y medidas de apoyo a las familias en Castilla y León, en el Decreto 24/2008, de 19 de marzo.
- Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, por Decreto 26/2008, de 3 de abril, por el que se regula su composición, organización y funcionamiento.
- Comisiones de Contratación Patrimonial, en el Decreto 29/2008, de 10 de abril.

## 5.5 OTRAS NORMAS DE RELEVANCIA INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

La norma trascendental para entender la organización administrativa de Castilla y León es, como se ha dicho, la Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo durante los años en los que podemos considerar alcanzado el techo competencial de la Comunidad, se ha dictado alguna otra Ley de importancia para la Administración Pública de Castilla y León, que ha contribuido a configurarla. Se apuntan a continuación los rasgos

característicos de estas normas.

### 5.5.1 LEY 7/2005, DE 24 DE MAYO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN.

El Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, corresponde más o menos a la misma época que la anterior Ley de Gobierno y Administración. Y como ésta requería de un cambio derivado de la complejidad de la función pública quince años después.

La Ley de Función Pública pretende marcar el régimen jurídico genérico de todos los empleados públicos de Castilla y León atendiendo, no obstante, a las particularidades del personal docente, investigador y sanitario. Por otra parte, y además de los principios rectores de la Función pública, destaca de manera novedosa esta Ley por los valores éticos que se atribuyen a la actuación del personal: de integridad y ética profesional, neutralidad, imparcialidad, transparencia en la gestión, iniciativa, receptividad, cooperación, responsabilidad y servicio a los ciudadanos.

Se mantienen los órganos competentes en esta materia: la Junta de Castilla y León, el Consejero competente en materia de Función Pública, el Consejero competente en materia de política presupuestaria y de gasto público, el Consejo de la Función Pública<sup>417</sup>, y como órgano novedoso la Comisión Regional de la Función Pública, la cual nace con la finalidad de lograr mayor coordinación entre las políticas de personal de las administraciones autonómica y local.

Además las herramientas que la Ley de Función Pública regula para la gestión de los recursos humanos son la oferta de empleo público, los planes de empleo, las relaciones de puestos de trabajo y las plantillas, que presentan novedosas mejoras de especialización y evaluación de los empleados públicos, directivos y unidades administrativas.

---

<sup>417</sup> El Consejo de la Función Pública ha dispuesto de su propio Reglamento mediante su aprobación por Decreto 72/2006, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de la Función Pública de Castilla y León. El artículo 2 del mismo determina su naturaleza: “*El Consejo de la Función Pública, adscrito a la Consejería competente en materia de Función Pública, es el órgano superior colegiado de relación con el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, con las funciones de coordinación, consulta, asesoramiento y participación de aquél en la política de Función Pública*”.

Por último, se debe señalar que se contempla todo el régimen jurídico de los funcionarios<sup>418</sup>, en donde destaca por su innovación y generosidad las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar a la hora de regular el régimen de disfrute de licencias y permisos.

A pesar de haber encontrado un momento adecuado para regular de manera consensuada y actualizadamente esta materia conforme al desarrollo y evolución del personal al servicio de la Administración autonómica, hay que ponderar la oportunidad de la Ley en el contexto que se estaba viviendo de la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado apenas dos años después<sup>419</sup>. Esta circunstancia obliga a los gestores de personal a un esfuerzo de interpretación y aplicación de las dos normas, por ejemplo en materias como las vacaciones, licencias y permisos, en la que la Administración de Castilla y León mantiene además en vigor un Decreto<sup>420</sup> previo incluso a la propia Ley de la Comunidad.

#### 5.5.2 LEY 2/2007, DE 7 DE MARZO, DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA Y LEÓN.

La regulación que de la Función Pública se hace en la Ley que se acaba de mencionar hay que entenderla completada con la Ley 2/2007, de 7 de Marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud. Aquella establecía en su artículo 2.4 que los preceptos relativos al régimen estatutario de los funcionarios públicos y a la representación y participación de los trabajadores en las condiciones de trabajo serían de aplicación al personal estatutario siempre y cuando fuera compatible con su propia normativa. A la vez, permitía la adecuación de la Ley a las peculiaridades del personal sanitario. Y así se hace una vez hecha efectiva la transferencia de competencias del Instituto Nacional de la Salud el 1 de enero de 2002<sup>421</sup>. Teniendo en cuenta esta circunstancia y la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, (norma estatal que cumple con la

---

<sup>418</sup> En el Título IV se regula: el sistema de cuerpos y escalas, la adquisición y pérdida de la condición de Funcionario, la selección y provisión, los derechos y deberes de los funcionarios públicos con importantes innovaciones de carácter social, la formación, el régimen de incompatibilidades y a la responsabilidad de los funcionarios públicos, el régimen retributivo y de Seguridad Social, el régimen disciplinario y las situaciones administrativas.

<sup>419</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>420</sup> Decreto 210/2000, de 11 de Octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos del personal al servicio de la Administración de Castilla y León.

<sup>421</sup> De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

exigencia de delimitar las bases del artículo 149.1.18 de la Constitución Española), se lleva a cabo la aprobación mediante la Ley ya citada, del Estatuto Jurídico del personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

Sin pretender ser exhaustivos en este breve apunte de la cuestión, se trataba de regular las peculiaridades propias del ejercicio de las profesiones sanitarias o vinculadas a centros de esa naturaleza.

### 5.5.3 LEY 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE LA HACIENDA Y DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

Esta Ley de 300 artículos y 12 disposiciones adicionales hace deducir de su extensión una clara intención compiladora y a veces excesivamente reglamentista. El origen de esta Ley está, como en las ya analizadas (de Gobierno y Administración y de Función Pública) en la necesidad de adecuar la regulación de la materia que encontraba soporte legal en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León. No se debe olvidar que se hizo necesaria la adecuación a los principios de equilibrio presupuestario, transparencia y eficiencia de la Unión Europea y de la legislación básica estatal que delimita el sector público.

El ámbito de aplicación de esta Ley abarca el conjunto del sector público que logra una interesante enumeración en el artículo 2: a) la Administración General de la Comunidad, b) los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad, c) las empresas públicas de la Comunidad, d) las fundaciones públicas de la Comunidad, e) Las universidades públicas, f) los consorcios dotados de personalidad jurídica, g) el resto de entes o instituciones públicas creadas por la Comunidad o dependientes de ella, y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente.

Además de regular las competencias de los órganos superiores de la Administración y de los diversos elementos del sector público en las materias objeto de esta Ley, se aborda el Régimen Jurídico<sup>422</sup> de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Entidades integrantes del Sector Público Autonómico, el Régimen

---

<sup>422</sup> Se incluyen los derechos y obligaciones de la Hacienda de la Comunidad, y los derechos y obligaciones de otras entidades del sector público que no forman parte de la Hacienda de la Comunidad (como los entes públicos de derecho privado).

Presupuestario<sup>423</sup>, la Gestión de Tesorería y de las Operaciones Financieras, la contabilidad, el control de la Gestión Económico-Financiera realizado por la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las Responsabilidades.

## 5.6 LA NUEVA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: EL CONSEJO CONSULTIVO.

Tras la reforma del Estatuto de Autonomía que se plasmó a través de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, se dio respaldo estatutario a la regulación de esta entidad que forma parte de la Administración Consultiva de Castilla y León, junto con el Consejo Económico y Social, que ya analizamos en el apartado 4.3.5 de este capítulo.

Se trata, según dice el artículo 1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, del superior órgano consultivo de la Comunidad de Castilla y León, que desarrolla su actividad con autonomía orgánica y funcional con la finalidad de lograr su objetividad e independencia.

Los dictámenes de este órgano se refieren a consultas preceptivas de la Administración Autonómica o facultativas, cuando el Presidente de la Junta de Castilla y León o de las Cortes regionales lo solicitan si la materia tiene una especial trascendencia. Pero además también la Administración Local debe someterse al dictamen del Consejo Consultivo en los asuntos que establezcan las leyes.

Está compuesto por cinco Consejeros electivos y por los Consejeros natos que son, a tenor del artículo 7.4 los ex Presidentes de la Junta de Castilla y León que, habiendo ejercido el cargo durante al menos tres años, gocen de la condición de ciudadano de Castilla y León y mientras no ostenten cargo público alguno.

El Consejo Consultivo se organiza en: Presidente, Secretario, Pleno y Secciones.

---

<sup>423</sup> Según el artículo 75 “La programación presupuestaria se ajustará a la planificación estratégica y sectorial de la Comunidad y a los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado en materia de estabilidad presupuestaria, en esta Ley y en la específica que sea de aplicación. En su elaboración se valorarán los resultados de la gestión presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores”.



## **6. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA: SU ATRIBUCIÓN A ÓRGANOS PERIFÉRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN.**

### **1. DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS**

- 1.1. UNA APROXIMACIÓN A SU CONCEPTO Y SU NATURALEZA
- 1.2. REGULACIÓN ACTUAL
  - 1.2.1. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, EN LA L.R.J.P.AC. Y EN LA L.O.F.A.G.E.
  - 1.2.2. LA DESCONCENTRACIÓN EN EL DERECHO AUTONÓMICO.
  - 1.2.3. LA DESCONCENTRACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
  - 1.2.4. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA REGULACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.
  - 1.2.5. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA LEY 3/2001, DE 3 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 1.2.6. LA DESCONCENTRACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.

### **2. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS.**

- 2.1. TRANSFERENCIA DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS
- 2.2. UNA AUSENCIA EN LA LEY: ¿ES NECESARIA LA VOLUNTARIEDAD DEL ÓRGANO DELEGANTE?
- 2.3. UNA RELATIVA NOVEDAD DE LA L.R.J.P.A.C.: LA DELEGACIÓN PER SALTUM.
- 2.4. LA DELEGACIÓN INTERSUBJETIVA.
- 2.5. PROHIBICIONES PARA LLEVAR A CABO LA DELEGACIÓN.
- 2.6. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS SE CONSIDERARÁN DICTADAS POR EL ÓRGANO DELEGANTE.
- 2.7. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE DICTEN POR DELEGACIÓN HARÁN CONSTAR LA CIRCUNSTANCIA DE LA DELEGACIÓN Y SE PUBLICARÁN EN EL BOLETÍN OFICIAL CORRESPONDIENTE.
- 2.8. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE ÓRGANOS COLEGIADOS.
- 2.9. LA DURACIÓN DE LA DELEGACIÓN.
  - 2.9.1. LA REVOCACIÓN
  - 2.9.2. LA AVOCACIÓN
  - 2.9.3. LOS CAMBIOS EN LOS ÓRGANOS DELEGADOS Y DELEGANTES.
- 2.10. ALGUNOS ASPECTOS FORMALES QUE SE DEBEN DE TENER EN CUENTA: LAS DELEGACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

Si cobra sentido de alguna manera el estudio comparado (y en particular el de Castilla y León) de la configuración de la administración periférica de las Comunidades Autónomas se debe a la existencia de esa potestad organizatoria de la administración

autonómica entendida en general como lo hace Nevado-Batalla Moreno<sup>424</sup> cuando considera como tal la capacidad de configurar su estructura y medios para un mayor rendimiento de sus recursos materiales y humanos, autoorganización, que no plantea ningún tipo de problema a ser atribuida como potestad a la Administración por cuanto cualquier organización personificada, pública o privada, la ostenta para la mejor defensa y consecución de sus fines.

En ese mismo sentido declara el artículo 11.1 de la L.R.J.P.A.C. que “corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.” Y esos órganos administrativos deberán cumplir según Entrena Cuesta<sup>425</sup> los siguientes requisitos:

1. Determinación de su forma de integración en la Administración pública de que se trate y su dependencia jerárquica.
2. Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.
3. Delimitación de sus funciones y competencia.

Además, los titulares de los mismos tendrán que contar, siguiendo a Parada<sup>426</sup> con una investidura regular, imparcialidad, capacidad de obrar y ausencia de vicios en el consentimiento. También, y una vez más, competencia.

La competencia administrativa es, por tanto, “la aptitud que se confiere a un órgano de la Administración para emanar determinados actos jurídicos en nombre de ésta”<sup>427</sup>, o lo que es lo mismo “el conjunto de funciones o materias que le son atribuidas a una Administración u órgano de ésta por el ordenamiento para su gestión”<sup>428</sup>.

Los criterios para delimitar la competencia son coincidentes en el conjunto de la doctrina, aunque por todos es destacada la clasificación de los mismos de Entrena Cuesta<sup>429</sup>:

- a) El criterio jerárquico, con el que se trata de precisar la preferencia de un órgano para el ejercicio de una función respecto de sus superiores e inferiores.

---

<sup>424</sup> Nevado-Batalla Moreno, Pedro T.: “Notas sobre Derecho Administrativo I”. Ratio Legis 2001.

<sup>425</sup> Entrena Cuesta, R.: “Curso de Derecho Administrativo. Volumen ½. Organización administrativa”. Tecnos. 1994.

<sup>426</sup> Parada, Ramón: “Derecho Administrativo I. Parte General”. Marcial Pons. 1993.

<sup>427</sup> Parada, Ramón: “Derecho Administrativo...”op. cit.

<sup>428</sup> Nevado-Batalla Moreno, Pedro T.: “Notas sobre Derecho...”. Op. cit.

<sup>429</sup> Entrena Cuesta, R.: “Curso de Derecho Administrativo...”. Op. cit.



1. Unas veces desde el punto de vista cuantitativo, que es el sistema habitual para la determinación de la competencia sancionadora dependiendo de la cuantía de la multa. Sirva entre muchas normas que utilizan este criterio como ejemplo la Ley 7/2006, de 2 de Octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, que en su artículo 41<sup>430</sup>, atribuye competencias sancionadoras a los ayuntamientos, al Delegado Territorial, al Director General o al Consejero en función de la cuantía y de las medidas añadidas a la propia sanción pecuniaria.

2. Otras veces desde el punto de vista cualitativo, atendiendo a la naturaleza de la función a ejercitar, como marca por ejemplo, el artículo 12.3 de la L.R.J.P.A.C.<sup>431</sup>

b) El criterio objetivo, por el cual se atribuyen competencias a las diversas divisiones departamentales en la administración en función de la materia. Puede servir como ejemplo, también entre multitud de normas que siguen este sistema la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, que después de regular en su Título III los Órganos Superiores de la Función Pública, enumera uno por uno en los artículos 6, 7, 10, 11 y 12, determinando en cada uno de ellos sus competencias.

c) El criterio territorial, que se utiliza para delimitar el ejercicio competencia en función de la circunscripción territorial asignada. En virtud de la aplicación de este criterio distinguiremos dentro de una misma administración los órganos centrales y los periféricos según desplieguen su competencia a todo el territorio sobre el que se asienta la administración en la que se insertan, o simplemente a una parte reducida del mismo.

---

<sup>430</sup> Artículo 41.- Competencia para sancionar.

1. La competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por infracciones leves corresponde a los Ayuntamientos.

2. La competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por infracciones graves y muy graves corresponde a la administración autonómica, que es el órgano competente para imponer la sanción:

a. El Delegado Territorial correspondiente cuando se trate de infracciones graves y se proponga cualquier sanción incluida la imposición de multas de hasta 30.000.

b. El Director General competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas cuando se trate de infracciones muy graves y se proponga sanción consistente en multa por un importe máximo de 300.000 \*, así como cualquier otra sanción de las previstas para infracciones muy graves, excepto la consistente en el cierre definitivo del establecimiento e instalación, permanente o no.

c. El Consejero competente en materia de espectáculos públicos cuando se trate de infracciones muy graves y se proponga como sanción consistente en multa por un importe mínimo de 300.001 \*, así como cuando se proponga el cierre definitivo del establecimiento e instalación.

3. Cuando se aprecie la existencia de varias acciones u omisiones constitutivas de múltiples infracciones, la competencia para sancionarlas se atribuirá al órgano que la tenga respecto de la infracción de naturaleza más grave.

<sup>431</sup> Si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común.

Destaca dentro del ordenamiento jurídico de Castilla y León la atribución que mediante este criterio se realiza a las Delegaciones Territoriales de forma genérica en el artículo 41.1 de la L.G.A.C. y L.

Además, la Administración Pública seguirá el contenido del artículo 12.1 de la L.R.J.P.A.C cuando establece que “la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en estas o en otras leyes”.

Por lo tanto también del anterior precepto obtenemos característicos de la competencia administrativa:

1. La competencia que ostenta un órgano administrativo vendrá en origen atribuida por una norma.
2. La ausencia de competencia provocará la nulidad del acto administrativo.
3. La competencia es irrenunciable, que no es lo mismo que afirmar que la tenga que ejercer su titular.

Si hasta ahora hemos analizado la potestad organizatoria y la competencia administrativa y sus elementos esenciales, debemos tener en cuenta a continuación las formas mediante las que el ordenamiento jurídico las asigna a los órganos administrativos.

Y estas formas de atribución son dos:

- a) La atribución genérica, que se utiliza para asignar globalmente una función a una parte específica de la Administración, como por ejemplo, una Consejería de un Gobierno Regional, sin especificar el órgano que ha de ejecutarla. Podemos observar esta forma de atribución en múltiples normas, pero nos puede servir como ejemplo la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2008, que al regular las modificaciones presupuestarias, establece en el artículo 14.7 que “La competencia para proponer a la autorización de la Junta de Castilla y León modificaciones de créditos presupuestarios corresponde, en todo caso, a la Consejería de Hacienda”. Esta forma de atribución se ha utilizado con frecuencia al

producirse una transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma<sup>432</sup>.

b) La atribución específica, que se utilizará en el caso contrario. Es decir, la asignación específica de las facultades a un órgano en concreto. A veces se ha utilizado también tras el traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma<sup>433</sup>. Y otras veces, simplemente se ha llevado a cabo con pretensiones sistematizadas u organizativas<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> En Castilla y León:

- Decreto 109/1983 de 17 de noviembre, sobre atribución de funciones y servicios en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente.
- Decreto 114/1983 de 17 de noviembre sobre atribuciones de funciones y servicios traspasados en materia de vivienda rural.
- Decreto 125/1984 de 15 de noviembre, sobre adscripción de funciones y servicios en materia de Industria, Energía y Minas.
- Decreto 6/1985, de 31 de enero, sobre adscripción de funciones y servicios en materia de turismo.
- Decreto 203/1994, de 15 de septiembre, de atribución de funciones y servicios en materia de Asociaciones.
- Decreto 206/1994, de 15 de septiembre, de atribuciones de funciones y servicios en materia de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria.
- Decreto 201/1994, de 15 de septiembre, de atribución de funciones y servicios en materia de Casinos, Juegos y Apuestas.
- Decreto 227/1995, de 9 de noviembre, de atribución de funciones y servicios en materia de Fundaciones.
- Decreto 201/1996, de 5 de septiembre, de atribución de funciones y servicios en materia de Sociedades Agrarias de Transformación.
- Decreto 201/1996, de 5 de septiembre, de atribución de funciones y servicios en materia de Sociedades Agrarias de Transformación.
- Decreto 200/1996, de 5 de septiembre, de atribución de funciones y servicios en materia de Cámaras Agrarias.
- Decreto 204/1996, de 5 de septiembre, de atribución de funciones y servicios ampliados y adaptados en materia de Industria.
- Decreto 288/2001, de 13 de diciembre de atribución de funciones y servicios de la gestión encomendada al Instituto Nacional de Empleo en materia del trabajo, el empleo y la formación.
- Decreto 106/2002, de 30 de agosto, de atribución de funciones en materia de propiedad industrial a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

<sup>433</sup> En Castilla y León:

- Decreto 202/1994, de 15 de septiembre, de atribución de funciones y servicios en materia de Espectáculos.
- Decreto 208/1994, de 15 de septiembre, de atribución y funciones y servicios en materia de Denominaciones de Origen.
- Decreto 205/1994, de 15 de septiembre, de atribuciones de funciones y servicios en materia de Mutualidades de Previsión Social no integradas en la Seguridad Social.
- Decreto 167/1995, de 3 de agosto, de atribución de funciones y servicios en materia de Universidades.
- Decreto 205/1995, de 5 de octubre, de atribución de funciones y servicios en materia de Gestión de las Prestaciones y Servicios Sociales del sistema de Seguridad Social: INSERSO.
- Decreto 113/2004, de 21 de octubre, por el que se atribuye el ejercicio de la competencia en materia de formación continua al Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

<sup>434</sup> En Castilla y León:

- Decreto 28/1983 de 30 de Julio, de la Junta de Castilla y León sobre distribución de competencias en materia de Urbanismo.
- Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimientos en materia de Patrimonio Histórico en la Comunidad de Castilla y León.

A partir de esa competencia originariamente atribuida por la norma, cabe la posibilidad de que se transfiera la titularidad de la misma o que se transfiera su ejercicio. En efecto, es posible que un tercero desconcentre las competencias atribuidas a un órgano en concreto a otro distinto, transfiriendo la titularidad. Y es a veces oportuno que el titular de la competencia delegue su ejercicio en otro órgano administrativo.

Estas dos técnicas, la desconcentración y la delegación, son las que van a resultar claves en la configuración de la administración periférica de las comunidades autónomas, y en las que, por lo tanto, nos detendremos para analizarlas.

## 1. LA DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS.

### 1.1 UNA APROXIMACIÓN A SU CONCEPTO Y SU NATURALEZA

Una de las principales herramientas de la organización administrativa que nos ofrece nuestro ordenamiento jurídico es la desconcentración, que según Entrena Cuesta<sup>435</sup> es una técnica de transferencia de competencias intermedia entre la descentralización y la delegación: se da en el seno de una misma administración, y se transfiere tanto el ejercicio como la titularidad de la competencia. A esa definición González Pérez<sup>436</sup> añade algunos elementos más cuando afirma que se trata de la transferencia de competencias decisorias específicas (excluyentes o simplemente exclusivas) de órganos superiores a otros inferiores pertenecientes a una misma organización administrativa, personificada o no personificada, realizada mediante norma jurídica.

Así mismo, es interesante la definición que dio el Tribunal Supremo<sup>437</sup>, al decir que la desconcentración implica un acto de reorganización de carácter permanente establecido por una norma nueva por la que se atribuye a órganos periféricos facultades

- 
- Decreto 283/1996, de 19 de diciembre, por el que se distribuyen las competencias que en materia de protección de menores tiene la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
  - Decreto 92/1998, de 14 de mayo, de distribución de competencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en materia de Transportes.
  - Decreto 19/2005, de 3 de marzo, por el que se atribuye la potestad sancionadora en materias que son competencia de la Consejería de Economía y Empleo.

<sup>435</sup> Garrido Falla, F., Entrena Cuesta, R y otros. “Comentarios a la Constitución”. Tecnos. 1985.

<sup>436</sup> González Pérez, Jesús y González Navarro, F. “Comentarios a la Ley del régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre). Civitas. 1999.

<sup>437</sup> Auto del Tribunal Supremo de 27 de Marzo de 1992. Recurso número 7.620/1991.

propias que antes estaban atribuidas a órganos centrales, los cuales en la misma medida pierden, por el cambio estructural que implica el fenómeno, y por el imperio de la norma que lo impone, las facultades que le correspondieron en la estructura anterior.

No nos podemos olvidar, a pesar de la definición anterior, de que esta técnica de atribución de competencias no tiene por qué ser necesariamente utilizada con órganos periféricos, pues de hecho también se usa con órganos centrales y para la creación, por ejemplo, de comisiones delegadas del gobierno. El propio González Pérez califica la primera como propia, y la segunda como impropia. Sin embargo, a la hora de estructurar la administración periférica, es sumamente útil, dado que viene a solventar la situación que se produce cuando no siendo por sí misma capaz la administración central de ejecutar ciertas funciones debe recurrir a otros centros administrativos locales de la misma administración a los cuales se les encomienda el cumplimiento de determinados objetivos. Este sistema de reasignación normativa de competencias va a suponer que los órganos inferiores asuman como propias y bajo su responsabilidad dichas competencias hasta tal punto que como titulares de las mismas pueden llegar a delegarlas.

Se puede observar cómo no se inventa nada nuevo, sino que a la hora de conformar la administración periférica regional se reproducen mecanismos utilizados históricamente, como pudimos analizar con anterioridad en este mismo trabajo.

La desconcentración, siguiendo la opinión de Guerra Posadas<sup>438</sup>, tiene una doble naturaleza:

- a) Es, por un lado, un principio organizativo elevado a rango constitucional en el artículo 103.1 C.E. y cuyo contenido se traslada al artículo 3.1 de la L.R.J.P.A.C.,
- b) y por otro un mecanismo traslativo de las competencias de los órganos superiores a los inferiores.

Se trata, en opinión del citado autor, de descongestionar a los órganos superiores de la Administración de aquellas competencias que pueden ser gestionadas por otros más cercanos al administrado. Y ese desahogo competencial, a diferencia de lo que pasa con la delegación, lo hace un tercero, no el titular originario de la competencia. No

---

<sup>438</sup> Guerra Posadas, Rafael: “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Coordinador y Autor de los comentarios de los artículos 44 a 49. Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León. Número especial. Octubre 2004.

obstante, nos recuerda Meseguer Yebra<sup>439</sup>, que “no se contradice con esta técnica el hecho de que el órgano en el que se desconcentra la competencia esté sometido a directrices, instrucciones, o circulares del órgano superior, ni que los actos dictados en el ejercicio de aquella sean susceptibles de recurso de alzada ante el órgano que se desprende de la competencia”.

También es frecuente la inclusión de una referencia a la posibilidad de avocación de la competencia. Así lo hicieron, por ejemplo, y refiriéndonos a desconcentraciones en órganos periféricos de la Junta de Castilla y León:

– El Decreto 93/1998, de 14 de Mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, en su artículo 3: “Las atribuciones que se desconcentran por el presente Decreto podrán ser avocadas, en los términos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previa autorización expresa del Consejero de Fomento.”

– El Decreto 83/1996, de 28 de marzo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Agricultura y Ganadería en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, reproduce en el artículo 3 una cláusula similar: “Las competencias que se desconcentran en el presente Decreto podrán ser avocadas por los órganos superiores competentes en cada caso, cuando razones justificadas sobrevenidas lo aconsejen.”

Los efectos positivos de la desconcentración, aplicable totalmente para la organización periférica de las administraciones autonómicas, ya nos los recordaba de la Vallina Velarde<sup>440</sup> cuando nos decía que:

1º. Mediante la desconcentración se acerca la administración a los ciudadanos y la acción administrativa a las necesidades generales que esa acción persigue satisfacer.

2º. Consecuencia de lo anterior es que se hace posible que resuelva el órgano que ha estudiado el asunto y no se confiera dicha misión al que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y la tramitación del caso.

3º. Al no tener que ir todos los asuntos, para su resolución, a los órganos centrales, se posibilita que la acción administrativa sea más flexible y rápida.

---

<sup>439</sup> Meseguer Yebra, J.: “La competencia administrativa y sus modulaciones”. Bosch. 2005.

<sup>440</sup> De la Vallina Velarde, J.L. La desconcentración administrativa. Revista de Administración Pública. N1 35. 1961.

4º. Se acrecienta la identificación de los cuadros burocráticos con la tarea encomendada, así como su responsabilidad e iniciativa.

5º. Se evitan los inconvenientes de una larga línea jerárquica.

Más acertados son a nuestro juicio estos aspectos positivos que ofrece la utilización de la desconcentración de competencias, que los posibles efectos negativos como lo son el hecho de que muchos asuntos del mismo género podrían ser idénticamente resueltos si no se desconcentra la competencia, el incremento de los gastos en personal o el posible favoritismo que da la cercanía a los interesados.

## 1.2 REGULACIÓN ACTUAL.

### 1.2.1. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, EN LA L.R.J. P.A.C. Y EN LA L.O.F.A.G.E.

Después de la consagración constitucional del principio de desconcentración en el artículo 103.1 (“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”), la siguiente referencia normativa destacable es la de la L.R.J.P.A.C., tanto en su artículo 3.1, que reproduce el precepto constitucional, como en su artículo 12.2, que establece cómo la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

La Administración General del Estado recoge la desconcentración en una de sus más importantes normas relativas a la organización administrativa, como lo es la Ley 6/1997 de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con la novedad respecto de la regulación anterior de incorporar dentro de los principios de organización de su artículo 3 la clasificación de desconcentración funcional y territorial.

Hecho este primer avance conceptual y normativo, cabe plantearse si el artículo 103 C.E., y por ende, el principio de desconcentración, es aplicable a todas las administraciones públicas. Defendemos tajantemente una respuesta afirmativa, no sólo porque lo declare el Tribunal Constitucional en su sentencia 85/1983 de 22 de

Febrero<sup>441</sup> cuando dice en su fundamento jurídico octavo “que el art. 103 de la C. E. es aplicable a todas las Administraciones Públicas es algo que no puede ponerse en cuestión”, sino también por la argumentación que Baena del Alcázar<sup>442</sup> basada en cuestiones terminológicas. Según el autor, si el párrafo 2 del artículo 103 se refiere tan sólo a la Administración del Estado, y el párrafo 1 comienza refiriéndose a la Administración Pública, es precisamente porque al menos este es de general aplicabilidad a todas las administraciones públicas.

### 1.2.2. LA DESCONCENTRACIÓN EN EL DERECHO AUTONÓMICO.

Por su parte, el ordenamiento jurídico autonómico regula de manera desigual la desconcentración como técnica o principio de organización que en este momento nos resulta de sumo interés para construir la estructura periférica de las administraciones periféricas.

#### 1.2.2.1 LA DESCONCENTRACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA:

Es poco frecuente en los Estatutos de Autonomía una referencia, (y cuando la hay es muy escueta) a la desconcentración en los artículos dedicados a la administración pública, y normalmente la encontramos dentro de una relación de principios de actuación y organización que suelen reproducir el artículo 103 de la Constitución Española.

Así, por ejemplo lo hace el artículo 133.1 del E.A. de Andalucía al incorporar la desconcentración a una relación de casi veinte “principios de actuación y gestión de competencias”. Principios que se reproducen y amplían en la Ley 9/2007 de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en la que se insiste en su artículo 3 en la “desconcentración funcional y territorial” y en “la proximidad a la ciudadanía”, criterio de actuación administrativa de interés en el estudio de la parte de la organización administrativa autonómica más cercana al ciudadano.

También el E.A. de Cataluña se refiere en su artículo 71.6 a la desconcentración cuando declara que “la Administración de la Generalitat ejerce sus funciones en el territorio de acuerdo con los principios de desconcentración y descentralización”. Sin

---

<sup>441</sup> Conflicto positivo de competencia planteado por el País Vasco en relación con la cuestión de si el art. 103 de la C. E. no comporta un determinado esquema uniforme de las Comisiones seleccionadoras o un determinado sistema de publicación.

<sup>442</sup> Baena del Alcázar, M. “Organización Administrativa”. Tecnos. 1988.



embargo, la Ley que en Cataluña regula el régimen jurídico de su administración<sup>443</sup>, no hace referencia a esta técnica de atribución de competencias a la hora de regular otras técnicas como la delegación en los artículos 36 a 39, ni en los artículos 18, 19 y 20, dedicados a los órganos territoriales de la administración territorial de la Generalidad. Lo hace dentro del título dedicado a la actuación administrativa, en su artículo 54, junto a la descentralización y a la coordinación.

La última referencia estatutaria a la desconcentración como principio de organización de la administración autonómica es la de Murcia: así lo declara en su artículo 51.2, y lo vuelve a hacer de la misma manera la Ley 7/2004 de 28 de Diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

#### 1.2.2.2. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA REGULACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.

Las demás administraciones autonómicas en el mejor de los casos regulan la desconcentración en sus legislación de gobierno, administración o de régimen jurídico de esta.

Las hay que incorporan en esas leyes tan sólo la desconcentración como principio de organización, sin referencia a procedimiento, a la norma a través de la cual se efectúa o a los órganos que intervienen. En esta situación encontramos a la Comunidad de Aragón, que en su Texto Refundido de la Ley de la Administración, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de Julio, del Gobierno de Aragón, declara en el artículo 4 que “la Administración de la Comunidad Autónoma se organizará con arreglo a los siguientes principios: a) división funcional y gestión territorializada; b) desconcentración funcional y territorial de actividades; c)...”. También de manera parecida, y en este caso calcando al pie de la letra el artículo 103.1 de la C.E., el artículo 46.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Sigue la misma línea el artículo 10 de la Ley 11/1988, de 20 de Octubre, de reforma de la Ley 1/1983, de 22 de Febrero, reguladora de la Xunta de Galicia y su Presidente. Y también así la normativa

---

<sup>443</sup> Ley 13/1989, de 14 de Diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la administración de la Generalidad de Cataluña.

de la Comunidad de Madrid<sup>444</sup>.

Y hay también Comunidades Autónomas, que a pesar de no haber incorporado en su Estatuto referencia alguna a la desconcentración, sin embargo la regulan con algo más que su enunciación en las correspondientes leyes de organización y de régimen jurídico:

a) Comunidad Autónoma de Cantabria. Además de la enunciación del principio en el artículo 42.3.c de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, su artículo 43, que regula el ejercicio de la competencia administrativa dice en su párrafo tercero que La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

b) Islas Baleares: Según su artículo 24 de la Ley 3/2003 de 26 de Marzo, de régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, “1. El Gobierno y los consejeros, en uso de su potestad reglamentaria, pueden desconcentrar las competencias propias de los órganos de la Administración de la comunidad autónoma en otros jerárquicamente dependientes de éstos. 2. La desconcentración debe respetar tanto las previsiones de la ley, cuando ésta haya atribuido la competencia, como las limitaciones previstas para la delegación de competencias. 3. La competencia desconcentrada podrá ser delegada de acuerdo con lo previsto en esta ley.”

c) Principado de Asturias: dice el artículo 14 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de organización de la Administración del Principado de Asturias, que las competencias atribuidas a los titulares de las Consejerías podrán ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes de aquellos cuando circunstancias de carácter organizativo, funcional o territorial lo hagan necesario y sea legalmente posible.

d) Comunidad Autónoma de La Rioja. Su Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, al dedicar un capítulo a la Transferencia de la titularidad de la competencia establece en su artículo 20 la desconcentración al decir: 1. El Gobierno y los Consejeros pueden desconcentrar las

---

<sup>444</sup> Artículo 37.2 de la Ley 1/1983, de 13 de Diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

competencias propias en los órganos administrativos jerárquicamente dependientes de ellos. La desconcentración afectará tanto a la titularidad como al ejercicio de la competencia. 2. La desconcentración debe respetar tanto las previsiones de la Ley, cuando ésta haya atribuido la competencia, como las limitaciones previstas para la delegación de competencias. 3. Las competencias desconcentradas podrán ser delegadas de acuerdo con lo previsto en esta Ley.

Canarias, Castilla-La Mancha, Navarra tienen leyes reguladoras de la materia, que o bien no hacen mención alguna a la desconcentración, o bien se remiten a la cláusula genérica de los principios constitucionales.

#### 1.2.2.3. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA LEY 3/2001, DE 3 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.

Por último debemos detenernos especialmente en el caso de Castilla y León. Pero no sólo porque sea su administración periférica objeto de especial atención de nuestro trabajo, sino porque la regulación que de la materia hace la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LGACyL) en su artículo 47 es paradigmática.

En efecto, dentro del Título IV de la Ley, dedicado a “La Organización y Funcionamiento de la Administración General”, se establece que:

“1.– La titularidad y ejercicio de las competencias propias de los órganos de la Administración General podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes, tanto centrales con categoría superior a Servicio, como periféricos con categoría igual o superior a Departamento Territorial, salvo disposición en contrario.

2.– Una vez desconcentradas, las competencias podrán ser delegadas conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

3.– La desconcentración de competencias, así como su revocación, se aprobará por Decreto de la Junta de Castilla y León, y se publicará en el «Boletín Oficial de Castilla y León.»

En primer lugar debemos destacar la obligatoriedad del Decreto para llevar a cabo la desconcentración de competencias, lo cual nos remite al Capítulo II (“Régimen de las disposiciones y actos administrativos”) del Título VI (“La actuación de la

Administración General”) de la L.G.A.C. y L., en concreto a los artículos 69 y siguientes, en los que para empezar, se le da la máxima consideración al Decreto como disposición administrativa de carácter general de la Junta de Castilla y León y de su Presidente. Encontramos, en todo caso, lógica la elección de una norma con rango de Decreto, pues también con la misma se lleva a cabo en muchas ocasiones la atribución originaria de competencias e incluso la regulación de las estructuras orgánicas de las Consejerías. No podemos dejar de recordar como tanto en Leyes como en Decretos en los que se realiza una atribución específica de competencias, se evita llevar a cabo una desconcentración, pero se anuncia la misma.

En segundo lugar, y aunque lo analizaremos con detenimiento más adelante, la práctica va más allá de lo que establece el párrafo 2º del artículo 47 de la L.G.A.C. y L. En efecto, no sólo es que esas competencias que por Decreto se desconcentran se puedan delegar, es que de hecho, se dispone generalmente, sobre todo en las que se hacen a órganos periféricos, que sean delegadas. Es decir que se utiliza la desconcentración también como mecanismo que ha hecho posible el respetar el principio de “delegata potestas non delegatur”, a la vez que el ejercicio práctico de la competencia se le atribuye mediante delegación a órganos periféricos inferiores. Meseguer Yebra<sup>445</sup> habla de “desconcentración predestinada” que podría llegar a desvirtuar los contornos y rasgos originales de esta técnica. Y en esa línea recuerda que es una práctica criticable, toda vez que “si la desconcentración implica que la competencia pasa a ser propia del órgano desconcentrado, sólo a éste debería corresponderle decidir si procede o no llevar a cabo su delegación en otro órgano y, en caso afirmativo, concretar a favor de cuales de ellos lo hace”. Es por lo tanto, una manifestación muy llamativa de las facultades de tutela y dirección que ejercen los órganos superiores.

En tercer y último lugar, lo dice el artículo que se analiza y deriva de su propia naturaleza: la desconcentración se podrá realizar en órganos centrales con categoría superior a Servicio y en órganos periféricos con categoría igual o superior a Departamento Territorial.

En cuanto a los órganos centrales, éstos no son otros que los que regula la propia L.G.A.C. y L. en los artículos 36 a 40 en el capítulo titulado “los órganos centrales y sus competencias”:

---

<sup>445</sup> Meseguer Yebra, J.: “La competencia administrativa...” Op. Cit..

- Viceconsejeros.
- Secretaros Generales.
- Directores Generales.

En efecto, la propia L.G.A.C. y L., al regular cada uno de los órganos directivos centrales establece de manera genérica las competencias de cada uno de ellos, y en todos, en forma de cláusula residual reproduce la coletilla “y las demás competencias que se desconcentren o deleguen en él”. Así lo hace el artículo 38 para el Viceconsejero, el 39 para el Secretario General y el 40 para el Director General.

Existen en la práctica otros órganos directivos centrales, susceptibles por tanto de desconcentración, que no siguen la denominación de la Ley. Todos ellos están asimilados a uno de los anteriores, fundamentalmente a Directores Generales y Secretarios Generales. Podemos mencionar en estas circunstancias los siguientes:

- Con rango de Dirección General:
  - La Intervención General<sup>446</sup>.
  - La Tesorería General<sup>447</sup>.
  - La Agencia de Protección Civil y Consumo<sup>448</sup>.
  - Gerencia Regional de Justicia<sup>449</sup>.
  - Agencia de Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria.<sup>450</sup>
  - El Comisionado Regional para la Droga<sup>451</sup>.
  - Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León<sup>452</sup>.
- Con rango de Secretario General:

---

<sup>446</sup> Artículo 8 del Decreto 71/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda.

<sup>447</sup> Artículo 9 del Decreto 71/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda.

<sup>448</sup> Artículo 6 del Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Justicia.

<sup>449</sup> Artículo 8 del Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Justicia.

<sup>450</sup> Artículo 7 del Decreto 80/2007, de 19 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

<sup>451</sup> Artículo 5 del Decreto 78/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

<sup>452</sup> Artículo 10 de la Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León

- El Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud<sup>453</sup>.
- El Gerente Regional De Servicios Sociales<sup>454</sup>.
- El Director de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León<sup>455</sup>.

#### 1.2.2.4. LA DESCONCENTRACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.

Pero nos interesa más, la desconcentración en los órganos periféricos a la que también hace referencia el artículo 47. Y dice expresamente que se podrá llevar a cabo en órganos periféricos con categoría igual o superior a Departamento Territorial.

Y sin ánimo de ser exhaustivo, dado que el análisis orgánico será objeto de nuestro estudio en otro momento, la L.G.A.C. y L.<sup>456</sup> nos indica en su artículo 42 cuáles son esos órganos periféricos.

- Delegados Territoriales.
- Secretarios territoriales.
- Departamentos Territoriales.

Por lo que lo primero que debemos de preguntarnos, como hicimos al hablar de la desconcentración en los órganos centrales, ha de ser la categoría de un buen número de órganos de la administración en cuya denominación no aparece la palabra “servicio” o “servicio territorial” para determinar, en consecuencia, si son órganos susceptibles de ostentar competencias mediante el mecanismo de la desconcentración.

En esta situación nos encontramos los siguientes:

1. Dirección Provincial de Educación: La Orden de 2 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y

---

<sup>453</sup> Artículo 10 del Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

<sup>454</sup> Artículo 16 del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, modificado entre otros en ese artículo por el Decreto 82/2007, de 19 de julio.

<sup>455</sup> Artículo 7 del Decreto 68/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia.

<sup>456</sup> El Capítulo III “Los órganos periféricos y sus competencias” del Título IV del L.G.A.C. y L. (“La Administración General de la Comunidad de Castilla y León”)

León, establece en su artículo 1 que “en cada Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León existirá una Dirección Provincial de Educación con rango de Servicio”.

2. Oficina Territorial de Trabajo: en la Orden de 30 de noviembre de 1995, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales se dice expresamente en su artículo 1º : “En cada Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León existe un Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo y una Oficina Territorial de Trabajo con rango de Servicio y dependencia directa del Delegado Territorial.”

3. Asesoría Jurídica e Intervención Territorial. El artículo 12.1 del Decreto 321/1999, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 225/1988 de 7 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias básicas de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León dice que *“en cada Delegación Territorial existirá una Asesoría Jurídica, con rango de Servicio Territorial, dependiente orgánicamente, a través del Delegado, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y funcionalmente de la Asesoría Jurídica General, que ejercerá, en su ámbito provincial, las funciones y competencias atribuidas en las normas reguladoras de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León. 2. Igualmente existirá una Intervención Territorial, con rango de Servicio Territorial, dependiente orgánicamente, a través del Delegado, de la Consejería de Economía y Hacienda, y funcionalmente de la Intervención General, que ejercerá, en su ámbito provincial, las competencias que le asignen las normas reguladoras de ese Centro Directivo”*.

4. Gerencia Territorial de Servicios Sociales<sup>457</sup>, Gerencia de Salud de Área<sup>458</sup> y Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo<sup>459</sup>: estos órganos administrativos periféricos de los organismos autónomos de la Comunidad no están asimilados, en su regulación a la categoría o rango administrativo de Servicio Territorial o Departamento

---

<sup>457</sup> Orden de 18 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Periféricos de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

<sup>458</sup> Decreto 24/2003, de 6 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios periféricos de la Gerencia Regional de Salud.

<sup>459</sup> Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León y artículo 24 del Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Organismo Autónomo, Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Territorial y mucho menos a la de Delegado Territorial.

La segunda cuestión que debemos tener presente es que desde la promulgación de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el 3 de Julio de 2001, tan sólo se ha creado un Departamento Territorial, el de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Se aprueba el Decreto 85/2005<sup>460</sup>, de 17 de noviembre, por el que se crea dicho Departamento Territorial en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León para dotar a la Consejería de Familia de una estructura periférica.

Se logra además dar un paso más al que ya diera, después de la Ley, el Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, en el que la estructura de las Delegaciones Territoriales se corresponde ya con la previsión legal de la existencia de Departamentos Territoriales, sin perjuicio de la necesidad de que la concreción de cuáles sean en concreto y la pormenorización y perfeccionamiento de su ámbito competencial se efectúe mediante otras disposiciones de desarrollo, tal y como establece la propia Disposición Transitoria Primera que dispone que *“los órganos que forman la Administración Periférica de la Comunidad mantendrán la denominación, estructura y funciones existentes en tanto no sean aprobadas las correspondientes disposiciones de desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 42 y 45 de la Ley 3/2001”*.

Por lo tanto, y en lo relativo a los órganos que según el artículo 47 de la L.G.A.C. y L. pueden ser objeto de desconcentración, al día de hoy nos encontramos en la administración periférica con tres:

1. El Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León.
2. La Secretaría Territorial.
3. El Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Como no puede ser de otra forma, porque además así lo imponía también el anterior texto legal vigente en la materia<sup>461</sup> y lo hemos mencionado con anterioridad, se ha utilizado el Decreto para la desconcentración de competencias, con la diferencia que

---

<sup>460</sup> Posteriormente, se aprueba la Orden PAT/735/2006, de 4 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

<sup>461</sup> Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.



nos recuerda Guerra Posadas<sup>462</sup> de que la anterior regulación no se enfatizaba, como sí lo hace ésta, acerca de la dependencia jerárquica entre órgano desconcentrante y desconcentrado. Y sobre los decretos aprobados para esta cuestión hemos sacado las siguientes conclusiones:

a) El Decreto por el que se desconcentra muchas veces no es una norma ad hoc aprobada con la finalidad de atribuir competencias, sino que en no pocas ocasiones al hilo de una regulación sectorial concreta nace una desconcentración. Así por ejemplo:

– El artículo 22 del Decreto 50/2007, de 17 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2006, de 6 de Abril, de Mediación Familiar de Castilla y León, establece que “1. Corresponderá por desconcentración a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León la iniciación y tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de mediación familiar. 2. La competencia para la imposición de las sanciones leves corresponderá por desconcentración a los titulares de las Delegaciones Territoriales...”.

– El artículo 67 del Decreto 12/2005, de 3 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos de la Comunidad de Castilla y León, realiza, como en el caso anterior una desconcentración de competencias sancionadoras en las Delegaciones Territoriales, concretamente la incoación y resolución de expedientes por comisión de infracciones leves.

– La Disposición Adicional Segunda del Decreto 54/2007, de 24 de mayo, por el que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción en la Comunidad de Castilla y León.

– La Disposición Adicional Primera del Decreto 39/2007, de 3 de Mayo, por el que se crea el Registro de Instalaciones Emisoras de Compuestos Orgánicos Volátiles de la Comunidad de Castilla y León, desconcentra, una vez más, en las Delegaciones Territoriales, competencias sancionadoras en los casos de infracciones leves.

b) En la mayor parte de ocasiones se ha dictado, sin embargo, un Decreto específico para las Delegaciones Territoriales. Pueden servir de ejemplo:

– Decreto 25/2005, de 7 de abril, por el que se desconcentran competencias en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, relativo a las atribuciones que

---

<sup>462</sup> Guerra Posadas, Rafael: “Comentarios a la Ley 3/2001 ...” op. cit.

corresponden al Consejero de Presidencia y Administración Territorial respecto de la gestión de los anticipos de caja fija.

– Decreto 93/1998, de 14 de mayo, modificado por el Decreto 29/2000, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. En esta norma se lleva a cabo una relación pormenorizada de las materias competencia de la Consejería de Fomento y la correspondiente desconcentración<sup>463</sup>.

– Decreto 83/1996, de 28 de Marzo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Agricultura y Ganadería en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. También en este Decreto<sup>464</sup> cada Capítulo se dedica a un sector de la actividad administrativa relacionada con la agricultura y con la ganadería.

c) En otras ocasiones, sin embargo, de manera más asequible para el operador jurídico, e incluso para los empleados públicos en su conjunto, se aprueba una norma que contiene el conjunto de competencias atribuidas y desconcentradas a los órganos de la Consejería y las Delegaciones Territoriales, o en otras ocasiones, sólo las desconcentradas. Ejemplos:

– Decreto 156/2003, de 26 de Diciembre<sup>465</sup>, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los Órganos Directivos Centrales de la Consejería de Economía y Empleo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. En este caso, cada artículo del Decreto está dedicado a un órgano directivo, y se describen detalladamente las competencias que se atribuyen o desconcentran.

– Una variante de la técnica utilizada en el Decreto anterior es la que utiliza el Decreto 297/1999<sup>466</sup>, de 18 de Noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. En esta norma en vez de clasificar las competencias desde un punto de vista subjetivo, lo hace con un criterio material. Así, va enumerando las competencias dentro de los

---

<sup>463</sup>Cada capítulo del Decreto corresponde con una materia: atribuciones de carácter general, de la arquitectura y vivienda, de las carreteras e infraestructuras del transporte y de los transportes.

<sup>464</sup> Cada capítulo del Decreto corresponde con una materia: competencias de carácter general, industrias agrarias y desarrollo rural, estructuras agrarias, agricultura y ganadería.

<sup>465</sup>Modificado por el Decreto 20/2006, de 6 de Abril.

<sup>466</sup> Modificado por Decreto 141/2000 y por Decreto 29/2004.

títulos: “de la potestad sancionadora”<sup>467</sup>, de la ejecución del gasto y administración de bienes<sup>468</sup> y otras competencias.

– Por último dentro de este apartado incluimos aquellos Decretos de desconcentración que distribuyen competencias a todos los órganos de la Consejería y a los Delegados Territoriales pero sólo mediante la desconcentración. A diferencia de los anteriores, no atribuyen directamente competencias. El ejemplo lo podemos encontrar en el Decreto 184/1993, de 29 de julio, sobre desconcentración de competencias de régimen sancionador del Consejero de Sanidad y Bienestar Social en materia sanitaria.

d) Se debe también destacar una particularidad de la utilización de esta técnica en la Junta de Castilla y León. A pesar de haberse limitado en el artículo 47.1 de la L.G.A.C. y L. la desconcentración dentro de la Administración Periférica, a los Delegados Territoriales, Secretarías Territoriales y Departamentos Territoriales, y dentro de la administración centra a los órganos con categoría superior al servicio, nos encontramos con el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales<sup>469</sup> de Castilla y León, el cual dispone:

– En su Disposición Adicional Primera que “Corresponderá por desconcentración a los Gerentes Territoriales de Servicios Sociales, en el ámbito de sus respectivas provincias, la incoación de los expedientes sancionadores, en todo caso, y la resolución de aquéllos en que la sanción se corresponda con la comisión de una falta leve”.

– En su Disposición Adicional Segunda que “Corresponderá por desconcentración a los Gerentes Territoriales de Servicios Sociales respecto del personal que preste sus servicios en las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, la incoación de los expedientes disciplinarios en todo caso y la resolución de aquéllos en que la sanción se corresponda con la comisión de una falta leve”.

e) Otra particularidad susceptible de destacar dentro de las técnicas utilizadas por la Junta de Castilla y León para la desconcentración es la que se produce en el Decreto 37/2007, de 19 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Este Decreto, que enumera una por una las

---

<sup>467</sup> Dentro de ella la potestad sancionadora en actuaciones preventivas, en materia de calidad ambiental y en materia de medio natural.

<sup>468</sup> Dentro de ella: la contratación y la gestión de los gastos, subvenciones y administración de bienes.

<sup>469</sup> Aprobado por Decreto 2/1998, de 8 de enero. Modificado por los Decretos 329/1999, de 30 de Diciembre, 166/2000, de 6 de julio y 96/2003, de 21 de agosto. Derogados los artículos 32 a 35 por la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

competencias de toda la organización administrativa en materia de protección del patrimonio cultural, utiliza su Exposición de Motivos para decir que las que se le atribuyen a los órganos de la administración periférica de la Comunidad, es mediante desconcentración.

f) Por último, cabe reseñar que en no pocas ocasiones, las normas que regulan la desconcentración de funciones sobrevive a las propias estructuras orgánicas de la Administración regional. De ese modo, cada vez que el Presidente de la Junta al comienzo de la legislatura dicta el Decreto de reestructuración de Consejerías<sup>470</sup>, y tras este comienzan a dictarse los correspondientes a las nuevas estructuras orgánicas, no aparecen de nuevos las normas desconcentradoras.

## 2. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS.

Hasta aquí hemos analizado la desconcentración de competencias como técnica fundamental con reconocimiento constitucional y necesario para la articulación de la administración periférica. Pero además de la desconcentración, resulta crucial para entender esta parte de la organización administrativa la delegación de competencias, tanto que suele dar nombre al órgano periférico, como más adelante veremos que ocurre en el caso de Castilla y León. Si bien debemos reconocer con González Pérez<sup>471</sup> que la voz delegación en estos casos no se usa en sentido técnico, dado que es frecuente que esos órganos sean más que “delegados”, “desconcentrados”. Por otro lado, del uso que se haga de esta técnica va a depender el diseño de las estructuras orgánicas y hasta las mismas Relaciones de Puestos de Trabajo.

La delegación de competencias para este mismo autor es “una transferencia revocable del ejercicio de determinadas competencias administrativas que, mediante acto administrativo dictado por motivos de oportunidad, se realiza a favor de órganos inferiores por aquel órgano que, habiéndolas recibido directamente de la norma jurídica, está autorizado a ello por la misma norma o por otra distinta”.

---

<sup>470</sup> Por última vez el Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de Consejerías, en el que después de enumerar las Consejerías del Gobierno Regional, pormenoriza los cambios competenciales sufridos en las que ya existían y los ámbitos de actuación de las nuevas.

<sup>471</sup> González Pérez, Jesús y González Navarro, F. “Comentarios a la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre). Civitas.1999.

Entrena Cuesta<sup>472</sup> define simplemente la delegación como “un acto en virtud del cual un órgano administrativo transfiere a otro el ejercicio de una competencia que aquel tiene atribuida”.

La L.R.J.P.A.C. hace una regulación en su artículo 13 de la delegación de competencias que viene a corroborar lo acertado de las definiciones ofrecidas. Así es como también todas las Comunidades Autónomas han regulado la delegación de competencias en su propia normativa reguladora del gobierno y de la Administración, siempre con la debida consideración al carácter básico que la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999 otorgó a esta materia como parte del régimen jurídico de las administraciones públicas.

<b>REFERENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS</b>
El artículo 48 de la Ley 3/2001 de 3 de Julio del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.
Los artículo 101 y 102 de la Ley 9/2007 de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
Los artículos 72 y 73 de la Ley 1/2002 de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Los artículos 36 y 37 de Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
Los artículos 34, 35 y 36 del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón.
Más escuetamente el artículo 31 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.
El artículo 61 de la Ley 1/1988, de 7 de Enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Sin embargo, ni una sola referencia en la Ley 7/2004, de 28 de Diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
Artículos 21 y 22 de la Ley 4/2005, de 1 de Junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
Una escueta referencia para remitirse a la L.R.J.P.A.C. en el artículo 52 de la Ley 1/1983, de 13 de Diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid <sup>473</sup> .
El artículo 44 de la Ley 6/2002, de 10 de Diciembre, de régimen jurídico del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
Los artículos 30, 31 y 32 de la Ley 3/1984, de 25 de Abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
Artículos 43 y 44 de la Ley 1/1983, de 23 de Febrero, Reguladora de la Xunta y de su Presidente.

<sup>472</sup> Entrena Cuesta, R.: “Curso de Derecho Administrativo...”. Op. cit.

<sup>473</sup> Texto que recoge las modificaciones introducidas por la Ley 16/1984, de 20 de diciembre, por la que se modifica la disposición adicional quinta de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y administración de la Comunidad de Madrid; Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; y Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid).

Los artículos 25, 26, 27 y 29 de la Ley 3/2003, de 26 de Marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
Los artículos 36 a 39 de la Ley 13/1989, de 14 de Diciembre, de Organización, procedimiento, y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña.
Los artículos 39 a 42 de la Ley 7/1981, de 30 de Junio, de Gobierno, del País Vasco.
Artículo 68 de la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, de Gobierno Valenciano.
Artículos 15 y 16 de la Ley 2/1995, de 13 de Marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Partiendo del análisis de estas disposiciones, procedemos a su sistematización de manera comparada y siguiendo, en la medida de lo posible, el tenor literal del artículo 13 de la L.R.J.P.A.C. que nos servirá de guía y de parangón respecto de las normas autonómicas.

## 2.1. TRANSFERENCIA DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA.

Para empezar, la delegación como forma de “burlar” legalmente la irrenunciabilidad de la competencia establecida por el artículo 12.1 de la L.R.J.P.A.C., transfiere el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, y no la titularidad de las mismas, como ocurre con la desconcentración. Lo cual hace que se trate de una técnica mediante la cual no se altera el reparto competencial de la organización dado su carácter provisional, dado que:

1. Se entienden los actos dictados por el órgano delegante (Art.13.4).
2. El órgano delegante puede revocar en cualquier momento la delegación (Art. 13.6).

Y aunque esta transferencia del ejercicio de la competencia vaya en la propia naturaleza de la delegación, la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a la que nos hemos referido, incorpora esta circunstancia expresamente en su artículo 25.1, al decir que el órgano delegante conserva la titularidad de la competencia. Otra manera de expresar esta característica de la institución que estudiamos es la de la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que dice en su artículo 61.6 que “la delegación no eximirá de responsabilidad política en los casos en los que esta proceda”.

## 2.2. UNA AUSENCIA EN LA LEY: ¿ES NECESARIA LA VOLUNTARIEDAD DEL ÓRGANO DELEGANTE?

En otro orden de cosas, de las definiciones ofrecidas y de la literatura sobre la materia, aunque nada se dice, cabe deducir por pura lógica la voluntad del órgano

delegante de llevar a cabo esa traslación en el ejercicio de una competencia propia. ¿Quién mejor que el que tiene atribuida esa competencia para determinar la oportunidad de ceder el ejercicio de la misma?

Sin embargo, hay que destacar que en la administración periférica de Castilla y León es frecuente, en los supuestos de competencias que se ostentan mediante desconcentración que la propia norma que la lleva acabo obliga al órgano que la recibe a proceder a continuación a una delegación en un tercer órgano.

Entre otros, el Decreto 255/1988, de 29 de Diciembre, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Economía y Hacienda en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, establece en su artículo 2 que “las competencias que mediante este Decreto se desconcentran, serán objeto de delegación en los Jefes de Servicios Territoriales de Economía y Hacienda...”. Del mismo modo, el Decreto 29/2000, de 24 de febrero, por el que se modifica el decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, establece la obligatoriedad de llevar a cabo la delegación de la competencia que se desconcentra en los Jefes de Servicio Territoriales de la Consejería de Fomento.

Este mandato de un Decreto de desconcentración hacia el nuevo titular de la competencia nos parece que excede de las facultades de dirección que en todo caso conserva el superior jerárquico en estas situaciones, si bien es muy efectiva desde un punto de vista práctico pues consigue:

- 1º) “Burlar” la prohibición de delegar competencias previamente delegadas.
- 2º) Mantener, por seguridad jurídica al Delegado Territorial como el titular de las competencias de ejercicio provincializado.
- 3º) Evitar que en cada una de las organizaciones territoriales de la Junta de Castilla y León e Delegado Territorial actúe de manera diferente con la competencia desconcentrada. De nuevo efectividad desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

### 2.3. UNA RELATIVA NOVEDAD DE LA L.R.J.P.A.C.: LA DELEGACIÓN PER SALTUM.

Por otra parte, la delegación, según reza la L.R.J.P.A.C., se podrá realizar a órganos de la misma Administración, aún cuando no sean jerárquicamente

dependientes. Se trataba de incorporar a la Ley algo que ya nos encontrábamos en alguna norma autonómica: la posibilidad de llevar a cabo esta delegación llamada *extrajerárquica* o *per saltum*. En efecto, la Ley de la Comunidad Valenciana, amparándose en la aplicación del principio de eficacia, permite desde 1983 atribuir competencias mediante este mecanismo a órganos que nos sean los inmediatamente inferiores. Nos parece un acierto la flexibilización de esta manera de atribuir competencias, que aparece también en las leyes ya citadas de la Comunidad de Aragón, de las Islas Baleares, de Canarias, de Cantabria y de Navarra.

También se considera la posibilidad de llevar a cabo una delegación no jerárquica en la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Extremadura, sin embargo en su artículo 72.5 se somete tal posibilidad a la condición de que “existan circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que la hagan conveniente. De modo parecido ocurre en la Ley de la Comunidad del Principado de Asturias, en la que no sólo se reproduce la cláusula que hemos visto para Extremadura, sino que además establece como preceptivo “el informe previo favorable del titular de la Consejería de que dependan, y en su defecto, la autorización del Consejo de Gobierno”<sup>474</sup>, algo parecido a lo que sucede en el caso de Aragón<sup>475</sup>.

No podemos por menos que destacar el peculiar caso de la norma de Castilla y León, no sólo porque sea el elemento central de nuestro trabajo, sino porque además es la única de las Comunidades que en su Ley de Gobierno y Administración<sup>476</sup> establece tal y como nos recuerda Guerra Posadas<sup>477</sup> “un límite mínimo en los órganos en quienes pueden delegarse competencias, que deberán ser, en servicios centrales, de categoría igual o superior a Servicio, y en periféricos, se rebaja hasta Sección, salvando siempre la posibilidad de que una disposición concreta establezca un régimen distinto”. Lo cual nos parece que dota de cierta rigidez a la institución de la delegación, y limita su ejercicio. Y más aún si tenemos en cuenta que también introduce la necesaria y “previa

---

<sup>474</sup> Artículo 16.1 de la Ley 2/1995, de 13 de Marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

<sup>475</sup> El artículo 34.4 del decreto Legislativo 1/2001, de 3 de Julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, dice que “Las competencias de los Secretarios Generales Técnicos, de los Directores Generales, de los Jefes de Servicio y de los Jefes de Servicio Provincial serán delegables previa autorización expresa del titular del Departamento”.

<sup>476</sup> En este caso en el artículo 48.1.

<sup>477</sup> Guerra Posadas, Rafael: “Comentarios a la Ley 3/2001...” op. cit.



autorización del Consejero o Consejeros de quienes dependan los órganos delegante y delegado, salvo en competencias de la Presidencia o Vicepresidencia”.

No obstante y en cuanto a esta última precisión de la L.G.A.C. y L. no es otra cosa que una variante de la Disposición Adicional Decimotercera de la L.O.F.A.G.E.<sup>478</sup>, que establece que cuando se trate de órganos no relacionados jerárquicamente, será necesaria la previa aprobación del órgano superior común si ambos pertenecieran al mismo Ministerio, o del órgano superior del que dependa el órgano delegado, si los dos órganos pertenecieran a diferentes Ministerios.

Para acabar este apartado, no podemos olvidar que el resto de Comunidades Autónomas<sup>479</sup> no ofrecen en sus normas más que una delegación jerárquica. Salvo el caso de la Madrid, que al regular la delegación hace simplemente una remisión a la L.R.J.A.P.

Meseguer Yebra<sup>480</sup> nos aporta la parte débil de la delegación no jerárquica al afirmar que “al alejarse esta figura del status de sumisión que se deriva de todas las relaciones jerárquicas, el control que el órgano elegante va a desarrollar sobre el ejercicio de las facultades delegadas en un órgano no subordinado se limitará a una mera y discretísima facultad de dirección”. Con todo y con ello, entendemos positiva la relativa eliminación de rigidez en las técnicas que a la postre van a conformar una más racional organización periférica con trascendencia en sus estructuras orgánicas.

#### 2.4. LA DELEGACIÓN INTERSUBJETIVA.

La delegación de competencias va a ser de utilidad no sólo para la configuración de la administración periférica, sino también, y a partir de la Ley 4/1999 de 13 de Enero de Modificación de la L.R.J.P.A.C., para la delegación intersubjetiva, ya que introduce las siguientes posibilidades:

- Delegación de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma.
- Delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a entidades locales.
- Delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a otra entidad pública vinculada a ella.

---

<sup>478</sup> Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

<sup>479</sup> Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja, Galicia, Murcia y País Vasco.

<sup>480</sup> Meseguer Yebra, J.: “La competencia administrativa...” Op. Cit.

Dada la escasa relevancia que tiene para el estudio de la Administración Periférica, no aportaremos más comentario que el que pretende destacar que se trata de una novedad relativa para la Administración de Castilla y León, dado que esta cuestión fue ya prevista en la modificación al artículo 35 del antiguo Texto Refundido de la Ley del Gobierno y Administración, efectuada por el artículo 9 de la Ley 8/1996 de 27 de Diciembre, de Medidas Financieras, Presupuestarias y Económicas.

## 2.5. PROHIBICIONES PARA LLEVAR A CABO LA DELEGACIÓN.

Como en el supuesto anterior, el contenido del artículo 13.2 de la L.R.J.P.A.C. dedicado a las prohibiciones para llevar a cabo la delegación es de relativa trascendencia práctica para la administración periférica. E incluso la regulación que las leyes de las Comunidades Autónomas hacen de dichas prohibiciones limita en pocas ocasiones, a nuestro entender, la práctica que de esta institución se hace a favor de los órganos periféricos sus administraciones.

1º. En efecto, no nos detendremos en el apartado a)<sup>481</sup> del artículo 13.2, porque ni conocemos ni hemos encontrado la más mínima opción de que dicha delegación se pueda producir a órganos de la naturaleza que hemos señalado, además de tratarse de competencias de marcado carácter político. En esta prohibición añadimos nosotros las que algunas Comunidades también han incorporado a sus propias normas en cuanto a las relaciones con el Tribunal Superior de Justicia, con otras Comunidades, con otras instituciones del Estado, Unión Europea, Asambleas Legislativas, Presidencia del Gobierno, ... La L.G.A.C. y L., sin embargo no incluye este mandato expreso.

2º. Del mismo modo, y en cuanto a la prohibición del artículo 13.2.b) de indelegabilidad de la adopción de disposiciones de carácter general, sería absurdo pensar que en caso de tener que transferir el ejercicio de la potestad reglamentaria se hiciera a un órgano periférico, aunque fuera de máximo rango, que tiene competencia tan sólo en una parte del territorio de la Comunidad. Parece lógico, por otra parte, el evitar que un acto administrativo efectúe una delegación para el dictado de una norma de mayor rango. La mayor parte de las leyes autonómicas así lo han entendido también,

---

<sup>481</sup> Art. 13.2.: En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a: a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

salvo algunas<sup>482</sup> que no mencionan esta interdicción. Otras como Madrid ya hemos dicho que se remite de forma genérica a la L.R.J.P.A.C. Y Castilla y León que en este punto no dice nada pero con cautela establece de manera genérica como no delegable “las previstas en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como indelegables”.

3º. Sí nos parece, en tercer lugar, de trascendencia la prohibición de delegar la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso<sup>483</sup> (letra c del artículo 13.2), pues se trata de una de las cuestiones que pudiera afectar más a la administración periférica que a la central, dado el gran número de actos administrativos que emanan de esa parte de la administración más cercana al ciudadano. Entendemos que esta prohibición no pretende otra cosa que dotar al ciudadano de suficientes garantías en la tramitación de cualquier procedimiento. Y así lo han entendido casi todas las normas reguladoras de la Administración de las Comunidades. De este modo lo hicieron todas menos Andalucía, País Vasco, Canarias, Murcia y Comunidad Valenciana. La L.G.A.C. y L. al no mencionar esta prohibición, la entendemos incluida en la cláusula de remisión a las bases del régimen jurídico, como lo hace la ley balear y una vez más la madrileña de manera genérica.

4º. La cuarta de las prohibiciones del artículo 13.2 nos lleva a esas otras prohibiciones de delegar competencias que encontramos en las leyes, en este caso nos fijamos en las reguladoras de la Administración en las Comunidades Autónomas. Es muy representativa del contenido de la normativa autonómica la regulación que hace la L.G.A.C. y L., pues también es de las más pormenorizadas en esta materia:

- Competencias de tipo político como las que vimos en el artículo 13.1.a.
- Competencias atribuidas por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía<sup>484</sup>.
- Las competencias de los Consejeros que deban someterse al acuerdo del Consejo de Gobierno.
- La creación supresión y modificación de Consejerías y Viceconsejías.
- Las propias del Gobierno regional.

---

<sup>482</sup> Islas Baleares, Canarias, Galicia, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana.

<sup>483</sup> Entendemos que esta prohibición afecta al recurso de alzada de los artículos 114 y 115 de la L.R.J.P.A.C. y no lo hace al recurso de reposición del artículo 116, dado que éste se ha de resolver por el mismo órgano que dictó el acto recurrido.

<sup>484</sup> Entre otras leyes autonómicas, el artículo 48.3.a de la L.G.A.C. y L.

- Las atribuidas por una Ley que expresamente prohíba la delegación.
- Las previstas en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como indelegables.

5º. Otra de las prohibiciones para llevar a cabo la delegación aparece fuera del apartado que hemos analizado hasta ahora del artículo 13 de la L.R.J.A.P. y viene a dar validez al principio “delegata potestas non delegatur”. Esta fórmula de casi general reproducción en las normas autonómicas no aparece recogida expresamente en la L.G.A.C. y L., pero además de su inclusión en la remisión ya citada a las bases del régimen jurídico, la práctica de su administración respeta, como no podía ser de otro modo, esta prohibición, que sin embargo es “burlada” para conformar el entramado competencial de la Administración periférica a través de la delegación de competencias desconcentradas.

6º. También se determina en el párrafo 5 que “no podrá delegarse la competencia para resolver un asunto concreto una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo”. No nos cabe duda de que la delegación para un asunto concreto es perfectamente posible, pero entendemos que lo que se nos quiere decir en este apartado es que se evite el traslado de la responsabilidad sobre un asunto sobre el que ya conocemos el contenido del informe del que el órgano delegante no comparte criterios, y podría utilizar la delegación para evitar pronunciarse al respecto.

7º. La L.R.J.A.P. no establece más prohibiciones expresamente, sin embargo, de la propia naturaleza de la competencia administrativa y de los órganos que las ejercen, y de la figura de la delegación, podemos destacar alguna situación añadida en la que la esta alteración del ejercicio de la competencia no podría llevarse a cabo:

- La delegación “ad libitum”, o delegación total, o prácticamente total de las competencias. Según González Pérez semejante práctica, aunque no se prohíba expresamente por el legislador debe reputarse, en principio, rechazable, dado que semejante vaciamiento competencial parece incompatible con el concepto de órgano.
- La delegación de competencias operativas en órganos de apoyo o staff<sup>485</sup>.
- La delegación no orgánica, subjetiva, que se hace para atribuir la competencia a una persona determinada y no a un órgano administrativo.

---

<sup>485</sup> Tanto González Pérez como Meseguer Yebra, en sus obras ya citadas coinciden en esta prohibición no regulada.

- Estamos con Meseguer Yebra para rechazar de plano las delegaciones que se puedan hacer a puestos de trabajo, y no a órganos administrativos.
- Por último, y a la vez que consideramos inapropiada la delegación de competencias no definidas con precisión y la del conjunto de competencias que dan sentido a la existencia del órgano delegante que veíamos con anterioridad (ad libitum) rechazamos por inadecuada la delegación a aquel órgano del que se aprecie incapacidad para poder llevar a cabo de forma eficaz el ejercicio de las competencias que se delegan.
- Las competencias que se puedan ejercer en el futuro.

## 2.6. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS SE CONSIDERARÁN DICTADAS POR EL ÓRGANO DELEGANTE.

Esta regla que introduce el párrafo 4 del artículo 13 de la L.R.J.A.P. y que al cambiar radicalmente lo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley, vino a alterar todo el sistema competencial de organizaciones administrativas de un considerable tamaño en aquel momento como la de Castilla y León, que actúa en sus nueve provincias fundamentalmente a través de órganos desconcentrados y delegados, como veremos en el capítulo dedicado a la organización administrativa.

Es por lo que a la entrada en vigor de la L.R.J.P.A.C., la Junta de Castilla y León impugna el artículo 14.3 de la misma ante el Tribunal Constitucional por considerar que “este precepto legal ha invadido la competencia autonómica exclusiva de autoorganización”. Sin embargo el T.C., en Sentencia 50/1999, de 6 de Abril de 1999, considera que al contener el precepto impugnado una exigencia formal (en lo que se refiere a la publicación) y una regla de imputación no puede tratarse como parte de la potestad de autoorganización de la Comunidad sino como régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Quizás esta aclaración del T.C. a la Junta de Castilla y León es lo que hizo que el redactor de la L.G.A.C. y L., en un alarde de prudencia introdujese la fórmula ya comentada del artículo 48 al enumerar las prohibiciones de delegación: “b) las previstas en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como indelegables”.

No obstante la aplicabilidad de la imputación de los actos dictados por delegación aparece además de los dicho hasta ahora, y a pesar de su audencia en la L.G. A.C. y L., en un algunas resoluciones de la administración de Castilla y León, como por

ejemplo la Resolución de 27 de Diciembre de 1999, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, por la que se delegan determinadas competencias en el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente.

## 2.7. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE DICTEN POR DELEGACIÓN HARÁN CONSTAR LA CIRCUNSTANCIA DE LA DELEGACIÓN Y SE PUBLICARÁN EN EL BOLETÍN OFICIAL CORRESPONDIENTE.

Parece indispensable, e incluso a nuestro parecer, requisito indispensable de la validez de cualquier acto dictado por delegación, la publicación de la misma en el Boletín Oficial que corresponda “según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste”<sup>486</sup>. Por un lado porque esta condición la encontramos lógica dentro del sistema garantista de nuestro ordenamiento jurídico, y por ende, por la posibilidad de que cualquier ciudadano interesado tenga la posibilidad de impugnar el acto administrativo por el que se produjo la delegación. En la práctica, será el propio empleado público, o en todo caso, un operador jurídico muy avezado el que estará familiarizado con la maraña de trasvases y “mudanzas” competenciales que se producen en una administración periférica de la dimensión que actualmente tienen las Comunidades Autónomas. Por otra parte, se trata de una cuestión que sin perjuicio de que forme parte del régimen jurídico de las administraciones públicas según la Sentencia del T.C. que vimos en el apartado anterior, todas las leyes de las Comunidades que regulan la delegación incorporan la referencia a la publicación. En concreto la L.G.A. C. y L. lo hace en el párrafo 2 del artículo 48.

Además, y también dentro del apartado de las “formalidades” que debe de reunir la delegación de competencias, se prevé en el artículo 13.4 que “las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia”. Así lo prevén también las mencionadas leyes de gobierno y administración de las Comunidades Autónomas, excepto Andalucía, Canarias, Galicia, Murcia, País Vasco y Castilla y León, que no hacen mención a esta obligación que, debemos insistir, forma parte del régimen aplicable a todas las administraciones públicas.

De entre las normas autonómicas que sí que prevén esta formalidad, destacan la Ley del Principado de Asturias, y con una fórmula exacta la de Extremadura, que a

---

<sup>486</sup> Artículo 13.3 de la L.R.J.A.P. y P.A.C.

nuestro parecer de manera un tanto reglamentista obligan a que las resoluciones que se dicten por delegación antepongan a la firma la expresión por delegación o su forma usual de abreviatura, seguida de la fecha de la resolución que confirió la delegación y la del Boletín Oficial (del Principado de Asturias o de Extremadura) en que se hubiese publicado<sup>487</sup>. Y la de la Comunidad de las Islas Baleares que de manera más sucinta dice en su artículo 25.4 que harán constar la circunstancia junto a la especificación del órgano que delega y de la publicación oficial de esta delegación.

No obstante el Tribunal Supremo nos indica que la omisión de este requisito es “un defecto meramente formal que no debe llevar a una declaración de nulidad de pleno derecho”<sup>488</sup>, o “una mera irregularidad no invalidante”<sup>489</sup>.

Aún con todo y con eso, la L.G.A.C. y L. omite este requisito. No estimamos desacertada esta ausencia, dado que parece que la Ley opta por incluir en su artículo 48 tan sólo aquellas cuestiones de la delegación que, respetando el contenido de la L.R.J.A.P., supongan una particularidad en Castilla y León. (Salvo como es lógico la definición, la imputación y la publicación).

Por último y en cuanto a la regulación tanto de la publicación como de la inclusión de la circunstancia de la delegación, debemos destacar que las Resoluciones por las que se atribuyen competencias por delegación en la Administración de Castilla y León, incorporan siempre estos dos requisitos<sup>490</sup>.

## 2.8. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE ÓRGANOS COLEGIADOS.

En esta ocasión sí que estamos con González Pérez al valorar de manera negativa la posibilidad que introduce la L.R.J.A.P. en relación con la delegación de competencias en órganos colegiados.

En efecto, si algún sentido tiene la creación de este tipo de órganos es el de democratizar algunas de las decisiones más sensibles para los ciudadanos a través de la

---

<sup>487</sup> Artículo 16.4 de la Ley 2/1995, de 13 de Marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias y Artículo 73.4 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>488</sup> S.T.S. de 14 de Junio de 1995.

<sup>489</sup> S.T.S. de 7 de Junio de 1988.

<sup>490</sup> Pueden servir como ejemplo: la Resolución de 25 de Enero de 2008 de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se delegan competencias en materia de anticipos de caja fija; o en el ámbito de la administración periférica la Resolución d 22 de Febrero de 2001, del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, por la que se delegan determinadas competencias en el Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo.

participación de éstos en las Comisiones o Consejos Provinciales o Territoriales<sup>491</sup> (refiriéndonos a la administración periférica de Castilla y León).

En segundo lugar, la existencia de estos órganos colegiados en la Administración cobra sentido por el enriquecimiento del criterio decisorio a través de puntos de vista multidisciplinarios y, a priori, independientes. Tanto es así que para hacer efectiva esta aportación, cada sesión de algunos de ellos viene precedida por la celebración preparatoria de la misma de un “mini-consejo” llamado en algunos casos “ponencia técnica”<sup>492</sup>.

En tercer lugar, la colegialidad constituye una forma de control, el llamado control horizontal.

Por tanto, permitir la delegación de competencias de un órgano colegiado a uno unipersonal, aún con el lógico requisito marcado en el párrafo 7 del artículo 13 de la L.R.J.A.P., en relación con un quórum especial cuando sea preciso, supone a nuestro entender la quiebra de un adecuado sistema de participación de los ciudadanos, del enriquecimiento multidisciplinar de las decisiones administrativas y de un verdadero sistema de control sobre el actuar de la Administración.

El argumento sostenido por otra parte de la doctrina al defender la postura contraria versa sobre la soberanía que ostenta el órgano colegiado para decidir si es conveniente o no delegar una competencia. Sin embargo, creemos que se trata de un criterio absolutamente forzado el pretender que un acuerdo de un órgano colegiado dé lugar a un sistema de adopción de acuerdos tan deficiente, que en su momento generó el nacimiento de la colegiación que se pretende burlar.

## 2.9. LA DURACIÓN DE LA DELEGACIÓN.

### 2.9.1. LA REVOCACIÓN.

---

<sup>491</sup> Aunque nos refiramos a ello posteriormente, baste enumerar como ejemplos en la Administración periférica de Castilla y León los siguientes:

- Consejo Territorial de Caza.
- Consejo Territorial de Pesca.
- Junta Arbitral de Transportes.
- Consejo de Salud de Área.
- Comisión Territorial de Urbanismo.
- Comisión Territorial de Patrimonio.
- Comisión Territorial contra la Violencia de Género.
- Consejo Provincial para las personas mayores de Castilla y León.

<sup>492</sup> Por ejemplo: Comisión Territorial de Urbanismo o Comisión Territorial de Patrimonio.



La propia definición que ofrecíamos al principio de nuestro análisis acerca de la figura de la delegación nos indica que se trata de una “transferencia revocable”. Esta temporalidad se deduce además de:

1º. La fragilidad que en el actuar administrativo puede llegar a tener la técnica normativa necesaria para llevarla a cabo (resolución administrativa)

2º. La oportunidad que la delegación ofrece a la administración pública para organizar sus estructuras y modificarlas fácilmente, al menos desde el punto de vista de la flexibilidad en la atribución de competencias.

3º. Se ha producido un mero traslado del ejercicio de la competencia, y por lógica el titular de la misma debe mantener la opción de recuperar ese ejercicio. Recordamos en este punto un argumento más a favor de la revocabilidad, que es lo que dispone expresamente el artículo 61.6 de la Ley balear: “la delegación no eximirá de responsabilidad política en los casos en que esta proceda”.

Y por estar en la propia naturaleza de la delegación, como por su importancia para el órgano delegante, ni el artículo 13 de la L.R.J.P.A.C. ni casi ninguna de las leyes autonómicas se olvidan de expresar esta circunstancia. Que por cierto, la suelen incluir al regular la publicación en el boletín oficial correspondiente, requisito por lo tanto a tener en cuenta para llevarla a cabo.

La L.G.A.C. y L. hace referencia expresa a la revocabilidad de la delegación de la forma que acabamos de apuntar, pero además es difícil encontrar en la espesura de normas dedicadas a esta materia en la administración periférica de Castilla y León una sola Resolución que no incluya la mencionada cláusula<sup>493</sup>.

## 2.9.2. LA AVOCACIÓN.

Se trata de otra de las manifestaciones de la temporalidad que se halla a medio camino entre la delegación y la revocación de una competencia. En efecto, mientras que la revocación supone devolver la competencia a su estado original respecto al titular de su ejercicio, la avocación simplemente otorga a órgano elegante la posibilidad de llevarla a cabo para un asunto determinado.

---

<sup>493</sup> Alguna hemos encontrado. Podemos referirnos a dos de la Consejería de Economía y Hacienda: la Orden de 24 de Enero de 2000, de la Consejera de Economía y Hacienda, por la que se delegan atribuciones en materia de autorización de gasto (en los Jefes de Servicio Territoriales); y la Orden de 28 de Mayo de 2001, por la que se delegan atribuciones en materia de autorización de gasto (en los Interventores Territoriales).

Partiendo de esa definición no nos parece desafortunada la crítica que sobre la avocación hace Entrena Cuesta<sup>494</sup>: “la L.R.J.A.P. admite la avocación en términos tan genéricos que en la práctica podría conducir a la desaparición del principio de inderogabilidad de la competencia en lo relativo al criterio jerárquico”. Sin embargo a nuestro entender es una acertada apreciación teórica que no tiene excesivo reflejo en la práctica, toda vez que según se ha indicado con anterioridad, la delegación no sólo se está utilizando en la administración para su fin primero de trasladar el ejercicio de competencias. En realidad la otra finalidad de esta técnica es la de conformar orgánicamente entre otras, la administración periférica. De tal modo, que si su ejercicio tiene una determinante relevancia en la creación de centros directivos, unidades y órganos administrativos, así como en la conformación de las relaciones de puestos de trabajo, se deduce que no se quiere desestabilizar todo lo que con la delegación se ha concebido a través de un uso excesivo de la avocación.

Sin embargo, sí coincidimos con el autor en lo sencillo de la práctica de la avocación:

- No se exige norma expresa, tan sólo acuerdo motivado.
- Se admite en los términos más absolutos.
- Únicamente condicionada a que circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

Hay que destacar, a pesar de ser reiterativos, que la L.G.A.C. y L. a nuestro parecer de manera acertada incorpora en su articulado dedicado al régimen de las competencias tan sólo aquellas cuestiones que añaden, a la regulación de la L.R.J.A.P., alguna particularidad propia de su organización. Y es por lo que hay que entender que omite referencia alguna a la avocación de competencias. Esta omisión está presente además en las leyes de Andalucía, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana.

Sin embargo, las Resoluciones y Órdenes de delegación de competencias en Castilla y León incorporan casi siempre<sup>495</sup>, a la vez que la referencia a la revocación, la

---

<sup>494</sup> Entrena Cuesta, R.: “Curso de Derecho Administrativo...”. Op. cit.

<sup>495</sup> En el ámbito de la administración periférica de Castilla y León se hace difícil encontrar alguna disposición sobre delegación de competencias que no haga referencia a la avocación. Ejemplos encontrados: Resolución de 8 de Octubre de 2002, de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se delegan competencias en los Jefes de los Servicios Territoriales de la Consejería

posibilidad de que el órgano delegante avoque para sí “el conocimiento de cualquier asunto, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial o hagan conveniente, mediante resolución notificada a los interesados”<sup>496</sup> o “las facultades objeto de las mismas.

### 2.9.3. LOS CAMBIOS EN LOS ÓRGANOS DELEGADOS Y DELEGANTES.

Entendemos justificada la necesidad de darle la máxima estabilidad posible a las disposiciones que delegan competencias administrativas. De tal modo, que sólo en los casos de supresión o modificación sustancial de alguno de los órganos afectados habría que entender que se extingue la delegación.

Es conveniente, no obstante, tras una reforma relevante de toda una estructura administrativa, y aunque no afecte sustancialmente a ninguno de sus órganos, llevar a cabo una nueva atribución de funciones que se halle más en consonancia con la nueva organización. Además es conveniente reunir en un solo texto las disposiciones relativas a la delegación de funciones, pues facilita mucho su conocimiento y aplicación.

De esta manera, y muy correctamente a nuestro parecer, lo hace la Resolución de 27 de febrero de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se delega el ejercicio de determinadas competencias en diversos órganos y unidades administrativas dependientes de este Organismo Autónomo.

Cuestión muy diferente se plantea en el supuesto de que el cambio operado se refiera al titular del órgano delegante o delegado. Si bien González Pérez<sup>497</sup> considera el asunto discutible, entendemos que dado que en nuestro ordenamiento jurídico no se permite la delegación subjetiva o intuitu personae, el cese o remoción del titular de cualquiera de las partes que intervienen en la delegación no debe de afectarla. Aunque entendamos que la posibilidad planteada tiene sentido en la delegación de competencias de carácter político, mantenemos que la revocación y la avocación son herramientas suficientemente útiles en dichas situaciones como para tener que convertir la institución de la delegación en una técnica tan excesivamente frágil.

---

de Medio Ambiente. O también la Resolución de 2 de Marzo de 2000, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila (idéntica Resolución para las otras ocho Delegaciones) por la que se delegan competencias en el Jefe del Servicio Territorial de Fomento.

<sup>496</sup> Este es el texto de la Resolución de 18 de Septiembre de 2000, de la Dirección General de Calidad, por la que se delegan determinadas funciones en los Jefes de Servicio Territoriales de Medio Ambiente.

<sup>497</sup> González Pérez, Jesús y González Navarro, F. “Comentarios a la Ley del Régimen..”. Op. cit.

En el caso de la Administración periférica de Castilla y León tiene aún más sentido lo que afirmamos. Su configuración en nueve provincias, provoca que de entre “los órganos periféricos con categoría igual o superior a Sección” a los que la L.G.A.C. y L. permiten ser receptores de competencias delegadas, existan más de ciento treinta de libre designación<sup>498</sup>, con la consecuente movilidad que ello pueda provocar. Además de la derivada en Jefes de Sección por los continuos concursos de traslados.

## 2.10. ALGUNOS ASPECTOS FORMALES QUE SE DEBEN DE TENER EN CUENTA: LAS DELEGACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

De una lectura de unas decenas de delegaciones se entiende que la administración autonómica de Castilla y León hace en general un uso adecuado desde el punto de vista formal de la técnica de la delegación.

Como aspectos mejorables se detectan los siguientes:

1º. La falta de un modelo homogéneo de resolución administrativa de delegación para todas las Consejerías.

2º. El inapropiado uso del “Dispongo” en algunas Resoluciones<sup>499</sup> que en absoluto tienen carácter de disposición, ni tampoco naturaleza normativa alguna. En este sentido nos recuerda Meseguer Yebra<sup>500</sup> lo inadecuado de la expresión “disposición” utilizada por la L.G.A.C. y L. en su artículo 48.2 al referirse a esta materia. Y utiliza para ello la contundencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Junio de 1991 cuando dice que “la delegación de atribuciones no define competencias, sino que afecta sólo a su ejercicio, por lo que permaneciendo invariable la titularidad de las mismas en el órgano legalmente investido, la delegación para su ejercicio carece de contenido normativo. Por ello es más probable que a la delegación de atribuciones le convenga el calificativo de acto, y no el de disposición general.”

3º. A pesar de que la Administración de Castilla y León no suele caer en esta

---

<sup>498</sup> Contando tan sólo los Jefes de Servicio Territorial, Jefes de Departamento Territorial, Jefes de Oficinas Territoriales de Trabajo, Directores Provinciales de Educación, Gerentes Territoriales de Servicios Sociales, Gerentes Provinciales del E.C. y L. y Gerentes de Salud de Área.

<sup>499</sup> Resolución de 28 de Diciembre de 1999, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, por la que se delegan determinadas competencias en el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente.

<sup>500</sup> Meseguer Yebra, J.: “La competencia administrativa...” Op. Cit..

circunstancia, como consecuencia de lo apuntado en el apartado anterior, parece más aconsejable el uso de la Resolución que el uso de la Orden, con lo que ello conlleva: el articulado, las disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias. También según el autor citado, las exposiciones de motivos, y el uso de los términos más propios de normas como “entrada en vigor”.

## ANEXO

### DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS EN LOS DELEGADOS TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN DESDE SU ORIGEN

<b>CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y MONTES</b>
Decreto 262/1988, de 29 de diciembre, sobre desconcentración de atribuciones de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.
Decreto 117/1989, de 8 de junio, por el que se amplía la desconcentración de atribuciones de la Consejería de Agricultura y Ganadería en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.
Decreto 83/1996, de 28 de marzo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Agricultura y Ganadería en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.
<b>CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA</b>
Decreto 255/1988, de 29 de diciembre, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Economía y Hacienda en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, se regulan determinados aspectos de la ordenación de Pagos del Tesoro y las Intervenciones Territoriales.
<b>CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL</b>
Decreto 226/1988 de 7 de diciembre, de desconcentración periférica en Materia de Personal.
Decreto 60/1990, de 19 de abril, por el que se modifica el Decreto 226/1988, de 7 de diciembre, de desconcentración periférica en Materia de Personal.
Decreto 245/1988, de 22 de diciembre, sobre desconcentración de funciones de la

<p>Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p>Decreto 212/1994, de 29 de septiembre, sobre desconcentración de funciones de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León en materia de juego, espectáculos públicos y asociaciones.</p>
<p>Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego de la Comunidad de Castilla y León. (artículo 67)</p>
<p>Decreto 25/2005, de 7 de abril, por el que se desconcentran competencias en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p><b>CONSEJERÍA DE FOMENTO</b></p>
<p>Decreto 243/1988, de 15 de diciembre, sobre desconcentración de funciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p>Decreto 118/1993, de 3 de junio, por el que se modifica el Decreto 243/1988, de 15 de diciembre, sobre desconcentración de funciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p>Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p>Decreto 29/2000, de 24 de febrero, por el que se modifica el Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p><b>CONSEJERÍA DE SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL</b></p>
<p>Decreto 263/1988, de 29 de diciembre, sobre desconcentración de atribuciones de</p>

<p>la Consejería de Cultura y Bienestar Social en los Delegadas Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p>Decreto 184/1993, de 29 de julio, sobre desconcentración de competencias de régimen sancionador del Consejero de Sanidad y Bienestar Social en materia sanitaria.</p>
<p>Decreto 86/1995, de 11 de mayo, por el que se desconcentran competencias de régimen sancionador del Consejero de Sanidad y Bienestar Social en materia de drogodependencias.</p>
<p>Decreto 269/1995, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 263/1988, de 29 de diciembre, sobre desconcentración de atribuciones en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p>Decreto 274/1994, de 1 de diciembre, por el que se desconcentran en el Director General de Trabajo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, materias competencia del Consejero de Sanidad y Bienestar Social.</p>
<p>Decreto 58/1997, de 13 de marzo, por el que se desconcentran atribuciones en materia de Patronato y Protectorado de Fundaciones Benéfico-Asistenciales en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p><b>CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b></p>
<p>Decreto 268/1995, de 28 de diciembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>
<p>Decreto 95/1997, de 24 de abril, por el que se modifica el Decreto 268/1995, de 28 de diciembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.</p>



Decreto 58/1998, de 12 de marzo, por el que se modifica el Decreto 268/1995, de 28 de diciembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Decreto 141/2000, de 22 de junio, por el que se modifica parcialmente el Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, sobre atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Decreto 12/2002, de 17 de enero, por el que se modifica parcialmente el Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, sobre atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Decreto 29/2004, de 4 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Decreto 39/2007, de 3 de mayo, por el que se crea el Registro de Instalaciones Emisoras de Compuestos Orgánicos Volátiles (COV'S) de la Comunidad de Castilla y León. (D.A. Primera)

Decreto 54/2007, de 24 de mayo, por el que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción en la Comunidad de Castilla y León. (D.A.

Segunda)
<b>CONSEJERÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO</b>
Decreto 46/1996, de 29 de febrero, por el que se atribuyen competencias en materia de trabajo a distintos órganos de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y se desconcentran competencias del Consejero.
Decreto 44/2002, de 14 de marzo, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los órganos directivos centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.
<b>CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y EMPLEO</b>
Decreto 156/2003, de 26 de diciembre, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los Órganos Directivos Centrales de la Consejería de Economía y Empleo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.
Decreto 20/2006, de 6 de abril, por el que se modifica el Decreto 156/2003, de 26 de diciembre, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los órganos directivos centrales de la Consejería de Economía y Empleo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.
<b>CONSEJERÍA DE FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>
Decreto 50/2007, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar de Castilla y León. (Artículo 21)

## **7. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN. EXAMEN DE SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.**

1. EL HECHO TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN. ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA.
2. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 2.1. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 2.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA NO FORMA PARTE HABITUALMENTE DEL CENTRO DE DECISIONES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS QUE AFECTAN A LOS ASPECTOS DECISIVOS DE SU ORGANIZACIÓN.
    - 2.1.2. LA AUSENCIA DE UN ENTE PÚBLICO DEDICADO AL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
    - 2.1.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN CASTILLA Y LEÓN SE SOMETE IRREGULARMENTE A LOS CAMBIOS ORGÁNICOS DE LAS CONSEJERÍAS.
  - 2.2. ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.
    - 2.2.1. PRIMERA ETAPA: EL NACIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA. 1983-1987.
      - 2.2.1.1. EL ACUSADO CARÁCTER POLÍTICO DE LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA ORIGINAL.
      - 2.2.1.2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LAS CONSEJERÍAS.
      - 2.2.1.3. EL LEGADO RECIBIDO DE LAS PRIMERAS DELEGACIONES TERRITORIALES.
      - 2.2.1.4. EL NACIMIENTO DE LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN, INICIATIVAS Y RECLAMACIONES.
      - 2.2.1.5. LOS PRIMEROS ÓRGANOS COLEGIADOS TERRITORIALES.
      - 2.2.1.6. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA PRIMERA ETAPA. 1983-1987.
    - 2.2.2. SEGUNDA ETAPA: EL ORIGEN DEL MODELO ACTUAL DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES ÚNICAS. 1987-1988.
      - 2.2.2.1. UN INICIAL Y PROVISIONAL MANTENIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ANTERIOR.
      - 2.2.2.2. LAS PRIMERAS DELEGACIONES TERRITORIALES ÚNICAS BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
        - A. EL “SUPERDELEGADO” TERRITORIAL.
        - B. LA SECRETARÍA TERRITORIAL.
        - C. LOS SEVICIOS TERRITORIALES.
        - D. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN.
        - E. LA ASESORÍA JURÍDICA Y LA INTERVENCIÓN DELEGADA.
      - 2.2.2.3. AUSENCIA DE DESARROLLO DE LAS ESTRUCTURAS PERIFÉRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

2.2.3. TERCERA ETAPA: EL DESARROLLO DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES. UN MODELO QUE CONDICIONARÁ EL FUTURO. 1988-2001.

2.2.3.1. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN DE 1988: UN MODELO PERIFÉRICO ABIERTO.

2.2.3.2. LA DEFINICIÓN DEL MODELO EN EL DECRETO 225/1988 DE 7 DE DICIEMBRE.

- A. EL DELEGADO TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001.
- B. LA SECRETARÍA TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001.
- C. LOS SERVICIOS TERRITORIALES DESDE 1988 A 2001.
- D. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN DESDE 1988 A 2001.
- E. LA ASESORÍA JURÍDICA Y LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001.

2.2.3.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DURANTE ESTA ETAPA (1988-2001).

2.2.3.3.1. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

2.2.3.3.2. ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO: EL NACIMIENTO DE LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO CON ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

2.2.3.3.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

- A) LAS GERENCIAS TERRITORIALES DE SERVICIOS SOCIALES.
- B) LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD.

2.2.3.4. VALORACIÓN ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DIECIOCHO AÑOS DESPUÉS DE SU NACIMIENTO.

- A) LA QUIEBRA DE LA UNIDAD DE GESTIÓN EN LAS DELEGACIONES TERRITORIALES.
- B) UN COMPLEJO ENTRAMADO NORMATIVO PARA LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS.
- C) TENDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN AL CENTRALISMO.
- D) PROGRESIVA POTENCIACIÓN DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES.
- E) LA SOLUCIÓN A ESTOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL.
- F) DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA Y RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.
- G) DEFICIENCIAS EN CUANTO A OFICINAS Y CENTROS DE TRABAJO.
- H) DEFICIENCIAS EN LA ATENCIÓN AL CIUDADANO.

2.2.4. CUARTA ETAPA: LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ACTUAL. UN MODELO INACABADO.

2.2.4.1. CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA REALIZADA POR LA L.G.A.C. Y L.

2.2.4.2. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN TRAS LA LEY 3/2001.

2.2.4.2.1. EL DELEGADO TERRITORIAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.

2.2.4.2.2. LA SECRETARÍA TERRITORIAL. EL SECRETARIO TERRITORIAL: ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN.

- A) EL SECRETARIO TERRITORIAL COMO SUSTITUTO DEL DELEGADO TERRITORIAL.
  - B) LA SECRETARÍA TERRITORIAL COMO ÓRGANO CON COMPETENCIAS TRANSVERSALES.
  - C) LA SECRETARÍA TERRITORIAL COMO UNIDAD PERIFÉRICA DE LA CONSEJERÍA DE INTERIOR Y JUSTICIA Y DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.
- 2.2.4.2.3. LOS DEPARTAMENTOS TERRITORIALES: UNA REFORMA REALIZADA PERO QUE NO LLEGA.
- 2.2.4.2.3. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN.
- 2.2.4.2.4.1. UNA PROPUESTA EN EL ÁMBITO DE LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.
  - 2.2.4.2.4. LA ASESORÍA JURÍDICA TERRITORIAL Y LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL.
- 2.2.4.3. LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.
- 2.2.4.3.1. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.
- 2.2.4.3.1.1. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.
- A) LA GERENCIA TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES.
  - B) LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD.
  - C) LA GERENCIA PROVINCIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO.
  - D) LA UNIDAD TERRITORIAL DE JUVENTUD.
- 2.2.4.3.1.2. LOS ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO
- A) LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA AGENCIA DE INVERSIONES Y SERVICIOS.
  - B) LA UNIDAD TERRITORIAL DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AGRARIO.
3. EL PACTO LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN Y SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA COMO FACTOR DETERMINANTE DEL FUTURO DE ÉSTA.

El pilar primordial de nuestro trabajo lo constituye, sin duda alguna, el análisis de la evolución de la Administración periférica de la Comunidad de Castilla y León y las modificaciones que ha ido experimentando a lo largo de sus veinticinco años de existencia. Y sin olvidar las consecuencias que ha tenido sobre la actuación administrativa, así como la situación actual de la misma, consideraremos las perspectivas de futuro, y desde luego, las propuestas que estimamos idóneas para esta Administración Pública.

Debemos partir de la aplicación a la Administración de Castilla y León de los principios constitucionales del artículo 103, relativos a la actuación administrativa, particularmente los de jerarquía y desconcentración, claramente alusivos a la administración periférica.

Pero superamos la necesaria plataforma constitucional, justificativa también de nuestro trabajo, para destacar el interés que puede suscitar esta materia a los que desde un punto de vista teórico o academicista y desde una óptica política o administrativa se han planteado alguna vez este análisis. En efecto, el relieve de este tema deriva, si sirve como ejemplo, del hecho de que de los 86.475 empleados públicos que tiene la Administración de Castilla y León en 2008 sólo 4.992 prestan sus servicios en la organización central de la misma<sup>501</sup>, y el resto lo hace en servicios periféricos. Debe también ser un tema sugerente si tenemos presente que la mayor parte de la tipología de centros adscritos a la Administración autonómica dependen directamente de su organización periférica<sup>502</sup>. Y si además consultamos el I.A.P.A.<sup>503</sup> (Inventario Automatizado de Procedimientos Administrativos), comprobaremos cómo la mayoría de ellos se tramitan y sustancian en el seno de la organización periférica. Lo cual nos lleva a concluir que la parte de la estructura administrativa que incide de manera más directa en el servicio a los ciudadanos es, sin duda alguna, la periférica.

Sin embargo, el artículo 20 del originario Estatuto de Autonomía de 1983<sup>504</sup> preveía infructíferamente y siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos analizadas en distintas partes del presente trabajo, que mediante una Ley de las Cortes de Castilla y León se articularía la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales<sup>505</sup>. Y tras dos reformas del Estatuto de 1983<sup>506</sup>,

---

<sup>501</sup> Según datos del Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011, aprobado mediante Acuerdo 32/2008 de 17 de Abril.

<sup>502</sup> Bibliotecas, Centros de Capacitación Agraria, Centros de formación profesional ocupacional, Centros Base, Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos, Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos y Ocupacionales, Centros de Atención a la Infancia, Complejos Hospitalarios, Hogares para Personas Mayores, Laboratorios de Sanidad Animal, Centros de Control de la Calidad, Centros de Recuperación de Aves, Museos, Salas de Exposiciones, Oficinas de servicio público de empleo, Residencias para Personas Mayores, Residencias Juveniles, Albergues Juveniles, Campamentos Juveniles, Salas de Exposiciones, Parques de Maquinaria, Escuelas de Educación Infantil, Colegios de Enseñanza Infantil, Primaria y Secundaria, Colegios Rurales Agrupados, Institutos de Educación Secundaria, Conservatorios Profesionales de Música, Escuelas de Arte, Escuelas de Música, Escuelas Oficiales de Idioma, Centros de Educación de Adultos, Escuelas Hogar, Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa, Oficinas de Turismo, Laboratorios de Metrología, Centros de Salud, Centros de Formación Agraria, Secciones Agrarias Comarcales, Unidades de Desarrollo Agrario, Unidades Veterinarias, Viveros Forestales, Centros Piscícolas, Centros Forestales, Oficinas Comarcales de Medio Ambiente, Centros de Especialidades, Centros de Día para Personas Mayores, Centros Infantiles, Archivos Históricos, Instalaciones Deportivas, Yacimientos Arqueológicos, Centros de Interpretación de la Naturaleza.

<sup>503</sup> Inventario reculado en la Orden PAT/1662/2005, de 21 de noviembre, por la que se crea y regula el Inventario Automatizado de Procedimientos Administrativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>504</sup> Aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

<sup>505</sup> Sin embargo, como se verá más adelante y se pudo comprobar con anterioridad, ni Castilla y León ni prácticamente ninguna otra Comunidad optó por esta solución. Por lo que desde los comienzos de la andadura de la Administración autonómica la existencia de una administración periférica ha sido una

y con una Administración periférica más que consolidada, la reciente Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aborda con más detenimiento la Administración castellano y leonesa sin referirse en absoluto a la creación de órganos periféricos, al contrario de lo que hacen los Estatutos de otras seis Comunidades<sup>507</sup>. No obstante, el olvido estatutario en esta materia no incide en modo alguno en lo correcto o incorrecto de su organización y funcionamiento, por lo que no consideramos imprescindible su plasmación en una norma que entendemos da por supuesta la existencia de estas estructuras en un territorio de 94.225 kilómetros cuadrados que cuenta con nueve provincias y 2.248 municipios. En consecuencia, con previsión estatutaria o sin ella, la Administración periférica debiera ser, por las consideraciones antes expuestas, parte fundamental en el interés de los gestores políticos y administrativos y de los titulares de la iniciativa legislativa. Sobre todo si tenemos presente, tal y como se analizará en este capítulo, la realidad territorial de Castilla y León.

Todos los Gobiernos de la Junta de Castilla y León desde 1983 han abordado esta cuestión de una u otra manera<sup>508</sup>. Así, a lo largo de este capítulo se verá como al primer Gobierno Autonómico del Presidente Demetrio Madrid López le correspondió, con base en la Ley 1/1983 de 29 de Julio del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, la construcción de la nueva Administración. Del mismo modo, tal y como también se podrá divisar, el Gobierno del Presidente José María Aznar López,

---

realidad como lo era en la Administración estatal, a la cual inicialmente se superpuso, con la que convivió y a la que hoy ya ha sustituido en casi todas las materias.

<sup>506</sup> Ley Orgánica 11/1994, de 24 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

<sup>507</sup> Ya se vio como Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Cataluña, Madrid y Murcia sí incluían alguna estipulación relativa al establecimiento o localización de servicios administrativos en diversas zonas del territorio de la Comunidad.

<sup>508</sup> Esta preocupación por la materia que nos ocupa ha aparecido además en los compromisos políticos manifestados en sede parlamentaria por diferentes Presidentes. Por ejemplo, si de manera menos decidida el Presidente Juan José Lucas Jiménez se comprometía en su investidura de 12 de Julio de 1999 a *"consolidar una Administración Autonómica ágil, de calidad, próxima a los ciudadanos"*, el Presidente Juan Vicente Herrera Campo, en sus tres discursos de investidura (Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León de 14 de Marzo de 2001, 1 de Julio de 2003, y 27 de Junio de 2007) sí expresó de manera precisa su interés reformador en la Administración periférica de la Junta de Castilla y León: El 14 de Marzo de 2001: *"...La tercera, por último, será utilizar las nuevas posibilidades que nos va a brindar la próxima Ley de Gobierno y de la Administración, ya en tramitación parlamentaria, para un doble fin: por un lado, modernizar y robustecer las estructuras territoriales de la Administración Autonómica y, por otro..."*. El 1 de Julio de 2003: *"...Desde esta estructura general, seguiremos construyendo un modelo de Administración que contemple al ciudadano como centro de sus servicios, como centro de su trabajo. Para ello considero necesario dotar de más capacidad de gestión a nuestra Administración periférica, "terminal" que conecta a la Administración con el ciudadano..."*. Y el 27 de Junio de 2007: *".....También seguiremos mejorando la atención administrativa en todos los lugares de la Comunidad potenciando nuestra Administración Periférica y estableciendo incentivos especiales para los empleados públicos que prestan sus servicios en zonas dispersas y alejadas de los grandes municipios..."*.

bajoo la dirección del entonces Consejero de Presidencia y Administración Territorial Juan José Lucas Jiménez, llevaría a cabo una profunda modificación del sistema existente bajo la vigencia primero de la Ley de 1983 y posteriormente del Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León<sup>509</sup>. Por su parte, los diferentes Gobiernos del siguiente Presidente, Juan José Lucas Jiménez, desarrollaron el sistema a la espera de ir completando el proceso de transferencias de competencias, circunstancia que se hizo realidad con los Gobiernos de Juan Vicente Herrera Campo, que plasmó en la iniciativa legislativa que desembocó en la Ley/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, las bases suficientes para un nuevo modelo de Administración periférica, como analizaremos más adelante.

Sin embargo, los impulsos reformistas se han dirigido primordialmente a asumir las pautas impuestas por el ritmo modernizador impuesto por las nuevas tecnologías y por la focalización en el ciudadano del actuar administrativo que supuso la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>510</sup>. Lo cual no deja de ser loable, pero no debe confundirse, como en ocasiones se hace, con el impulso, reforma o actualización de la Administración periférica. Dicho de otro modo, y si bien insistimos en que la organización periférica es la parte que incide de manera más directa en el servicio a los ciudadanos, no todo lo que se aporte en mejorar la atención a estos supone necesariamente una contribución a una organización más racional y proporcionada. Y es esa, al fin y al cabo, la materia que nos ocupa.

En efecto, es muy positivo, pero incompleto o sectorial, las modificaciones de la Administración periférica que se refieren a la atención al ciudadano o la modernización desde el prisma de la Consejería del Gobierno Regional que impulsa y redacta el correspondiente Plan de Modernización. Y lo son porque se trata de medidas que

---

<sup>509</sup> Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio.

<sup>510</sup> En efecto, la L.R.J.P.A.C. lo decía en un momento de su Exposición de Motivos: “...las nuevas corrientes de la ciencia de la organización aportan un enfoque adicional en cuanto mecanismo para garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa...” y “...el extraordinario avance experimentado en nuestras Administraciones Públicas en la tecnificación de sus medios operativos, a través de su cada vez mayor parque informático y telemático, se ha limitado al funcionamiento interno, sin correspondencia relevante con la producción jurídica de su actividad relacionada con los ciudadanos. Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezcan inamovibles, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas”.



afectan sólo a la primera línea de trabajo de la Administración, de carácter muy general y no referido a expedientes administrativos de materias concretas. Es el caso de las “Guías de Información al Ciudadano”, y los “Manuales de Procedimientos Administrativos”, del “Registro Único de documentos”, de los libros de quejas y sugerencias de los ciudadanos y de los empleados públicos, o del teléfono 012 de Información administrativa.

Dicho de otro modo, es cierto que se ha trabajado en el afán de contemplar al ciudadano como “*centro de sus servicios*”, tal y como afirmaba el Presidente Juan Vicente Herrera en su discurso de investidura en 2003. Pero esas energías plasmadas en diferentes y destacados acuerdos<sup>511</sup> no tienen por qué vincularse directamente con el impulso reformador de la Administración periférica. Dicho de otro modo, ésta ha de centrar su actividad no sólo en el primer contacto del ciudadano con la Administración regional que suele sustanciarse en una relación muy inicial y genérica (información general y registro de documentos). Y sobre todo no ha de hacerlo con exclusividad en unidades periféricas dependientes de la misma Consejería que promueve el Plan, pues es precisamente la que cuenta habitualmente con un generoso convencimiento en esta materia. Por ello, el interés que muestra el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011 al incluir dentro de una de sus seis estrategias<sup>512</sup>, concretamente en la llamada “Administración más fácil”, un objetivo específico bajo la rúbrica “Reformar la Administración Periférica”, de entre los veinte que se incorporan, nos resulta digno de aprobación. Pero como muchos otros proyectos reformadores pueden tener uno u otro alcance dependiendo del compromiso económico y también político de todas y cada una de las Consejerías del Gobierno Regional.

Precisamente, el brío modernizador de la Administración Regional se encontró inicialmente, a nuestro juicio, con varias reticencias<sup>513</sup>, pero en este momento debe

---

<sup>511</sup> El Acuerdo de 30 de octubre de 1997, por el que se aprobó el Plan de Atención al Ciudadano; el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que aprobó el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; el Acuerdo de 4 de mayo de 2000 de la Junta de Castilla y León por el que se aprobó el Segundo Plan de Atención al Ciudadano; el Acuerdo 9/2004, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Plan Avanza); y el Acuerdo 32/2008, de 17 de Abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011.

<sup>512</sup> Estrategias contenidas en el Capítulo V del Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011: Administración más fácil, Administración inteligente, Administración emprendedora, Administración abierta, Administración responsable, y Administración integradora.

<sup>513</sup> Para empezar el propio estamento político de la Administración Regional empezó a observar con restricciones un nuevo servicio transversal que en consecuencia le afectaba, que sin aparentemente

destacarse la irregular atención que la Administración Regional le prestaba tradicionalmente a la organización central respecto de la periférica en algunas materias (relaciones de puestos de trabajo, estructuras orgánicas...). Por ello no fue bien recibida inauguralmente ante una organización periférica que no percibió en general en estas iniciativas un interés de mejora por parte de los servicios centrales, quizás porque su experiencia no le inducía a sentir lo contrario.

Justamente, del análisis ya realizado de la organización central de la Administración Regional de Castilla y León y su contraste con la organización periférica, se colige que nos encontramos ante un proyecto inacabado. El incremento de actividad administrativa derivada de la asunción de nuevas competencias, o la constitución de cada nuevo Gobierno Regional, ha apremiado de manera ágil la creación o reorganización de nuevos centros directivos o unidades administrativas en el seno de las Consejerías. Lo cual, reiteramos, contrasta con un desigual impulso en el caso de la Administración Periférica cuando dichas circunstancias se produjeron. Y ello a pesar de que, como ya se ha dicho, la base legal que ofrecía la Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en relación con las Delegaciones Territoriales era muy adecuada para haber cerrado el diseño.

Esta culminación del proceso será también abordada a continuación, sin olvidarnos de otro de los elementos que afectarán decididamente a la Administración periférica de Castilla y León: el traspaso de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales en un proceso que se ha venido a denominar el Pacto Local.

Por último, debe advertirse que si bien a lo largo de los siguientes epígrafes se harán referencias ocasionales a la organización de los empleados públicos en la Administración periférica de Castilla y León, por ser esta una materia susceptible de un verdadero trabajo separadamente, se intentará incorporarlo de modo complementario, sin perjuicio de la repercusión que tiene en esta materia.

## 1. EL HECHO TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN. ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN

---

proporcionar nada a cambio obtenía de su centro directivo información, y que a menudo no proporcionaba más que “trabajos” añadidos consistentes en encuestas, recogida de datos y reuniones. Por último, y de manera ineludible, constituyó una dificultad el escepticismo de los funcionarios, actores principales de la nueva materia en cuestión. Éstos fueron los que en verdad instruyeron sobre la marcha en muchas ocasiones a los trabajadores de las empresas que habían sido contratadas para la obtención de datos y redacción de planes y programas, y que se zambullían en el entramado administrativo con un desconocimiento absoluto del medio en el que se encontraban.

## PERIFÉRICA.

Al estudiar en pasados capítulos la Administración periférica del resto de Comunidades Autónomas, se ha tenido siempre presente el hecho territorial de cada una de ellas con el objeto de conocer la circunscripción territorial sobre la que la Administración autonómica se organiza y de estar al tanto de la configuración de la población según su agrupación en distintas realidades geográficas y administrativas. No cabe duda de que la insularidad fue determinante en la Comunidad Canaria y en la Balear, como lo fue la comarca en Aragón, la veguería en Cataluña, el área funcional en Galicia o la provincia y el municipio en Extremadura, Andalucía o Castilla-La Mancha.

En este sentido, y si se trata de caracterizar en esta materia a Castilla y León, Comunidad con un territorio de 94.193 kilómetros cuadrados, podemos seguir a Calonge Velázquez<sup>514</sup>, para obtener algunos datos enriquecedores, que proporciona entre otras fuentes la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León:

- Población de derecho algo superior a 2.500.000 habitantes.
- Se distribuye en 2.247 municipios. (Además de 2.230 entidades locales menores).
- Del total de municipios en la Comunidad Autónoma sólo 47 (2,09%) disponen de una población de derecho superior a los 5.000 habitantes.
- El 86,27% cuenta con menos de 1.000 habitantes de los cuales 1.051 no superan los 250.
- Una comarca (El Bierzo).
- 200 Mancomunidades.

De esos datos el legislador obtiene la conclusión *“de la grave situación municipal”* debido al *“gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica, y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa. Este declive de una densa y dilatada historia municipal ha convertido a Castilla y León, en el ámbito rural, en un amplio territorio despoblado en el que más que asentarse sobreviven minúsculos núcleos de población con un gradual proceso de disminución y envejecimiento. La mayoría de estos núcleos, aunque conservan su condición de municipios son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una*

---

<sup>514</sup> Calonge Velázquez, Antonio: “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma”. En la obra colectiva : “Derecho Público de Castilla y León”. Coord. Ignacio Sáez Hidalgo. Lex Nova. 2008.

*satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional. En resumen, la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal al no contar muchas Entidades Locales con otros medios financieros que las ayudas de otras Administraciones Públicas”.*

En la misma idea que el legislador se pronuncia Sanz Rubiales<sup>515</sup>, que destaca dos consecuencias de esta realidad territorial al indicar por un lado que *“la capacidad de gestión de la inmensa mayoría de los municipios es muy reducida”*, y por otro que *“ante esta generalizada incapacidad municipal, las provincias pueden y deben, jugar un papel importante en el refuerzo competencial de las entidades locales”*.

Por lo tanto, y sin perjuicio de que la Ley de Régimen Local de Castilla y León, reconozca en su artículo 42 a las Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios y otras entidades asociativas tradicionales, y en su artículo 48 a las entidades metropolitanas, es la fuerte identificación de la población con los municipios tal y como se han caracterizado, y la preponderancia de la provincia la que sitúan a la Administración periférica de Castilla y León en una destacada posición desde el punto de vista de la prestación de servicios, de la coordinación institucional y de la adecuada vertebración administrativa.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.

### 2.1. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.

El haber analizado previamente en este trabajo la organización periférica del Estado y del resto de Comunidades Autónomas nos permite conocer que no se observa de modo tan acentuado como con la Administración central la imitación de fórmulas estatales, ni siquiera una emulación de fórmulas experimentadas por otras Comunidades Autónomas. Y es que es en la estructura periférica administrativa en la que se producen las particularidades en esta organización, aunque lo hace sin excesivas originalidades dado que su configuración responde a una realidad territorial muy específica, sólo equiparable en parte con Castilla-La Mancha y Andalucía. De cualquier modo nos

---

<sup>515</sup> Sanz Rubiales, I.: “Refuerzo competencial”. Revista Jurídica de Castilla y León. Número Extraordinario: Pacto Local. Octubre 2006. Junta de Castilla y León.

encontramos de nuevo ante una opción organizativa de un marcado carácter político y administrativo.

Por otro lado, debe de advertirse que en realidad se trata de un sector o una parcela de toda una organización administrativa. Dicho de otro modo, trabajamos ahora sobre “*los restantes miembros*” de ese hombre con el que Santi Romano compara al Estado, del cual atribuye a sus órganos centrales el paralelismo con la cabeza<sup>516</sup>. Y es por lo que es ineludible que la organización periférica se vea desde su origen sometida a idénticos condicionantes a los que se ha ido encontrando la Junta de Castilla y León (“*la cabeza*”) en su vertiente de “*institución de administración*” que le atribuye el artículo 28 del Estatuto de Autonomía. En efecto, se hace interesante recordar en este momento que estos elementos determinantes que se explicaban al examinar la organización central de la Administración de Castilla y León son los siguientes:

- a) El factor político regional: en el que se incluye el principio de austeridad como determinante de la gestión pública, la democratización de la Administración de Castilla y León y el carácter expansivo de la misma.
- b) La evolución en el autogobierno.
- c) Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Pero además de éstos, la Administración periférica evoluciona condicionada por sus propias circunstancias que a nuestro entender son las siguientes:

#### 2.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA NO FORMA PARTE HABITUALMENTE DEL CENTRO DE DECISIONES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS QUE AFECTAN A LOS ASPECTOS DECISIVOS DE SU ORGANIZACIÓN.

La práctica habitual siempre consistió en que la actualmente extinguida Consejería de Presidencia y Administración Territorial<sup>517</sup>, que tenía tradicional y reiteradamente encomendada la labor de “la coordinación y dirección orgánica de las Delegaciones Territoriales”<sup>518</sup>, era la que abordaba el trabajo de reforma de la

---

<sup>516</sup> Santi Romano: “Un Estado que pretendiese realizar a través de sus órganos centrales toda su actividad, sería algo parecido a un monstruoso hombre con sólo cabeza y carente de los restantes miembros”. 1911. Decentramiento administrativo en “Enciclopedia giuridica Italiana”, IV, parte I-II-III.

<sup>517</sup> Desaparece en el Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías.

<sup>518</sup> Artículo 1.g del Decreto 239/1987, de 29 de septiembre, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Artículo 1.g del Decreto 60/1992, de 9 de abril, sobre estructura

Administración periférica en general, y las Secretarías Generales de cada Consejería, diseñaban sus propios servicios periféricos. Todos lógicamente bajo el filtro del control del gasto y adecuándose a las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo.

No es hasta el año 2001 cuando se institucionaliza el llamado Consejo Territorial, con la aprobación del Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. El artículo 15 de dicho Decreto lo diseña como el órgano deliberante de coordinación de la Administración periférica de la Comunidad de Castilla y León, bajo la presidencia del Presidente<sup>519</sup>, con presencia de los Delegados Territoriales y con reuniones trimestrales. Se trata de un órgano tardío con el que se pierde la oportunidad de implicarle activamente en esa necesidad de que la Administración periférica participe activamente, entre otras cosas, en la configuración de su diseño.

Se vuelve a perder la ocasión posteriormente, cuando el Decreto 101/2007, de 18 de octubre crea y regula la Comisión General de Coordinación Territorial, que sustituye al Consejo Territorial, y al que se incorporan además los Secretarios Generales de las Consejerías con la finalidad de lograr una eficaz ejecución en la acción de gobierno de la Junta de Castilla y León a lo largo y ancho de su territorio. Ha de considerarse un avance en el aspecto que estamos analizando, y reconocerse que aunque pueda ser útil este foro para el planteamiento de las cuestiones relativas a la organización periférica, en la práctica el debate es limitado, pues lo es también la visión preponderantemente política de los representantes de la Administración periférica en dicho órgano. Sin embargo, siguen siendo las Secretarías Generales de las Consejerías, y respecto del modelo general, la de Presidencia y Administración Territorial, las que habitualmente asumen el diseño de las estructuras orgánicas de los servicios periféricos con desigual participación o audiencia de los mismos.

---

orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Artículo 1.g del Decreto 249/1995, de 14 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Artículo 1.g del Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. El Decreto 151/2001, de 31 de mayo, por el que se modifica el Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial no altera la regulación anterior. Artículo 1.g del Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

<sup>519</sup> Este Decreto fue modificado en ese artículo 15 mediante el Decreto 15/2005, de 10 de febrero. Debe destacarse aquí la ausencia del Presidente de la Junta en estas sesiones y su sustitución por la Vicepresidenta Primera de la Junta.

Sería interesante la creación de un órgano similar al ya creado pero que aglutine a los Secretarios Territoriales de las Delegaciones y que cumpla con la función preparatoria de las sesiones de la Comisión General de Coordinación Territorial y específicamente de los temas de calado administrativo, organizativo y burocrático. Algo así como la Comisión Técnica de Coordinación Administrativa Territorial.

### 2.1.2. LA AUSENCIA DE UN ENTE PÚBLICO DEDICADO AL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En los inicios de la etapa autonómica la Administración de Castilla y León contó de manera prematura y muy breve con un Instituto de Administración Pública de Castilla y León<sup>520</sup>. Se trataba de fomentar el estudio e investigación en materia de Administración Pública y la realización de cursos de formación y perfeccionamiento del personal que estuviese al servicio tanto de la Comunidad Autónoma como de las Entidades Locales, colaborando con las Instituciones análogas de la Administración del Estado. El Instituto de Administración Pública de Castilla y León, creado por Ley al tratarse de un Organismo Autónomo, contaba con tres servicios: la Escuela de Administración Autonómica, la Escuela de Administración Local y la Academia Regional de Policías Locales.

Si en 1986, y dada la escasa implantación de la autonomía en Castilla y León, el Instituto lo valoramos en otra parte de este trabajo como pretencioso o exagerado, sin embargo, en estos momentos se considera interesante contar con un ente que aglutine el estudio, análisis e investigación de los tres asuntos sobre los que nos da la pista el ente de 1986: administración autonómica, administración local, y policías locales. Son tres ramas para las que el ente que se propone puede cumplir, como ya se hiciera en el pasado, la complementaria e indispensable función formativa que hoy se realiza a través de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León<sup>521</sup>. Quedarían incluidos dentro de este “Instituto de Administración Pública de Castilla y León” los trabajos de modernización administrativa, y por último, se dotaría definitivamente a la Administración de Castilla y León de una Revista de Administración Pública de influencia, al menos en el ámbito territorial de interés.

Esta entidad funciona ya hace tiempo en algunas Comunidades como

---

<sup>520</sup> Creado por Ley 2/1986, de 2 de abril

<sup>521</sup> Creada mediante el Decreto 47/2002, de 27 marzo por el que se crea la Escuela de Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León.

Andalucía<sup>522</sup>, (en donde destaca la existencia de un “Gabinete de Análisis e Investigación sobre Administraciones Públicas”), Asturias<sup>523</sup>, País Vasco, Navarra<sup>524</sup>, o Islas Canarias<sup>525</sup>. En casi todos los casos la actividad preponderante en estos Institutos es la formación del personal, sin embargo la creación “ex novo” del Instituto en Castilla y León permitiría moldearlo de tal modo que pudiera centrar su actividad en el análisis de las Administraciones Públicas y en la realización de informes y propuestas relativas a su organización, funcionamiento y rendimiento.

En épocas más recientes, además de las Secretarías Generales, y dentro de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa apareció regulada en la Orden PAT/1095/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el Servicio de Organización y Modernización Administrativa para llevar a cabo entre otras, la función de diseño y propuesta de modelos organizativos y de racionalización de estructuras, el análisis de las estructuras orgánicas y la preparación de informes al respecto y la formulación de propuestas para la implantación y desarrollo de sistemas de organización y gestión del trabajo. Sin embargo esta unidad administrativa, con rango de Servicio, carecía de entidad política y orgánica para hacer que sus propuestas e informes trasciendan al conjunto de la organización. Similares funciones se le atribuyen en la actualidad en la Estructura Orgánica de la Consejería de Administración Autonómica<sup>526</sup> a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios.

---

<sup>522</sup> Se crea por la Ley 6/85 de 28 de noviembre de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. Sus Estatutos se encuentran regulados por el Decreto 50/87 de 25 de febrero, modificados parcialmente por los Decretos 211/89, de 17 de octubre y 56/2003, de 25 de febrero.(Decretos, texto refundido).

<sup>523</sup> El Instituto Asturiano de Administración Pública (IAAP) con nivel orgánico de Dirección General fue creado por Decreto 65/90 de 12 de julio, y tiene su origen en la Escuela de Administración Pública Regional. Actualmente es un órgano desconcentrado dependiente de la Consejería de Administraciones Públicas del Principado de Asturias que ejerce las competencias y funciones en materia de selección de personal, así como las relativas a investigación, estudio, información, enseñanza, formación específica dirigida al personal y difusión de las materias relacionadas con la Administración Pública.

<sup>524</sup> El Instituto Navarro de Administración Pública (INAP), se crea por Decreto Foral 323/1991, de 30 de septiembre, modificado sucesivamente por los Decretos Forales 267/2003, de 28 de julio, 225/2004, de 7 de junio y 117/2007, de 3 de septiembre. Es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, entre cuyas labores destaca la realización de labores de investigación, estudio y asesoramiento en materia administrativa, evaluación de políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

<sup>525</sup> El Instituto Canario de Administración Pública (I.C.A.P.) es un Organismo Autónomo creado por la Ley 2/1987, de 30 de marzo de la Función Pública Canaria, que dependiendo de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias asume como tarea primordial la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios tanto de la Administración autonómica como de la local.

<sup>526</sup> Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autonómica.



### 2.1.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN CASTILLA Y LEÓN SE SOMETE IRREGULARMENTE A LOS CAMBIOS ORGÁNICOS DE LAS CONSEJERÍAS.

Como no puede ser de otra manera, la organización periférica mantiene una dependencia e integración en el conjunto de la Administración Regional. Es por lo que los cambios en las estructuras centrales hacen que sus prolongaciones en el territorio evolucionen. Sin embargo, mientras éstas mantienen la periodicidad que marcan las sucesivas formaciones de Gobierno o los traspasos de competencias, en los órganos periféricos no se reflejan esos cambios siempre o no lo hacen de manera ágil, salvo en los primeros años de funcionamiento de la Administración. Sirva como ejemplo que tras la reestructuración del Gobierno Regional hecha por el Decreto 2/2003 de 3 de Julio, que trae como consecuencia la desaparición de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo<sup>527</sup>, y la creación de la Consejería de Economía y Empleo y la de Cultura y Turismo, no llega a producir nunca la consiguiente adaptación o creación de la estructura periférica correspondiente a esas Consejerías. Así, la Orden de 30 de noviembre de 1995 llevaba a cabo la creación de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo, y de las Oficinas Territoriales de Trabajo y a pesar de las sucesivas modificaciones<sup>528</sup>, dichas unidades han sobrevivido a la desaparición de su Consejería, lo cual entendemos como negativo. Ni siquiera se produce el cambio de denominación de las unidades territoriales dependientes de la nueva Consejería de Economía y Empleo, o la adscripción de las Secciones de Turismo a los Servicios Territoriales de Cultura.

Otras veces la adaptación, aunque con retraso, se produce. Así, con esa misma reestructuración de las Consejerías en 2003 se crea la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, que aunque contaría desde entonces con la estructura territorial que le proporcionaba el organismo autónomo Gerencia Regional de Servicios Sociales, tendrá que esperar al Decreto 85/2005, de 17 de noviembre, para crear el Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León y así asumir la gestión administrativa que estaba repartida entre cinco unidades territoriales diferentes de las Delegaciones Territoriales.

Se detecta, dentro de la tendencia centralista de todas las organizaciones, un

---

<sup>527</sup> La Consejería de Industria, Comercio y Turismo fue creada mediante el Decreto 114/1995, de 10 de julio, de reestructuración de Consejerías.

<sup>528</sup> Modificada por la Orden de 21 de noviembre de 1996, y por la Orden de 3 de abril de 1997.

acentuado interés por la rápida adaptación de las estructuras centrales y sus correspondientes relaciones de puestos de trabajo a la nueva configuración del Gobierno Regional, que no se corresponde con la disposición a hacer lo mismo con la organización periférica.

Sin embargo, esta característica de la Administración periférica de Castilla y León quedaría solventada si, al igual que se hace en otras Administraciones autonómicas, en Castilla y León, el mismo Decreto que regula la estructura central apuntara al menos los elementos fundamentales de la estructura periférica. Así se realiza, por ejemplo y tal y como se pudo comprobar en el capítulo de este trabajo dedicado a ello, y dentro del grupo de Administraciones similares a Castilla y León desde un punto de vista organizativo, en Castilla – La Mancha, Extremadura o en la Comunidad Valenciana.

## 2.2. ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.

A la hora de llevara cabo un estudio pormenorizado de la Administración periférica autonómica, y sin perjuicio de que más adelante nos detengamos en algún aspecto en concreto, proponemos sistematizarlo en tres etapas:

1. El nacimiento de la Administración periférica, junto con la propia Comunidad Autónoma y sus instituciones bajo la vigencia de la Ley 1/1983 de 29 de Julio del Gobierno y de la Administración de Castilla y León y del Decreto 10/1984, de 9 de febrero, por el que se regulan las Delegaciones Territoriales de las Consejerías de la Junta de Castilla y León. Se trata del período que discurre entre 1983 y 1987.
2. El nacimiento vía reglamentaria de las Delegaciones Territoriales Únicas, que acomoda la Ley de 1983 por la vía del Decreto 216/1987 de 20 de Agosto, de creación de las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León, a un nuevo modelo de Administración periférica. Esta brevísima etapa discurre en los primeros meses de la segunda legislatura y destaca no por su permanencia en el tiempo sino por el acentuado cambio que provocó en la Administración periférica.
3. El desarrollo del anterior sistema de organización con la consagración de las Delegaciones Territoriales Únicas en la Ley 15/1988 de 5 de Julio, que modifica en esta materia la Ley del Gobierno y Administración de 1983. En esta misma línea el

consiguiente Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de Julio, y del Decreto 225/1988 de 7 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias básicas de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. Esta fase transcurre entre 1987 y 2001.

4. El inacabado desarrollo del modelo: las Delegaciones Territoriales bajo la vigencia de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. Esta etapa, que comienza en 2001 nos lleva hasta la actualidad.

#### 2.2.1. PRIMERA ETAPA: EL NACIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA.

Como ya se pudo comprobar en el capítulo dedicado a la Administración central de la Comunidad Autónoma, a pesar de que a través del Decreto 3/1983 el Presidente de la Junta de Castilla y León adoptase medidas de carácter provisional para la constitución de la Junta de Castilla y León, es la Ley 1/1983 de 29 de Julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León la que por primera vez establece una organización administrativa en la Comunidad, en la cual se incluía, aunque como parte de las Consejerías, la organización periférica.

También se ha podido comprobar en el presente trabajo que el esquema de la estructura orgánica de las Consejerías en la Ley de 1983 pretendía obedecer fundamentalmente, según su exposición de motivos, a la homogeneidad con la Administración Central del Estado y la economía. Sin embargo en el caso de la Administración periférica no compartimos en modo alguno que se llevaran a cabo la aplicación de dichos criterios. Se verá tanto en el nombramiento y en las funciones de “ejecución de las políticas de la Consejería”, como en la amplia estructura creada para tan incipiente momento desde un punto de vista competencial.

##### 2.2.1.1. EL ACUSADO CARÁCTER POLÍTICO DE LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA ORIGINAL.

Para empezar, destaca la ausencia de un “superdelegado” a modo de Gobernador Civil autonómico, o “Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León” que asumiera

la representación y dirección política de todo el Gobierno Regional en la provincia. Y esas funciones políticas son atribuidas a cada una de las Delegaciones Territoriales de las Consejerías. Aparece, a nuestro parecer, demasiado temprano dada la escasa implantación de la administración autonómica, la dirección política en las unidades periféricas. Corrobora esta característica de las Delegaciones Territoriales recién creadas la regulación que de ellas se hace en varias normas:

– El contenido del artículo 2 del Decreto 10/1984, de 9 de febrero, por el que se regulaban las Delegaciones Territoriales de las Consejerías de la Junta de Castilla y León, que establece que las Delegaciones Territoriales de las Consejerías *“tendrán el carácter de órganos de ejecución de la política de la Junta de Castilla y León y específicamente de los programas de actuación de la Consejería correspondiente, agrupando a los servicios existentes en su ámbito territorial<sup>529</sup>”*.

– Abundando aún más en esa idea, la Ley de 1983 incluye en su artículo 29 en la misma categoría que a las Secretarías Generales y Direcciones Generales, a las Delegaciones Territoriales. Es decir que los primeros órganos periféricos de la Administración Regional eran centros directivos y sus titulares altos cargos. El artículo 3 del citado Decreto 10/1984 perfila el puesto de Delegado Territorial en el sentido que estamos indicando: *“será nombrado y separado libremente por Orden de la Consejería, entre personal al servicio de cualesquiera de las Administraciones Públicas o de la Seguridad Social”*. No se delimitaba vínculo específico con la Administración ni categoría profesional alguna, lo cual profundizaba la ausencia de profesionalización y el destacado carácter político del puesto. Circunstancia esta última que duró hasta la aprobación del Decreto 182/1986, de 26 de noviembre, por el que se regulaba la provisión del puesto de Delegado Territorial de las diferentes Consejerías<sup>530</sup>. Desde ese momento, y en aras a la profesionalización de la Administración, y la promoción de los

---

<sup>529</sup> Más concretamente es el artículo 8 del Decreto 10/1984 el que enumera sus competencias: “1. Ostentar la representación de la Consejería en el ámbito territorial correspondiente. 2. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la materia de que se trate y específicamente de aquellas que afecten a materias propias de la Consejería. 3. Dirigir, coordinar y supervisar el funcionamiento de todos los servicios de la Delegación. 4. Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la Jefatura Superior del personal de la Delegación, dar posesión y cese de los funcionarios de la misma, adscribirlos a los diferentes puestos de trabajo, cuando la provisión no se haya realizado por una autoridad superior, e imponer las sanciones disciplinarias que sean de su competencia o, en otro caso, iniciar o proponer la iniciación del expediente. 5. Adoptar o proponer las medidas necesarias para la ejecución de los programas, directrices o normas de la Consejería. 6. Resolver los expedientes cuya competencia les esté legalmente atribuida y proponer, en su caso, la resolución al órgano competente de la Consejería. 7. Ejercer las demás competencias que les sean legalmente atribuidas.”

<sup>530</sup> Desarrollado mediante la Orden de 17 de diciembre de 1986, por la que se desarrolla lo dispuesto en el Decreto 182/1986, de 25 de noviembre, sobre provisión del puesto de Delegado Territorial.

funcionarios se delimita exactamente que los puestos de Delegado Territorial de las diferentes Consejerías serían cubiertos necesariamente por funcionarios de los Grupos A o B y mediante convocatoria pública. A pesar de ello, las Delegaciones aparecieron durante todo este período como centros directivos en las estructuras de las Consejerías.

– Y aunque en la práctica no llegó a suceder, les permitía a éstas estructurarse en Secciones y Negociados, tal y como se hizo, pero también les confería, por encima de estos últimos, la posibilidad de incorporar Servicios. Todo ello bajo la lógica dirección del Consejero y con la única y exclusiva dependencia de los órganos directivos centrales. Concretamente, y según el artículo 1 del Decreto 10/1984, de 9 de febrero, por el que se regulan las Delegaciones Territoriales de las Consejerías de la Junta de Castilla y León, dependían orgánicamente del Secretario General de la Consejería, y, funcionalmente, de éste y de los Directores Generales.

#### 2.2.1.2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LAS CONSEJERÍAS.

Además de la regulación de la Ley del Gobierno y Administración de 1983, y del Decreto 10/1984, de 9 de febrero, por el que se regulaban las Delegaciones Territoriales, éstas encontraban su primera referencia normativa específica en cada uno de los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías, en todas y cada una de las tres remodelaciones que se hicieron durante esta primera etapa que corresponde, según estamos viendo, a la primera legislatura<sup>531</sup>.

---

<sup>531</sup> 1. Tras la aprobación de la Ley del Gobierno y de la Administración de 1983 aparecieron referencias a las Delegaciones Territoriales en los Decretos de Estructura Orgánica de las Consejerías: Decreto 18/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Decreto 19/1283 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, Decreto 20/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Bienestar Social, Decreto 21/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, Decreto 22/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, Decreto 23/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial, Decreto 24/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Industria y Energía, Decreto 25/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Decreto 26/1983 de 30 de Julio sobre estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

2. Tras el Decreto 79/1984, por el que se reestructuran las Consejerías, las estructuras orgánicas, con la primera referencia a las Delegaciones Territoriales quedaron reguladas en: Decreto 64/1985, de 27 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Decreto 94/1984 de 6 de septiembre sobre estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Turismo y Comercio.

3. Tras el Decreto 167/1986 de 24 de noviembre por el que se fusionan algunas Consejerías encontramos la referencia a su correspondiente Delegación Territorial en el Decreto 220/1986, de 4 de diciembre sobre estructura orgánica de la Consejería de Fomento.

En concreto, y tal y como hacía la Ley, se trataba de la inclusión de la Delegación Territorial dentro de los órganos de la Consejería, haciendo referencia a ellas de manera genérica a través de una cláusula muy comúnmente utilizada en estos Decretos de estructuras orgánicas de las Consejerías: *“los distintos Delegados Territoriales al frente de las respectivas Delegaciones Territoriales, ejercerán en el ámbito territorial que se les asigne las funciones de dirección, coordinación y fiscalización de los servicios periféricos de la Consejería”*.

A partir de esa previsión, ninguna de las Órdenes por las que se desarrollaron las estructuras orgánicas de las Consejerías volvieron a mencionar esta cuestión, dado que cada una de las ellas iban a aprobar a su vez, la correspondiente Orden de estructura de cada Delegación Territorial de manera separada.

En efecto, tras la formación del primer Gobierno cuya composición establecía la propia Ley del Gobierno y de la Administración, con las modificaciones incluidas por el Decreto 79/1984 por el que se reestructuran Consejerías, se desarrollan las siguientes Delegaciones Territoriales:

- Orden de 27 de julio de 1984 de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales de esta Consejería.
- Orden de 27 de julio de 1984, de la Consejería de Industria y Energía, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus Servicios Periféricos.
- Orden de 17 de agosto de 1984, por la que se aprueba la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Bienestar Social.
- Orden de 21 de febrero de 1985, de la Consejería de Transportes, Turismo y Comercio, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales.
- Orden de 18 de julio de 1985, de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por la que establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales.
- Orden de 31 de octubre de 1985, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales de la misma.
- Orden de 2 de junio de 1986 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales.

Con la siguiente reestructuración del Gobierno llevada a cabo con el Presidente Nalda mediante el Decreto 167/1986, de 24 de Noviembre, consistente en fusionar las Consejerías de Industria y Energía y la de Transporte, Turismo y Comercio en una sola denominada Consejería de Fomento, se hizo la consiguiente revisión de las Delegaciones Territoriales a través de la Orden de 30 de diciembre de 1986, de la Consejería de Fomento por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales.

Añadido a esto, la creación de las Intervenciones Territoriales, mediante el Decreto 234/1986, de 23 de diciembre, también provocó la nueva regulación de la Delegación Territorial de Economía y Hacienda en la Orden de 25 de marzo de 1987, de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se modifica la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales.

No cabe duda, como se apuntaba con anterioridad, que la inclusión de la organización periférica en los Decretos que regulan la estructura de las Consejerías es positiva en la medida que hace evolucionar a la primera al mismo ritmo que la segunda. El abandono de este sistema al cambiar de modelo de organización a partir de 1987 ha producido el defecto que se citaba de descoordinación de las estructuras centrales y las periféricas. A partir del cambio y al regularse en normas diferentes, los cambios producidos en la organización central de las Consejerías no han conllevado necesariamente la fundamental adaptación en la organización periférica.

Gráficamente se vería del siguiente modo:

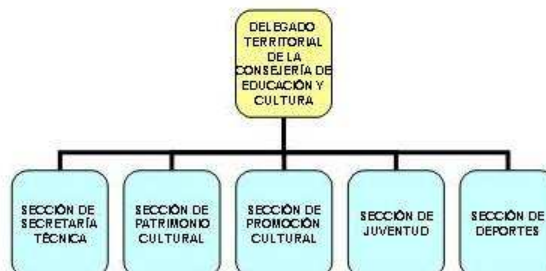
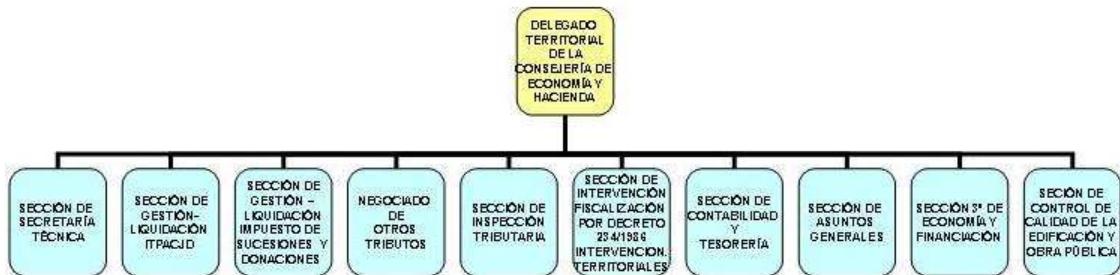
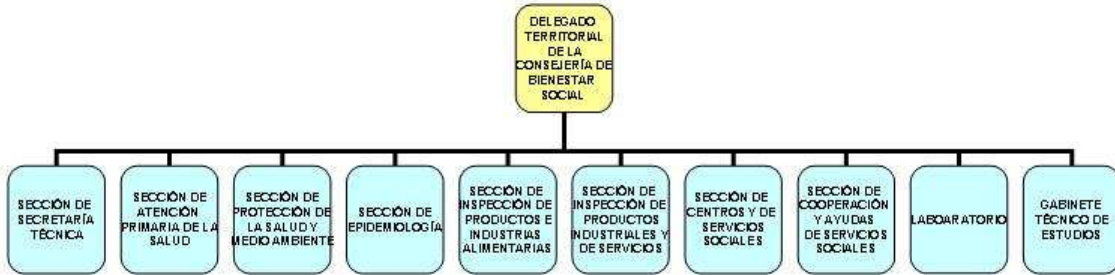
LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN

DECRETO 10/1984, DE 9 DE FEBRERO, POR EL QUE SE REGULAN LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LAS CONSEJERÍAS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

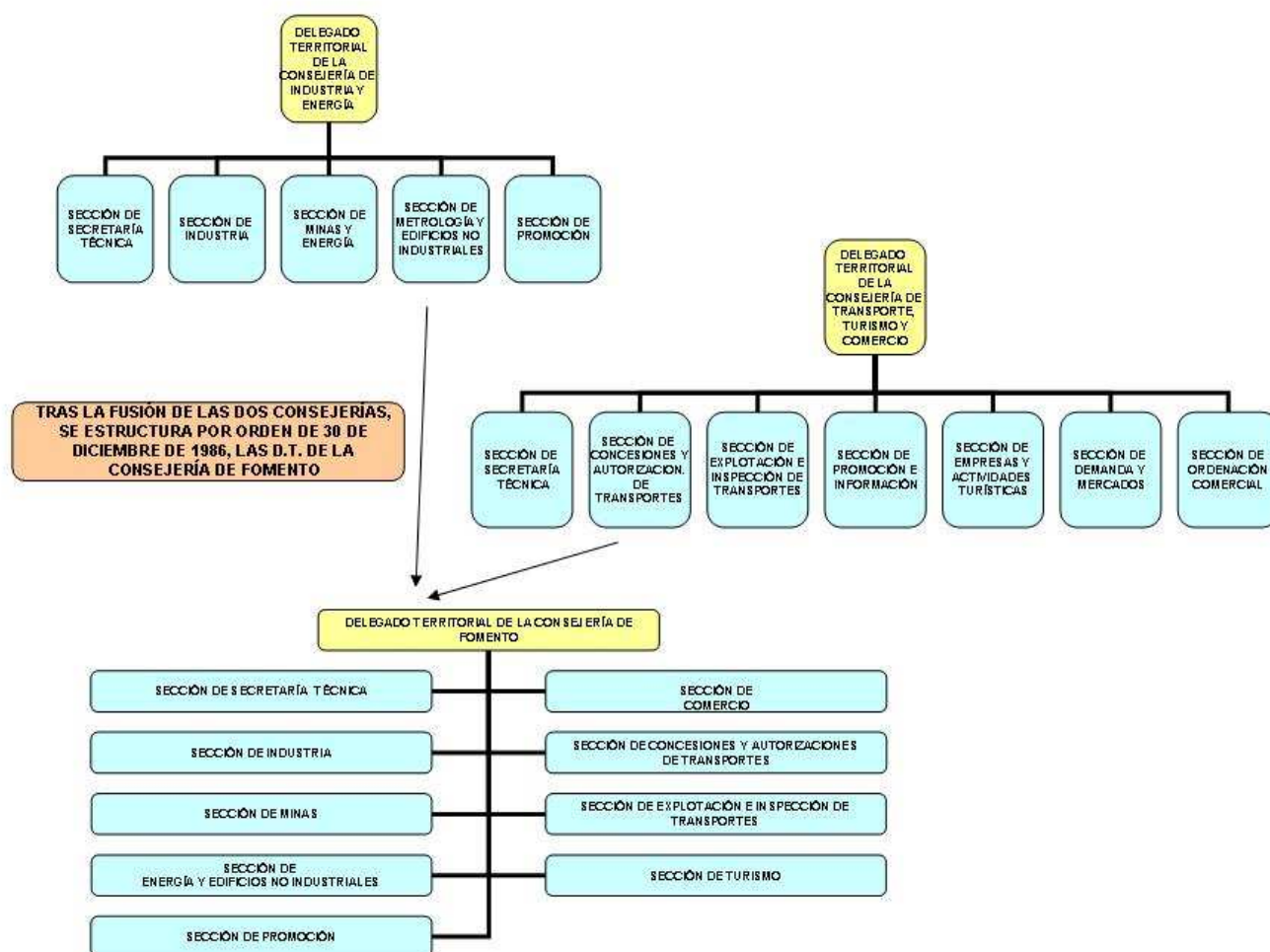
PRIMERA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. DE 1983 A 1987

ADMINISTRACIÓN REGIONAL ESTRUCTURADA CONFORME A LA DIVISIÓN EN CONSEJERÍAS DE LA LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN

PRIMERA LEGISLATURA







### 2.2.1.3. EL LEGADO RECIBIDO DE LAS PRIMERAS DELEGACIONES TERRITORIALES.

A pesar del cambio de modelo que se produciría a partir de la segunda legislatura en la Administración periférica de Castilla y León, es interesante destacar algunos de los elementos de la estructura originaria que pervivieron y que se mantienen en la actualidad. En efecto, la estructuración de cada una de las áreas funcionales en Secretaría Técnica, Secciones y Negociados, subsisten veinticinco años después, así como la naturaleza y funciones de las mismas.

Destaca por su peculiaridad, funciones y pervivencia la unidad administrativa denominada “Secretaría Técnica”. Cumple funciones de carácter transversal u horizontal en la Delegación Territorial de cada Consejería, fundamentalmente asuntos económicos y personal, y lo lleva a cabo de tal modo que apenas difiere la regulación

que se hace de dichos cometidos en las originarias normas de creación de las Delegaciones Territoriales en 1984 con respecto a la que lleva a cabo la Orden que las regula en el primero de los Departamentos Territoriales creados en 2006.

Así observamos como la primera de esas normas, la Orden de 27 de julio de 1984 de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales de esta Consejería determinaba en su artículo 3 que *“la Secretaría Técnica tendrá a su cargo el régimen de Archivo, Registro, Personal, Tramitación y Control de ingresos y gastos”*. De modo algo más detallado pero similar la Orden de 17 de agosto de 1984, por la que se aprueba la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Bienestar Social le atribuía *“las cuestiones de régimen de personal, registro general de documentos, archivo, información, documentación administrativa, administración financiera de la Delegación, así como la tramitación de expedientes administrativos sancionadores o de cualquier índole que sean competencia de la Delegación. También corresponderá a la Secretaria Técnica la emisión de informes jurídicos o de contenido económico que le sean requeridos”*. Con fórmulas muy parecidas se regulan las Secretarías Técnicas del resto de las Delegaciones Territoriales<sup>532</sup>. La excepción la encontramos en la estructura

---

<sup>532</sup> - Orden de 27 de julio de 1984, de la Consejería de Industria y Energía, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus Servicios Periféricos. *“Art. 2º. Corresponde a la Secretaria Técnica, con nivel orgánico de Sección, las cuestiones de régimen de personal, registro general de documentos, archivo, información, documentación, tramitación y control de gastos, y evacuar los informes de contenido económico o jurídico que se le requieran.”*

- Orden de 31 de octubre de 1985, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales de la misma. *“Art. 3º. A la Sección de Secretaria Técnica corresponden las cuestiones relativas a estadísticas, estudios generales, gestión informática, documentación, informes de cualquier cartográfica y cuantas otras le sean encomendadas por el Delegado Territorial.”*

- Orden de 18 de julio de 1985, de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por la que establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales. *“Art. 3º.- Corresponden a la Secretaria Técnica, las cuestiones relativas a régimen de personal, registro general de documentos, archivo, información, documentación, tramitación y control de gastos, así como proporcionar los informes que se requieran, especialmente los de contenido jurídico.”*

- Orden de 21 de febrero de 1985, de la Consejería de Transportes, Turismo y Comercio, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales. *“Art. 3º.- Bajo la dependencia directa del Delegado Territorial existirá un Secretario técnico de la Delegación con nivel de Jefe de Sección, que tendrá a su cargo el régimen de personal, registro general, información, archivo, habilitación económica, contratación, certificación y compulsas de documentos, liquidación y recaudación de tasas, tramitación de expedientes de sanción y recursos, contabilidad, estadística e informática.”*

- Orden de 30 de diciembre de 1986, de la Consejería de Fomento por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales. *“Art. 3º.-Bajo la dependencia directa del Delegado Territorial existirá un Secretario técnico de la Delegación con nivel de Jefe de Sección, que tendrá a su cargo el régimen de personal, registro general, información, archivo, habilitación económica, contratación, certificación y compulsas de documentos, liquidación y recaudación de tasas, tramitación de expedientes de sanción y recursos, contabilidad, estadística e informática.”*

de la Delegación Territorial de la Consejería de Economía y Hacienda<sup>533</sup>, que como se repetirá más tarde en algún otro caso, denomina a la Sección que realiza estas funciones en vez de Secretaría Técnica “Sección de Asuntos Generales”, a la vez que lleva a cabo una regulación mucho más detallada de las funciones<sup>534</sup>.

Hay que resaltar en este momento que nos encontramos ante un indispensable órgano de apoyo y gestión que se configura acertadamente, pues dada la escasa dimensión de la administración naciente se evitó el error de agrupar estas funciones en un solo órgano centralizado para varias o todas las Delegaciones Territoriales. Además se trata, por su configuración y por la propia práctica administrativa de un auténtico e indispensable cajón de sastre funcional, que se evidencia en tareas como “*evacuar los informes de contenido económico o jurídico que se le requieran*” (D.T. de Industria y Energía), “*cuantas otras le sean encomendadas por el Delegado Territorial.*” (D.T. de Agricultura, Ganadería y Montes), o “*las generales de apoyo a la Delegación Territorial y todas aquellas funciones que no sean competencia específica de las restantes Secciones*” (D.T. de Economía y Hacienda).

Una de las características que no aparece en este momento, y que sí se muestra posteriormente es la configuración del titular de la Secretaría Técnica como sustituto del Delegado Territorial, o incluso como segunda autoridad de la Delegación. La fórmula por la que se opta en este momento para suplir al Delegado suele ser la de proponer a la Secretaria General, para su autorización, la persona que haya de sustituirle en caso de ausencia o enfermedad. Aunque también se distingue en algún caso la suplencia en caso de ausencia o enfermedad, que le corresponde designar al propio Delegado Territorial, o en caso de vacante, que le corresponde al Secretario General. Cualquiera de las fórmulas utilizadas en esta etapa parecen lógicas en este momento, si tenemos presente la naturaleza política de la jefatura de la Delegación y la provisión mediante el sistema

---

<sup>533</sup> Orden de 2 de junio de 1986 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establece la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales.

<sup>534</sup> Art. 15.-La Sección de Asuntos Generales desempeñará las siguientes funciones: a) El Registro General de la Delegación Territorial. b) La gestión administrativa del personal en lo referente a altas, bajas, comisiones de servicio, licencias, cumplimiento de normas de asistencia y horarios de trabajo. c) Las delegadas de gestión económica relativas a inmuebles, material inventariable y no inventariable. d) El archivo general y biblioteca. e) Los trabajos informáticos de preparación, grabación, proceso, explotación y archivo de la información que tenga entrada o se genere en la Delegación Territorial. f) Los trabajos de reprografía. g) Información al contribuyente. h) La realización de las notificaciones de los actos dictados en la Delegación Territorial y de los requerimientos que sean procedentes. i) La gestión y administración de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de la Comunidad. j) Tramitación de los correspondientes expedientes de contratación. k) Los trabajos de naturaleza administrativa derivados de la actividad del Jefe de Área de Tributos. l) Las generales de apoyo a la Delegación Territorial y todas aquellas funciones que no sean competencia específica de las restantes Secciones.

concurso de la Secretaría Técnica.

Por lo que se refiere a la estructura de las Secretarías Técnicas, al igual que veremos que sucede en la actualidad, cuentan con dos, tres o cuatro negociados, a los que, por lo general no nombran explícitamente las Órdenes que desarrollan la estructura de las Delegaciones no lo explicitan. Son comunes a todas las Delegaciones Territoriales el Negociado de Asuntos Económicos y el Negociado de Personal<sup>535</sup> y muy frecuente el Negociado de Asuntos Generales. Es peculiar en este aspecto la estructura orgánica de la Delegación Territorial de la Consejería de Bienestar Social, puesto que crea los siguientes Negociados: Negociado de Asuntos Generales, Negociado de Personal, Negociado de Sanitarios Locales, Negociado de Administración Financiera, Negociado de sanciones y recursos, Negociado de normativa y procedimiento.

El salto en el tiempo desde 1984 hasta 2006 no produce excesivos cambios en relación con los originados en el resto de la organización, aunque la Secretaría Técnica queda algo más perfilada. Puesto que se tendrá oportunidad de valorar en la etapa correspondiente del presente estudio, no debemos más que indicar que la Orden PAT/735/2006, de 4 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León diseña del siguiente modo las Secretarías Técnicas en su artículo 3: *“1.– La Secretaría Técnica, con rango de Sección, es la Unidad de apoyo, gestión y asistencia técnico-administrativo a todas las Secciones del Departamento Territorial. 2.– Corresponde a esta Sección: a) La gestión de los asuntos generales y de régimen interior. b) La gestión de personal. c) El archivo. d) El inventario, conservación y mantenimiento de los distintos bienes muebles e inmuebles dependientes del Departamento Territorial. e) La gestión económica de los gastos e ingresos del Departamento Territorial. f) La gestión administrativa de propuestas de contratación y demás gastos. g) La tramitación de expedientes sancionadores por infracciones a la legislación vigente en las materias competencia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sin perjuicio de las competencias de otros órganos, departamentos y servicios. h) Cualquier otra función que le fuese encomendada o le viniese atribuida por vía normativa. 3.– Para el desarrollo de sus funciones la Secretaría Técnica contará con tres Negociados.”*

---

<sup>535</sup> Se recoge expresamente en la Orden de 21 de febrero de 1985, de la Consejería de Transportes, Turismo y Comercio.

#### 2.2.1.4. EL NACIMIENTO DE LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN, INICIATIVAS Y RECLAMACIONES.

Es al final de esta primera etapa cuando se lleva a cabo la creación, mediante el Decreto 3/1987, de 15 de enero, de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se trata de una incipiente preocupación por la comunicación y la información al ciudadano que irá evolucionando y que llega hasta nuestros días.

Estas Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dependientes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, contarían con una Oficina Principal situada en la sede de la Junta de Castilla y León, así como con Oficinas en cada una de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

El artículo 4 del Decreto de creación establecía que serían funciones de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones las siguientes: “a) *Facilitar al público información general administrativa de la Administración Autonómica.* b) *Suministrar información particular a los interesados y coadyuvantes en un expediente administrativo.* c) *Recibir, impulsar, estudiar e informar las iniciativas y sugerencias, y en su caso, elevarlas al órgano competente.* d) *Recibir, atender y tramitar las reclamaciones y quejas suscitadas al amparo de los artículos 34 y 77 de la Ley de Procedimiento Administrativo.*”

Por primera vez en la Administración de Castilla y León se regula el contenido de la tarea de “información” administrativa a los ciudadanos, distinguiendo entre la información general<sup>536</sup> y la información particular<sup>537</sup>, así como el procedimiento para llevarla a cabo y para contestar. De tal manera que en virtud del citado Decreto 3/1987, de 15 de enero, se podría solicitar verbalmente, por escrito “o por cualquier medio de Telecomunicación”, y se habrían de resolver en el momento o dentro de las veinticuatro horas siguientes. Las Oficinas de Información que hubieran de consultar a otros centros

---

<sup>536</sup> Art. 6.º-1. “La información general versará sobre los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos y servicios de la Administración de la Comunidad, localización de dependencias, horario de oficinas, horas de visita, trámites de los diferentes tipos de expedientes, documentación que exijan y, en general, cuantos medios sirvan de ilustración a quienes hayan de relacionarse con la Administración Autonómica”.

<sup>537</sup> Art. 6.º-2. “La información particular consistirá, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en facilitar a quienes ostenten la condición de interesados, coadyuvantes, o a sus representantes, el conocimiento del estado de tramitación, en cualquier momento, de un expediente administrativo”.

u organismos alguna información requerida habrían de hacerlo en el plazo de veinticuatro horas desde la petición y aquellos debían contestar en el plazo de cinco días.

#### 2.2.1.5. LOS PRIMEROS ÓRGANOS COLEGIADOS TERRITORIALES.

Sin perjuicio de que en un momento posterior llevemos a cabo un detenido análisis de los órganos colegiados de decisión y participación adscritos a la Administración periférica tal y como los encontramos en la actualidad, no debemos dejar pasar la oportunidad de recordar que en estos primeros momentos de actividad de la Administración autonómica la estructura territorial empezaba a contar ya con algunos de esos órganos colegiados. Son los primeros que se crean en la Administración periférica y van a guardar una denominación idéntica en casi todos los casos a la de veinticinco años después, y una composición muy parecida.

Efectivamente:

- El Decreto 121/1983, de 17 de octubre, por el que se crean el Consejo de Caza de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Caza.
- El Decreto 3/1984, de 11 de enero, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la modificación de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- El Decreto 65/1984, de 26 de julio de 1984, por el que se aprueba la creación de los Comités Territoriales de Vivienda de Castilla y León.
- El Decreto 38/1985, de 11 de abril, por el que se crean las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Castilla y León.
- El Decreto 120/1985, de 17 de octubre, por el que se crean el Consejo de Pesca de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Pesca.

Lógicamente, se empieza a apreciar la participación de representantes de Ayuntamientos<sup>538</sup>, Diputaciones, Administración del Estado, y de los sectores sociales implicados. Sirvan como ejemplo las Organizaciones Profesionales Agrarias, las Sociedades de Cazadores, los Cotos Privados de Caza, el presidente de la Federación

---

<sup>538</sup> Designados por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León en el caso de la Comisión Territorial de Vivienda. En la Comisión Provincial de Urbanismo designados por la Junta de Castilla y León a propuesta del Consejero de Gobierno Interior y Administración Territorial: uno entre municipios de menos de 3.000 habitantes y otro entre municipios de más de 3.000 habitantes.

Provincial de Pesca, las Sociedades de Pescadores, los Centros Docentes, Instituciones o Asociaciones Culturales con implantación en el ámbito territorial respectivo.

Además de esta representación en ocasiones se cuenta con personas de reconocido prestigio en materia en cada materia: cinegética o en fauna, en materia piscícola o en patrimonio.

#### 2.2.1.6. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA PRIMERA ETAPA. 1983-1987

Desde los primeros pasos de la Administración Autonómica surgieron los primeros organismos autónomos<sup>539</sup> con base legal en la Ley de 26 de diciembre de 1985 sobre Régimen de las Entidades Estatales Autónomas y la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977. Sin embargo, no se trataba de entidades destinadas fundamentalmente a la prestación directa de servicios a los ciudadanos (salvo en la Agencia de Servicios a la Juventud) y que por lo tanto desarrollaran su actividad a través de una organización desplegada en el territorio de la Comunidad. Además, puesto que el período de existencia fue muy corto<sup>540</sup> sólo es destacable en este apartado de esta primera fase de la Administración periférica regional lo relativo a la empresa pública GESTURCAL S.A.

Fue el Real Decreto 1107/1985, de 19 de junio, el que traspasó a la Comunidad de Castilla y León la participación en las Sociedades de Gestión Urbanística de ámbito provincial circunscrito a Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia y Soria. Por ello, la posterior Ley 5/1987 de 7 de mayo, creó las Sociedades de Gestión Urbanística como Empresas Públicas correspondientes a los ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que carecían de ella, las provincias de Valladolid y Zamora.

---

<sup>539</sup> Aunque ya se analizó al estudiar la organización central de la Administración autonómica de Castilla y León, estos primeros organismos autónomos fueron: la Agencia de Servicios a la Juventud en Castilla y León mediante la Ley 5/1984, de 7 de diciembre; el Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León mediante la Ley 3/1985, de 11 de junio; y el Instituto de Administración Pública de Castilla y León creado por Ley 2/1986, de 2 de abril.

<sup>540</sup> Aunque fueron citadas en el capítulo de la organización central conviene recordar las leyes de supresión de estos organismos autónomos: Ley 11/1987, de 9 de noviembre, de supresión del Organismo Autónomo “Agencia de Servicios a la Juventud de Castilla y León”; Ley 10/1987, de 9 de noviembre, de supresión del Instituto de Administración Pública de Castilla y León; y Ley 9/1987 de 21 de octubre, de supresión del Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León.

## 2.2.2. SEGUNDA ETAPA: EL ORIGEN DEL MODELO ACTUAL DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES ÚNICAS.

A continuación se analizará la evolución de la normativa que estructura la Administración periférica durante tan sólo unos meses desde el comienzo de la segunda legislatura, tras el cambio de Gobierno que lleva a la Presidencia a José María Aznar López. Se trata de un período corto de tiempo, pero con alteraciones sustanciales del sistema creado en la primera legislatura, que da lugar a otro modelo diferente, y que marcará de manera definitiva el futuro de la organización periférica. Además, respecto del período siguiente esta etapa se distancia por construir dicho modelo sobre la base legal que dio lugar al modelo primario o anterior de la Administración periférica.

### 2.2.2.1. UN INICIAL Y PROVISIONAL MANTENIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ANTERIOR.

Tras la llegada de José María Aznar a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, y en cumplimiento del compromiso político de racionalización y eficacia administrativa, se procedió en primer lugar, a la adaptación de las Delegaciones Territoriales existentes a la nueva estructura del Gobierno Regional. Así, si de las siete Consejerías existentes hasta Julio de 1987<sup>541</sup>, se reduce su composición a cinco<sup>542</sup>, la Administración periférica sigue la misma suerte. El Decreto 205/1987 de 13 de agosto, de Reestructuración de Delegaciones Territoriales reorganiza las competencias de las seis Delegaciones Territoriales existentes en ese momento y que se vieron en la anterior etapa, y se las atribuye a las siguientes cuatro que sobreviven y quedan modificadas:

- Delegación Territorial de la Consejería de Fomento. Pierde respecto de su configuración anterior las competencias en materia de industria, energía, comercio y trabajo que se incorporan a Economía y Hacienda. Asume además las competencias de las Delegaciones Territoriales de la extinguida Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. (Artículos 1 y 3 del Decreto 205/1987)
- Delegación Territorial de la Consejería de Economía y Hacienda. Tal y como ya se ha dicho asume las competencias en materia de industria, energía, comercio. (Artículo 1

---

<sup>541</sup> En virtud del Decreto 167/1986, de 24 de Noviembre, por el que se fusionan Consejerías, quedan las siguientes: Presidencia y Administración Territorial; Economía y Hacienda; Agricultura, Ganadería y Montes; Educación y Cultura; Bienestar Social; Fomento; Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

<sup>542</sup> En virtud del Decreto 152/1987, de 28 de Julio, de modificación y fusión de Consejerías se configura el nuevo Gobierno Regional con las siguientes Consejerías: Presidencia y Administración Territorial; Economía y Hacienda; Agricultura, Ganadería y Montes; Cultura y Bienestar Social; Fomento.



del Decreto 205/1987)

- Delegación Territorial de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes.
- Delegación Territorial de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, que surge como consecuencia de la fusión de las Delegaciones Territoriales de las extinguidas Consejerías de Educación y Cultura y de Bienestar Social. (Artículo 2 del Decreto 205/1987)

A continuación se puede comparar gráficamente la situación de las Delegaciones Territoriales al final de la primera legislatura (Gobierno Nalda) y la del principio de la segunda (Gobierno Aznar), que como se viene diciendo, mantiene durante unos meses el sistema anterior.

LAS DELEGACIONES TERRITORIALES TRAS DECRETO 167/1986 DE 24 DE NOVIEMBRE POR EL QUE SE FUSIONAN CONSEJERÍAS

PRIMERA LEGISLATURA



ÚLTIMAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LAS CONSEJERÍAS DEL PRIMER GOBIERNO AZNAR. DECRETO 205/1987 DE 13 DE AGOSTO, DE REESTRUCTURACIÓN DE DELEGACIONES TERRITORIALES

SEGUNDA LEGISLATURA



2.2.2.2. LAS PRIMERAS DELEGACIONES TERRITORIALES ÚNICAS BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

Poco tiempo después de la adaptación que acabamos de ver que se llevó a cabo en la Administración periférica, se procedió a la creación de las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León por motivos relativos a *“la economía administrativa y la austeridad en el gasto, y otras derivadas del proceso de desconcentración que ha de acometerse”*<sup>543</sup>. Como se puede ver se trata de un desarrollo rápido en tan breve período de tiempo que no hubo lugar a la modificación de la Ley 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. Para ello se hizo uso del artículo 32 de la misma, que permitía que por Decreto de la Junta de Castilla y León se creasen o suprimiesen órganos de categoría superior al Servicio, así como cualquier variación en su denominación o atribuciones. Y en efecto, se aprueba el Decreto 216/1987 de 20 de Agosto, de creación de las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León.

El objeto fundamental del nuevo Decreto fue la reducción de la superior representación de la Administración Autonómica en cada provincia a un solo Delegado Territorial, con la lógica consecuencia de la supresión de las Delegaciones Territoriales de las distintas Consejerías existentes. Nacen así las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León en cada provincia, adscritas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Para desarrollar esta nueva organización administrativa se dicta el Decreto 245/1987, de 14 de octubre, por el que se regulan la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales Únicas, y que se ocupó, fundamentalmente, de los aspectos competenciales y funcionales de las nuevas Delegaciones Territoriales.

Desde el punto de vista competencial se estaba optando por la atribución genérica y residual de competencias a favor de los órganos centrales de la Comunidad, mientras que las Delegaciones Territoriales Únicas ejercitarían las competencias que expresamente se les atribuyesen (artículo 3.1 del Decreto 245/1987).

Desde un punto de vista organizativo se crean los órganos básicos de las Delegaciones, que van a quedar integradas por: una Secretaría Territorial, un Servicio Territorial para cada una de las Consejerías, y una Comisión Territorial de Coordinación. Además se cuenta con una Asesoría Jurídica y una Intervención

---

<sup>543</sup> Exposición de Motivos del Decreto 216/1987 de 20 de Agosto, de creación de las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León.

Delegada.

#### A. EL “SUPERDELEGADO” TERRITORIAL.

Por lo visto hasta ahora, el Delegado Territorial iba a ser algo más que un órgano de carácter político y representativo, y el recién elegido Gobierno Aznar optó por considerarle un órgano decisorio al máximo nivel, atribuyendo así a un solo órgano, en aras a la seguridad jurídica, todos los actos administrativos (artículo 3.2). Se conseguía así, según la Exposición de Motivos del Decreto 245/1987, garantizar la simplicidad y seguridad en la utilización de las vías impugnatorias contra tales actos.

De manera más detallada se le atribuyen en el artículo 5<sup>544</sup> específicamente al Delegado Territorial funciones de impulso de la actividad de los Servicios Territoriales, supervisión, dirección, coordinación, e inspección de la Administración Regional en la provincia.

Esta nueva figura política y administrativa, al uso de los Gobernadores Civiles de entonces, y que se dio en llamar “Superdelegado”, contaban con un marcado perfil técnico o funcional, dado que el propio Decreto que crea las Delegaciones se ocupa de marcar diferencias con la etapa anterior estableciendo la provisión del puesto de Delegado Territorial entre funcionarios del Grupo A y mediante el sistema de libre designación con convocatoria pública<sup>545</sup>.

#### B. LA SECRETARÍA TERRITORIAL. (Artículos 6 y 7 del Decreto 245/1987)

Aparece desde sus orígenes como un órgano fundamentalmente, y al estilo de las Secretarías Generales de los Gobiernos Civiles de entonces, de carácter transversal. Desde entonces y hasta la actualidad, debido sobre todo a la evolución que se experimenta en las competencias que se le irán encomendando, puede ser una pieza

---

<sup>544</sup> Art. 5.º - “El Delegado Territorial es el representante de la Junta de Castilla y León en la provincia y como tal tendrá, además de las competencias materiales a que se refiere el artículo 3.º 2 de este Decreto, las siguientes facultades y atribuciones: a) Impulsar la actividad de los Servicios Territoriales de la Junta de Castilla y León, dirigiendo y coordinando la actuación de los mismos. b) Supervisar la actividad administrativa e inspeccionar el funcionamiento de los distintos Servicios y Unidades Periféricas, elevando, en su caso, el correspondiente informe o propuesta a la Consejería interesada y a la de Presidencia y Administración Territorial, sin perjuicio de las específicas funciones atribuidas normativamente a la Inspección General de Servicios de la Administración de Castilla y León. c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de carácter general que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Autonómica. d) Dirigir y supervisar el funcionamiento de la Oficina Territorial de Información, Iniciativas y Reclamaciones”.

<sup>545</sup> Aunque la motivación política fuera posiblemente muy diferente, véase aquí el paralelismo con la Administración periférica derivada de la L.O.F.A.G.E. con el Gobierno del también Presidente Aznar.

clave de la organización periférica si se utiliza para dotar de estabilidad y rigor técnico a una organización nueva y que está sometida a importantes tensiones derivadas del creciente ámbito material y social sobre el que incide la Junta de Castilla y León. Más adelante nos detendremos en esta figura. Por el momento deben destacarse las tareas que se le atribuyen en su nacimiento: ejercerá las funciones de coordinación, régimen interior, asuntos generales, gestión administrativa y, en general, las que le encomiende el Delegado Territorial.

Otras importantes funciones se derivan de su propia estructura, que encontramos en la Orden de 19 de noviembre de 1987, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de la Secretaría Territorial y de la Comisión Territorial de Coordinación de las Delegaciones Territoriales Únicas:

- Sección de Asuntos Generales. (Artículo 2 de la Orden) Aparece inicialmente tan sólo como la Secretaría Técnica de la que están dotados todos los Servicios Territoriales, pero para la Secretaría Territorial, con las funciones propias de gestión de personal o asuntos económicos<sup>546</sup>.

- Sección de Coordinación e Información. (Artículo 3 de la Orden) *“Corresponde a esta Sección la gestión administrativa de coordinación de la Secretaría Territorial con los Servicios Territoriales y, en su caso, de la Delegación Territorial con la Administración del Estado y con las Entidades Locales. Le incumbe también la función de recepción y registro de documentos, la actividad propia de la Oficina Territorial de Información, Iniciativas y Reclamaciones, y, en general, la asistencia técnica y administrativa al Delegado Territorial. Le corresponde asimismo las funciones administrativas propias de las competencias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en el ámbito de la cooperación con las Entidades Locales”*.

Por último, y en cuanto a sus funciones, es muy importante para percibir el papel de los Secretarios Territoriales la atribución que le otorga la Disposición Adicional Tercera de la mencionada Orden de 19 de noviembre de 1987, en cuanto a la sustitución del Delegado Territorial en los casos de ausencia, vacante, enfermedad o cualquier otro de impedimento temporal. Es en esta función en la que realmente se

---

<sup>546</sup> En concreto, el artículo 2 de la Orden de 19 de noviembre de 1987 establece como funciones de la Sección de Asuntos Generales *“la gestión administrativa del personal, la tramitación de los expedientes de contratación y la administración de créditos y habilitación de pagos, el mantenimiento de los muebles e inmuebles y la seguridad de los mismos y, en general, todos los asuntos relativos al régimen de funcionamiento interno de la Secretaría Territorial”*.

percibe el destacado papel que en la organización periférica tiene atribuido el Secretario Territorial.

En los orígenes de la Secretaría Territorial que estamos analizando el titular de la misma sería un funcionario del Grupo A o B escogido mediante el sistema de libre designación. Es paradójico en esta primera etapa que el titular de esta unidad con tareas encomendadas de coordinación esté sometido, lógicamente, a las consecuencias de ostentar un puesto de libre designación, mientras que como veremos, los Jefes de Servicio Territorial, que son los que deben de ser coordinados, obtienen su puesto por concurso.

### C. LOS SERVICIOS TERRITORIALES. (Artículos 8 y 9 del Decreto 245/1987)

Nacen como las unidades de gestión y ejecución de las competencias de cada Consejería en la provincia, y serían desarrolladas mediante una Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial con la intención, prevista en la propia Exposición de Motivos del Decreto 245/1987 de tener presente en la organización las peculiaridades de cada provincia<sup>547</sup>. En realidad los Servicios Territoriales son, a efectos administrativos y de gestión, lo mismo que eran las Delegaciones Territoriales de cada Consejería, sin embargo quedan desprovistos de toda carga política o representativa. Como muestra de ello, el propio artículo 9 del Decreto 245/1987, establece que *“las Jefaturas de los Servicios Territoriales se cubrirán entre funcionarios del Grupo A o B por concurso”*. Esta medida tuvo el sentido de profesionalizar la Administración Pública y de marcar distancia con respecto al sistema organizativo propuesto por el Gobierno anterior. Sin embargo, pasados los años, y con unos Servicios Territoriales de cierta entidad, el concurso en estas plazas se convirtió en una rémora para la Administración periférica, toda vez que se trataba de puestos de trabajo que requerían,

---

<sup>547</sup> - Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura, Ganadería y Montes, de las Delegaciones Territoriales Únicas.

– Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Cultura y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Cultura y de Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales Únicas.

– Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales Únicas.

– Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Fomento por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales Únicas.

obviamente, de una responsabilidad y confianza especial dado que su finalidad no era otra que la ejecución en la respectiva provincia de las políticas de la Consejería. Hay que recordar cómo tras el concurso de funcionarios que ejecutó la disposición citada, muchos de los que accedieron a aquellos puestos, han continuado en ellos mucho tiempo después, conviviendo incluso con el resto de Jefes de Servicios Territoriales, los cuales eran ya elegidos mediante el sistema de libre designación. Por otra parte, también hay que destacar como dato positivo la tecnificación de la Administración periférica, pero las Jefaturas de Servicio de los centros directivos de las Consejerías (servicios centrales), no son sometidas a ese sistema sino que mantienen la libre designación. En definitiva, mientras que la Delegación Territorial se cubre en sus puestos directivos mediante concurso, en las Direcciones Generales, Secretarías Generales y en fin, en la Consejería, son los propios altos cargos los que designan a su equipo directivo.

Por otra parte, y en consonancia con el origen de la Administración periférica de Castilla y León, se mantiene en cada Servicio Territorial la unidad de carácter transversal u horizontal que provenía de la etapa en la que existía una Delegación Territorial de cada Consejería, que no era otra que la Secretaría Técnica.

En consonancia con la estructura del Gobierno establecida por el Decreto 152/1987, de 28 de Julio, de modificación y fusión de Consejerías<sup>548</sup> que ya vimos como sirvió de soporte para el mantenimiento provisional de las Delegaciones Territoriales de cada Consejería, se crean ahora bajo la Delegación Territorial Única un Servicio Territorial para cada una, excepto para la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que además de ser de la que cuelgan las Delegaciones, ejerce sus funciones territorialmente a través de las Secretarías Territoriales. Y excepto para la Consejería de Economía y Hacienda, que cuenta con dos Servicios Territoriales. En consecuencia, las primeras Delegaciones Territoriales cuentan con:

- Servicio Territorial de Economía.
- Servicio territorial de Hacienda.
- Servicio Territorial de Fomento.
- Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Montes.
- Servicio Territorial de Cultura y Bienestar Social.

---

<sup>548</sup> Consejerías de Presidencia y Administración Territorial; Economía y Hacienda; Agricultura, Ganadería y Montes; Cultura y Bienestar Social; Fomento.

#### D. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN. (Artículo 10 del Decreto 245/1987)

La Comisión Territorial de Coordinación nace con una importante similitud con la Comisión Provincial de Gobierno de los Gobiernos Civiles tras la reforma que experimentan por el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio<sup>549</sup>.

La Comisión Territorial de Coordinación aparece en las primeras Delegaciones Territoriales, perviviendo hasta la actualidad con leves modificaciones en lo esencial, como el órgano colegiado de asesoramiento al Delegado Territorial y de coordinación de los Servicios Territoriales para conocer de cuantas cuestiones someta a su consideración el Delegado Territorial. Es lógicamente éste el que la preside, y acuden como vocales el Secretario Territorial y los Jefes de los Servicios Territoriales y como Secretario de Actas, con voz y sin voto, actuará un Jefe de Sección de las Secretarías Territoriales designado por su titular. Además se contempla la posibilidad de que asistan otros funcionarios o expertos ajenos a la Administración regional.

#### E. LA ASESORÍA JURÍDICA Y LA INTERVENCIÓN DELEGADA. (Artículo 11 del Decreto 245/1987)

Funcionalmente el Decreto 245/1987 las hace depender de la Asesoría Jurídica General<sup>550</sup> y de la Intervención General respectivamente y se les concede las competencias a tal efecto establecidas en las normas orgánicas reguladoras de sus correspondientes centros directivos.

Sin embargo, orgánicamente la Asesoría Jurídica quedará adscrita a la Secretaría Territorial en virtud de la Disposición Adicional Segunda de la Orden de 19 de noviembre de 1987, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de la Secretaría Territorial y de la Comisión Territorial de Coordinación de las Delegaciones Territoriales Únicas.

---

<sup>549</sup> En este Real Decreto se Reforma la Administración Periférica del Estado (Vigente hasta el 5 de noviembre de 1997) y se considera en su artículo sexto que *“la Comisión Provincial de Gobierno, como órgano deliberante de coordinación inmediata con el Gobernador Civil, le asiste en el cumplimiento de sus funciones de dirección, impulso, coordinación y fiscalización de la actividad de los distintos servicios periféricos y en la formulación de las directrices de actuación de la Administración Civil del Estado en la provincia”*.

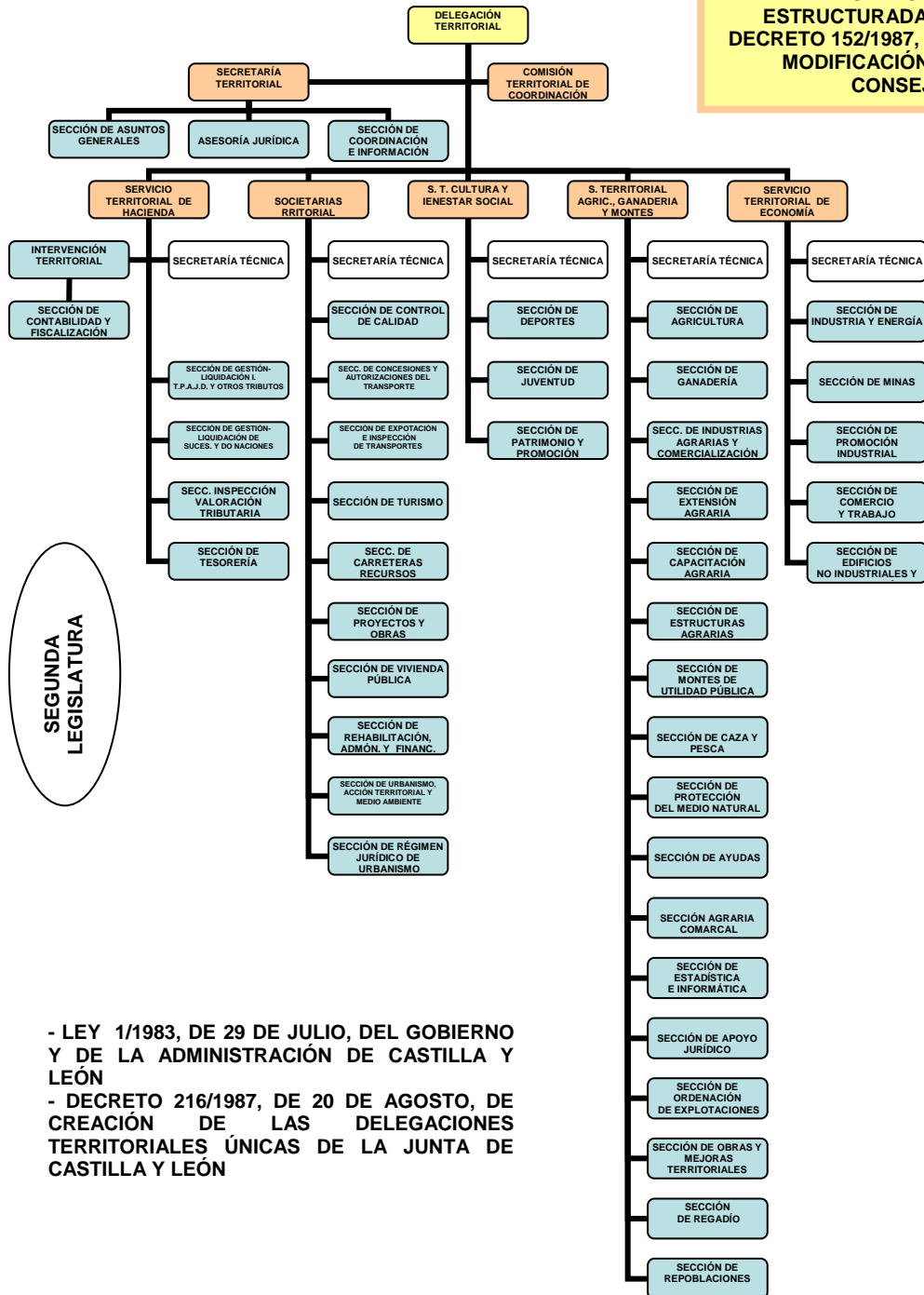
<sup>550</sup> A este respecto recordamos que en la fecha en la que el Gobierno Aznar lleva a cabo la creación de las Delegaciones Territoriales Únicas se hallaba vigente todavía el Decreto 71/1985, de 18 de julio, sobre Organización, Funciones y Competencias de la Asesoría Jurídica General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Por su parte, la Intervención Territorial queda adscrita al Servicio Territorial de Hacienda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales Únicas. Hay que apreciar el cambio de denominación que hace que del Decreto 245/1987 a la Orden de 19 de Noviembre de 1987 pase de Intervención Delegada a Intervención Territorial.

Esquemáticamente la primera Delegación Territorial Única de la Junta de Castilla y León se configuró del siguiente modo:



**LA DELEGACIÓN TERRITORIAL ÚNICA EN SU ORIGEN JULIO 1987-MAYO 1989 ADMINISTRACIÓN REGIONAL ESTRUCTURADA CONFORME AL DECRETO 152/1987, DE 28 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN Y FUSIÓN DE CONSEJERÍAS**



2.2.2.3. AUSENCIA DE DESARROLLO DE LAS ESTRUCTURAS PERIFÉRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Tal y como ya se analizó al estudiar la organización administrativa de la Comunidad, “en los primeros meses del nuevo gobierno, se lleva a cabo una supresión de los Organismos autónomos que se habían creado, argumentando en todos los casos

*razones de coordinación, eficacia, economía o austeridad. Y a la vez, se atribuyen las funciones que esos organismos venían desempeñando a otros órganos de la Administración general*”<sup>551</sup>.

La Ley 9/1987 de 21 de octubre, supuso la supresión del Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León, la Ley 10/1987, de 9 de noviembre, la supresión del Instituto de Administración Pública de Castilla y León, y la Ley 11/1987, de 9 de noviembre, la del Organismo Autónomo “Agencia de Servicios a la Juventud de Castilla y León”. Poco afectaba estos organismos autónomos a la prestación de servicios periféricos, como ya se indicó al comentar su creación. Lo cierto es que, lejos de plantear su posible establecimiento, se elimina toda posibilidad de llevarlos a cabo, sencillamente porque, en el caso de Juventud, se opta, a partir de este momento, por llevarlos a cabo a través de órganos de la Administración General.

Por otro lado, la creación de la empresa pública SIEMCAL<sup>552</sup> durante esta etapa tampoco aporta novedad alguna en la materia que interesa en este momento.

### 2.2.3. TERCERA ETAPA. EL DESARROLLO DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES. UN MODELO QUE CONDICIONARÁ EL FUTURO.1988-2001.

Conviene recordar a efectos de recordatorio y de síntesis que la Ley del Gobierno y de la Administración de 1983 contemplaba en su artículo veintinueve que las Delegaciones Territoriales de cada Consejería eran parte de la estructura orgánica de la misma, junto con las Secretarías Generales y las Direcciones Generales. De esta manera, y aunque de hecho sí se hiciera, la Ley no distinguía en su redacción original entre administración central y periférica.

Por la premura de tiempo, la norma de 1983 tuvo que servir de respaldo legal sobre el que se llevase cabo un profundo cambio en la Administración periférica consistente en la creación de las Delegaciones Territoriales Únicas. El afán reformista basado en criterios de austeridad y eficacia de la gestión del Gobierno Aznar en la segunda legislatura autonómica, operó esta transformación rápidamente y por vía reglamentaria. Por lo que se entiende que en esta materia, como en otras muchas de

---

<sup>551</sup> Apartado 3.1.5. del Capítulo del presente trabajo titulado: “La Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

<sup>552</sup> Decreto 78/1988, de 5 de mayo, por el que se acuerda participar en la constitución de la empresa mercantil «Sociedad de Investigación y Explotación Minera de Castilla y León, S.A.» (SIEMCAL).

carácter organizativo, se hiciera necesario un cambio en la Ley del Gobierno y de la Administración que diera soporte a las nuevas estructuras.

Ese cambio que va a suponer la nueva regulación tiene trascendencia no sólo desde el punto de vista normativo, sino que dada la estabilidad política en el Gobierno de la Comunidad en las siguientes legislaturas, va a implicar el asentamiento de un modelo que perdurará sin grandes alteraciones desde 1988 hasta la siguiente etapa de nuestro estudio, que empezará en el año 2001. Es decir, que la organización que vamos a detallar a continuación dará servicio a los ciudadanos de la Comunidad de Castilla y León el final de la segunda legislatura (1988-1991), la tercera (1991-1995), la cuarta legislatura (1995-1999), y casi la mitad de la quinta (1999-2001).

#### 2.2.3.1. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN DE 1988: UN MODELO PERIFÉRICO ABIERTO.

La reforma parcial de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León llevada a cabo por la Ley 15/1988, de 5 de julio, da pie en su Disposición Adicional<sup>553</sup> a la aprobación del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en adelante T.R.L.G.A.). Y este es la norma sobre la que se habrá de sustentar la Administración periférica hasta el año 2001.

Para empezar, la nueva norma conecta en su Exposición de Motivos la reforma organizativa que se estaba haciendo con aquellos aspectos que resultasen imprescindibles en la fase vigente de implantación y desarrollo de las estructuras institucionales de la Comunidad Autónoma. Y ello sin perjuicio y con la previsión de otras posibles adaptaciones que pudieran llegar de la mano de la modificación del Estatuto de Autonomía<sup>554</sup>, de la aplicación de las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma<sup>555</sup>, o del proceso de descentralización territorial.

---

<sup>553</sup> Disposición Adicional de la Ley 15/1988: “La Junta, de conformidad con lo previsto en el artículo 14.2 del Estatuto de Autonomía, publicará en el plazo de treinta días, en el «Boletín Oficial de Castilla y León» un texto refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, en el que se suprimirá la Disposición Transitoria de la Ley 1/1983”.

<sup>554</sup> Esas modificaciones estatutarias llegaron con la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y con la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

<sup>555</sup> Conviene recordar las transferencias de competencias realizadas desde la entrada en vigor del T.R.L.G.A. año por año. **1993**: Colegios Oficiales o Profesionales, cultura. **1994**: Cámaras Oficiales de

En concreto el T.R.L.G.A. difiere de la regulación anterior porque distingue expresamente la organización central<sup>556</sup> de la Administración, de la organización periférica. En concreto, mientras que los artículos 29, 30 y 31 describen y estructuran la primera, el artículo 32 hace lo correspondiente con la segunda.

Pero sobre todo, en lo que a la Administración periférica se refiere, se adopta una fórmula organizativa aparentemente flexible que permitiría practicar en el futuro políticas administrativas distintas sin necesidad de modificar para ello la Ley. Es decir, que ésta habilita de igual modo en su artículo 32 que la Administración periférica se pueda organizar en Delegaciones Territoriales de una o varias Consejerías, o de la Junta de Castilla y León en su conjunto, tal y como se haría mediante el Decreto 225/1988 de 7 de diciembre y para cada una de las provincias de la Región<sup>557</sup>.

Por otra parte, y antes de analizar cómo quedó diseñada la organización periférica de la Junta de Castilla y León durante esta etapa, conviene recordar que el artículo 32.5 abre la posibilidad a que excepcionalmente, la Junta pudiera *“disponer la adscripción directa a órganos centrales de unidades periféricas, cuando lo aconseje su dimensión supraprovincial o la más eficaz gestión de la actividad que tengan encomendada”*.

#### 2.2.3.2. LA DEFINICIÓN DEL MODELO DEL T.R.L.G.A. EN EL DECRETO 225/1988 DE 7 DE DICIEMBRE.

Para analizar los pormenores de la estructura de la Administración periférica

---

Comercio, industria y Navegación, mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, denominaciones de origen, radiodifusión, espectáculos, casinos, juegos y apuestas, asociaciones. **1995:** Fundaciones, trabajo (ejecución de la legislación laboral), cooperativas; calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo, Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ferias internacionales, Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), asistencia y servicios sociales (INAS), Universidades. **1996:** Cámaras de la Propiedad Urbana, Cámaras Agrarias, Sociedades agrarias de transformación, Defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, agricultura (desarrollo rural). **1998:** De la legislación sobre productos farmacéuticos. **1999:** Gestión de la formación profesional ocupacional, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), León en materia de enseñanza no universitaria, instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías. **2000:** Gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo de Garantía Agraria (FEGA).

<sup>556</sup> Art. 29.-1. Bajo la superior dirección del Consejero, cada Consejería desarrollará sus atribuciones por medio de la siguiente estructura orgánica central: a) Secretaría General. b) Direcciones Generales.

<sup>557</sup> Tanto es así, que el propio artículo 32.2 determina la dependencia de las Delegaciones Territoriales según sigan un modelo u otro: *“Las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León o de varias Consejerías dependerán orgánicamente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y funcionalmente de las Consejerías que correspondan por razón de las distintas competencias materiales. En otro caso, las Delegaciones Territoriales dependerán orgánica y funcionalmente de las correspondientes Consejerías”*.

que diseñó el T.R.L.G.A., hay que tener en cuenta el desarrollo de la misma que hizo el Decreto 225/1988 de 7 de diciembre, por el que se reguló la estructura orgánica y las competencias básicas de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. En este Decreto se recogió la experiencia adquirida desde su creación y desarrolló su nueva regulación legislativa confirmando la opción, dentro de las que ofrecía la Ley, en favor de una Delegación Territorial Única en cada provincia, y con sede en la capital de la provincia correspondiente, sin perjuicio de la distinta localización que pudiera tener alguna de sus dependencias. (Artículo 4 del Decreto 225/1988 de 7 de diciembre).

Lógicamente se verá cómo este Decreto 225/1988 mantiene una regulación que ha de ser complementada con los pertinentes Decretos de desconcentración periférica. A grandes rasgos, la estructura y funcionamiento que diseña esta norma va a ser el que llegue hasta la actualidad, sin perjuicio de que la siguiente Ley del Gobierno y de la Administración introduzca alguna variación que sin embargo, y como se verá más adelante, no se ha llevado a la práctica<sup>558</sup>.

#### A. EL DELEGADO TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001.

En esta segunda fase de la evolución de la Administración periférica de Castilla y León, la figura del “Superdelegado” que se hereda de la breve etapa anterior adquiere las connotaciones suficientes para que se forje de manera definitiva un modelo de “órgano general”<sup>559</sup> de la Delegación Territorial que no va a evolucionar demasiado respecto de lo que llega hasta nuestros días. Las alteraciones normativas que se irán viendo no mostrarán, sin embargo, la gran evolución que experimenta este órgano desde el punto de vista de la práctica administrativa. El perfil del Delegado Territorial de 1988, aunque mantenga la misma base normativa, va a ir progresivamente experimentando un avance derivado de los ámbitos materiales de actuación sobre los que se les otorga competencias.

Para empezar, y sin perjuicio de las cinco funciones genéricas que el Texto Refundido de 1988 le encomendaba<sup>560</sup> (representación, jefatura de personal,

---

<sup>558</sup> Sin perjuicio de que se analice más adelante nos referimos a la implantación generalizada de los Departamentos Territoriales y a la excepcionalidad de la existencia de los Servicios Territoriales.

<sup>559</sup> Así califica al Delegado Territorial y al Secretario Territorial el artículo 3 del Decreto 225/1988 de 7 de diciembre, por el que se reguló la estructura orgánica y las competencias básicas de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

<sup>560</sup> En cuanto a las funciones del Delegado, dice textualmente el artículo 32.3. del T.R.L.G.A. que: “Al frente de cada Delegación Territorial se nombrará un Delegado Territorial, que tendrá las siguientes

coordinación, impulso y vigilancia del eficaz empleo de los medios), el Decreto 225/1988 fue perfilando las facultades<sup>561</sup> respecto de la norma anterior que ya se analizó, el Decreto 245/1987. Puede servir como ejemplo que desaparece la tarea de dirección de la Oficina Territorial de Información, Iniciativas, quejas y Reclamaciones, lo cual parece absolutamente lógico. Del mismo modo se le eximía de la función de supervisión e inspección que por sí misma y por la conexión que se hacía de la misma con la actividad de la Inspección General de Servicios desprendía connotaciones excesivamente administrativas o técnicas de cuestionable dimensión administrativa y escaso calado político.

Por el contrario se le incorporaban facultades que irán delimitando una hechura ciertamente política (sin olvidar la gestión administrativa) en la que se continuará profundizando en la siguiente norma reguladora en 2001. En efecto, el artículo 5.1.f) del Decreto 225/1988 le atribuía, por ejemplo, la coordinación de la acción de la Administración Autonómica con el resto de Administraciones que actúen en el ámbito provincial. O en la letra g) del mismo artículo se le facultaba para dictar cuantas instrucciones y circulares considerase convenientes para el mejor funcionamiento de la Delegación. No obstante, a pesar de este perfil claramente político, coincidimos con Martínez López-Muñiz<sup>562</sup>, cuando indica que “... por lo demás, siempre han dejado a salvo – como no podría ser de otra forma – la dirección y el control político de todas las decisiones por los órganos superiores de las Consejerías.”

---

atribuciones: a) Ostentar la representación de la Consejería, Consejerías o Junta de Castilla y León, según los casos, en el ámbito territorial correspondiente. b) Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la jefatura de personal de la Delegación. c) Coordinar los órganos a su cargo, impulsar la actividad administrativa y velar por el eficaz empleo de los medios disponibles en el territorio de su competencia. d) Ejercer las demás competencias que le sean atribuidas o delegadas.”

<sup>561</sup> Art. 5º- 1. “Los Delegados Territoriales representan a la Junta de Castilla y León y a sus diversas Consejerías en la respectiva provincia, correspondiéndoles, bajo la dirección de los órganos superiores centrales, las siguientes competencias: a) Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la Jefatura de Personal de la Delegación. b) Coordinar los órganos a su cargo, impulsar la actividad administrativa y velar por el eficaz empleo de los medios disponibles en el territorio de su competencia. c) Ejercer las competencias que las Leyes y reglamentos atribuyen expresamente a los Delegados o Directores Provinciales de los Departamentos Ministeriales del Estado, en las materias que hayan sido o sean transferidas o delegadas a la Comunidad Autónoma. d) Resolver los recursos de alzada contra los actos que adopte el Secretario Territorial y los Jefes de los Servicios Territoriales de la Delegación. e) Asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la actuación de los órganos de la Administración Autonómica. f) Facilitar la coordinación de la acción de la Administración Autonómica, cuando proceda, con la del resto de las Administraciones Públicas que actúen en el ámbito provincial. g) Dictar cuantas instrucciones y circulares considere convenientes para el mejor funcionamiento de la Delegación. h) Disponer cuanto concierne al régimen interior de la Delegación en todas sus dependencias. i) Ejercer las demás competencias que le sean atribuidas o delegadas.”

<sup>562</sup> Martínez López-Muñiz, J.L.: “Castilla y León”. En la obra colectiva: “La Administración de las Comunidades Autónomas”. Coord. Martín Bassols Coma. I.N.A.P. 2004.

También recibe tareas de gestión administrativa directiva, como pudiera ser la coordinación de los órganos a su cargo, y el impulso de la actividad administrativa (artículo 5.1.b), o la de dirigir el régimen interior de todas las dependencias de la Delegación Territorial.

Y por último, seguía contando con funciones burocráticas, como por ejemplo la resolución de los recursos de alzada<sup>563</sup> contra los actos de órganos jerárquicamente inferiores (artículo 5.1.d). En definitiva, no cabe duda de que se trataba de un órgano de carácter político, pero con una carga de gestión en continuo crecimiento, como se podrá comprobar al analizar los decretos de desconcentración de competencias.

Debe de apuntarse, sin perjuicio del análisis detallado que se realizará al valorar, más adelante, los resultados obtenidos con esta organización, que la evolución que experimenta la figura del Delegado Territorial a lo largo de esta etapa, permite visualizar las deficiencias de este sistema organizativo al final de la misma. Se trata de un sistema que burla la máxima “delegata potestas non delegatur”<sup>564</sup> a través de una delegación de competencias a los Jefes de Servicio Territorial, previamente recibidas mediante desconcentración. Lo cual era adecuado en la práctica administrativa en los momentos iniciales de la Administración periférica. Pero pasados los años, e incorporadas nuevas competencias a la Comunidad, esta atribución genérica al Delegado Territorial de todas las competencias, en aras a la seguridad jurídica y a la coordinación política, va a conformar un cuello de botella en la actividad administrativa ordinaria de la Delegación Territorial.

Por lo que respecta a la provisión del puesto de Delegado Territorial, y al igual que se determinaba en la etapa anterior<sup>565</sup>, el titular de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, a pesar de su carácter representativo y de sus funciones políticas, tenía que ser designado, en virtud del artículo 6 del Decreto 225/1988, entre funcionarios del Grupo A, por el sistema de libre designación con convocatoria pública. Esta situación que les pretendía conceder un carácter técnico y profesional a los Delegados Territoriales se mantiene en vigor hasta la aprobación del Decreto 283/1989 de 14 de diciembre por el que se regula la forma de provisión de los cargos de Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. A partir de ese momento la

---

<sup>563</sup> Hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de R.J.A.P. y P.A.C.

<sup>564</sup> Prohibición recogida en el artículo 35.3 del T.R.L.G.A.

<sup>565</sup> Recordamos el Decreto 216/1987 de 20 de Agosto, de creación de las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León.

situación cambia. Se hacía, por lo tanto, necesario resaltar el carácter representativo, coordinador e impulsor de la política de la Junta en la figura del Delegado Territorial. Para ello se tomaron varias medidas: a) Se consideró oportuno modificar el sistema de provisión de los puestos de Delegados Territoriales. b) Se permitió ampliar el ámbito de personas que puedan ocuparlos y se agilizó el proceso de las correspondientes designaciones. c) Igualmente, desde esta potenciación de la actividad representativa de los Delegados Territoriales, se les dotó del carácter de alto cargo de forma que existiera una equiparación con los órganos representativos de otras Administraciones Públicas en las provincias.

Por último, se comienza desde este Decreto 225/1988 a regular la situación de ausencia, vacante o enfermedad, del Delegado Territorial, que el artículo 8 atribuye al Secretario Territorial y, en su defecto, por el Jefe de Servicio Territorial más antiguo. Es la primera ocasión en la que la normativa empieza a desvelar el relevante papel de la figura del Secretario Territorial, y resulta contradictorio atribuir carácter político al Delegado mientras se le permite, aunque a efectos de suplencia ejercer dicho puesto a un Jefe de Servicio Territorial que obtuvo su plaza por concurso.

#### B. LA SECRETARÍA TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001. (Artículo 9 del Decreto 225/1988)

Tal y como se pudo comprobar cuando se analizó el nacimiento de éste órgano de la Delegación Territorial, aparecía como un órgano de coordinación con funciones únicamente de carácter transversal, fundamentalmente las referidas a las cuestiones de régimen interno (personal, asuntos generales, y gestión administrativa).

Para empezar debe destacarse que así como el Delegado Territorial y los Servicios Territoriales aparecían reconocidos en el T.R.L.G.A., la Secretaría Territorial encuentra su regulación original a nivel reglamentario.

Y así, en la ordenación que hizo el nuevo Decreto 225/1988 se delimita algo más su contenido funcional al establecer además de las atribuciones citadas, algunas que no estaban dotadas de ese carácter de transversalidad u horizontalidad: *“la gestión administrativa de las competencias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la provincia”*. Evidentemente se estaba pensando en las competencias que se recibirían del Estado relativas a casinos, juegos y apuestas, espectáculos públicos y asociaciones, así como las competencias de ejecución sobre clasificación y provisión



de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local especificaban. Y es que buena parte de aquellas funciones iban a ser llevadas a cabo a través de las Delegaciones Territoriales en cada una de las Provincias. Por lo tanto, y en lo sucesivo la Secretaría Territorial cumpliría la doble tarea propia de un órgano con competencias transversales u horizontales, y las propias de una unidad territorial de la Consejería de y Administración Territorial.

Pero además de esas atribuciones de esta Consejería, aparece por primera vez en manos de la Secretaría Territorial la tarea de servir de *“órgano de apoyo y asesoramiento al Delegado en el ejercicio de sus competencias generales”*.

Esta evolución que experimenta la Secretaría Territorial desde el Decreto 245/1987 al Decreto 225/1988, provoca a su vez que la Orden de 19 de noviembre de 1987 que desarrollaba, entre otras cosas, la estructura orgánica y definía las funciones de la Secretaría Territorial se viera modificada por la Orden de 4 de agosto de 1994, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

A través de esta modificación, la Secretaría Territorial, que hasta el momento contaba con dos Secciones (Asuntos Generales y Coordinación e Información) pasó a integrarse por las anteriores y además por la Sección de Interior y la Sección de Régimen Local. A la primera le correspondió la gestión administrativa de las competencias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en materia de casinos, juegos y apuestas, asociaciones y espectáculos públicos. Y a la Sección de Régimen Local la gestión administrativa de las competencias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en materia de Administración Local.

Estas modificaciones de 1994 a la Orden que en 1987 configuraba las funciones de las Secretarías Territoriales, no afectan a una de las tareas que ya en la etapa anterior calificamos como definitorias del papel de los Secretarios Territoriales y es la sustitución del Delegado Territorial en los casos de ausencia, vacante, enfermedad o cualquier otro de impedimento temporal.

Otra atribución del Secretario Territorial derivó de la aprobación del Decreto 112/1991 de 21 de mayo, por el que se regula la administración de los Edificios Administrativos de Usos Múltiples, en los que se ubican las Delegaciones Territoriales

Únicas de la Junta de Castilla y León. En su artículo 3<sup>566</sup> se le encomienda el puesto de administrador de los Edificios Administrativos de Usos Múltiples, tarea para la que ha de contar con el apoyo de los Secretarios Técnicos de los Servicios con sede en el edificio, según indica la exposición de motivos del Decreto. A la vez se le atribuye la gestión del Edificio a la Comisión Territorial de Coordinación, que en la práctica no va a alterar el papel predominante de gestión y administración del Secretario Territorial.

El elemento que no varía respecto del momento anterior, en el que nacía este órgano administrativo, era que se mantenía el nivel orgánico de Servicio, lo cual continuaba siendo un contrasentido, que aún a riesgo de ser reiterativos debe destacarse. Y es que los Servicios Territoriales y sus titulares que obtuvieron el puesto mediante concurso deben de ser coordinados (lo cual implica necesariamente la aplicación del principio de jerarquía) por un órgano con idéntico rango y con un titular que ocupó la plaza mediante libre designación. No obstante, a lo largo de esta etapa también se modifican las Relaciones de Puestos de Trabajo en aras a convertir las jefaturas de Servicios Territoriales en puestos de libre designación, lo cual no impide que un gran número de los funcionarios que las ocupan las ostenten en virtud de un ya superado concurso.

#### C. LOS SERVICIOS TERRITORIALES DESDE 1988 A 2001. (Artículo 10 del Decreto 225/1988)

Las Delegaciones, según el artículo 32.4 del Texto Refundido, podrían organizarse en “*Servicios Territoriales, Secciones, Negociados, o en otras unidades de niveles homologados, orgánica y funcionalmente dependientes, a través de la Delegación respectiva, de las Consejerías que corresponda por razón de la materia de sus atribuciones*”. Se trata por lo tanto de la consagración legal de los Servicios Territoriales, que en la anterior etapa se habían creado por Decreto. Es paradójico que mientras que para el T.R.L.G.A. las Delegaciones Territoriales podían ser de toda la Junta de Castilla y León, o de una o varias Consejerías, sin embargo en el segundo nivel organizativo se cierra el modelo y opta directamente por el Servicio Territorial, del que en realidad tiene sentido su existencia si de una sola Delegación Territorial hablamos. Por lo tanto, se otorga flexibilidad en el primer nivel de la organización pero se crean

---

<sup>566</sup> Artículo 3 del Decreto 112/1991 de 21 de Mayo: “*El Administrador del inmueble será el Secretario Territorial. Para el ejercicio de esta función se posibilitará la dotación de personal funcionario adecuado que realice las tareas administrativas y contables necesarias*”.

los Servicios Territoriales condicionados por su existencia previa a la Ley junto con las Delegaciones Territoriales Únicas.

Por su parte, el Decreto 225/1988, lo que hace es volver a definir como la normativa inmediatamente anterior a los Servicios Territoriales: “*son unidades de gestión administrativa de las competencias de cada Consejería en el ámbito de la provincia respectiva, con el alcance que se les atribuya o delegue*”. Y encomienda el desarrollo de las estructuras de estos Servicios Territoriales a una Orden conjunta de cada Consejería y de la de Presidencia y Administración Territorial.

Según avanza el funcionamiento de la Administración regional durante esta tercera etapa se va haciendo visible por una parte la ampliación de la organización periférica al ejercicio de nuevas competencias, y por otra la característica que se citaba al principio de este capítulo en cuanto a la insuficiente adaptación de la estructura periférica a la estructura central.

En dos anexos al presente capítulo se relaciona pormenorizadamente la regulación de las unidades territoriales de las Delegaciones Territoriales y su evolución en función de la estructura de la Junta de Castilla y León. Además se relaciona sistematizada también por Consejerías, para poder analizar no sólo las modificaciones y variaciones por períodos temporales, sino también por Consejerías.

En ellos se aprecian algunas cuestiones, de gran utilidad para los planteamientos futuros de la Administración periférica:

1. Por un lado, no siempre la existencia de una Consejería ha implicado necesariamente una correspondiente una unidad territorial en cada una de las provincias. Así, tal y como se comentaba al hablar de la Secretaría Territorial, sólo en un segundo momento éstas aparecen como ejecutoras en el territorio de las políticas de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Y ello se debió a que muchas de las materias sobre las que dicha Consejería era competente (secretariado de la Junta, Relaciones Institucionales, Función Pública, Comunicación) eran de ejecución exclusivamente centralizada.

2. Por otro lado se observa en alguna ocasión como una misma Consejería se despliega en el territorio de la Comunidad con más de una unidad periférica:

a) Desde la Orden de 19 de Noviembre de 1987<sup>567</sup>, por la que se desarrolla la estructura

---

<sup>567</sup> Modificada en dos ocasiones: por la Orden de 27 de julio de 1989 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, y por la Orden de 13 de octubre de 1994, de las

orgánica de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda, y hasta la Orden de 18 de Julio de 1996, la Consejería de Economía y Hacienda cuenta en cada una de las provincias con un Servicio Territorial de Economía y con un Servicio Territorial de Hacienda. Además, también tiene una Intervención Territorial.

b) Del mismo modo, y tras la creación de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo mediante el Decreto 114/1995, de 10 de julio, de Reestructuración de Consejerías, se procede al desarrollo de la estructura orgánica de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales mediante la aprobación de la Orden de 30 de noviembre de 1995<sup>568</sup>, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo.

c) Con el traspaso de competencias en materia de Educación no universitaria y su atribución a la Consejería de Educación y Cultura, se crean mediante el Decreto 322/1999, de 23 de diciembre, las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León<sup>569</sup>. Estas nuevas unidades periféricas coexisten con los Servicios Territoriales de Cultura, que venían regulándose mediante la Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura.

3. Además, desde un punto de vista normativo se sigue manteniendo una regulación separada de la estructura territorial de la central, lo cual lleva progresivamente a un desajuste en la evolución de las mismas que se irá haciendo más patente con el paso del tiempo. No hay que olvidar que nos encontramos en una etapa en la que la responsabilidad de formar y estructurar el Gobierno la mantiene la misma persona y que, en consecuencia, los cambios se producen de modo poco traumáticos.

4. En tercer lugar, lo que inicialmente empezó siendo una organización homogénea y con estructuras y denominaciones similares fue diluyéndose.

a) Así, proliferan las diversas denominaciones para las unidades administrativas

---

Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda.

<sup>568</sup> Estas unidades territoriales fueron modificadas en esta etapa en dos ocasiones: mediante la Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria y mediante la Orden de 3 de abril de 1997, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo.

<sup>569</sup> Se desarrolla mediante la Orden de 2 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

periféricas. Así nos encontraremos con Servicios Territoriales, que al fin y al cabo son los consagrados en el Texto Refundido, pero también se crean las Oficinas Territoriales de Trabajo<sup>570</sup> y las Direcciones Provinciales de Educación<sup>571</sup> con el mismo rango que los primeros.

b) Por otra parte, y a partir de un cierto nivel de desarrollo de las competencias, y en consecuencia, de las estructuras orgánicas, empiezan a surgir fórmulas distintas para estructurar los Servicios Territoriales, especialmente los de mayor dimensión. Se trata de las Áreas, Unidades, Unidades Funcionales, y Áreas Funcionales. En algunos casos representan simplemente una división material del conjunto de las Secciones existentes en el Servicio Territorial, aunque en otros casos supone además un puesto de trabajo.

- De este modo, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, a través de la Orden de 24 de febrero de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería crea Áreas de Secretaría Técnica, de Agricultura y Ganadería, de Industrias Agrarias y Desarrollo Rural, y de Estructuras Agrarias. Sin embargo, a partir de la Orden de 11 de julio de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, y hasta el final de esta etapa, sobrevive sólo el Área de Estructuras Agrarias. Y en esa misma Orden incorpora las Unidades Funcionales (dentro de la Secretaría Técnica, una de régimen jurídico y otra de estadística, estudios e informática).

- También el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, tras la Orden de 4 de marzo de 1993, incorpora un Área de Administración, un Área de Salud y un Área de Servicios Sociales. Pasarán a ser Áreas Funcionales a partir de la Orden de 21 de noviembre de 1996, desapareciendo la de Servicios Sociales, dado que nace el organismo autónomo Gerencia Regional de Servicios Sociales.

- El Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que surge en la Orden de 11 de abril de 1996, regula las Áreas Funcionales de Urbanismo y Calidad Ambiental, de Medio Natural y de Secretaría Técnica. Dentro de esta última aparecen las Unidades Funcionales.

---

<sup>570</sup> Las Oficinas Territoriales de Trabajo encuentran su regulación original en la Orden de 30 de noviembre de 1995, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales.

<sup>571</sup> Decreto 322/1999, de 23 de diciembre, por el que se crean las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- La Oficina Territorial de Trabajo cuenta también desde su origen y a lo largo de esta etapa de la Administración periférica con dos unidades: Unidad de Relaciones Laborales, y Unidad de Seguridad y Salud Laboral<sup>572</sup>.

#### D. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN DESDE 1988 A 2001. (Artículo 11 del Decreto 225/1988)

Este órgano se mantiene en esta larga etapa de la Administración periférica, con algunas variaciones en la regulación que de la misma hace el Decreto 225/1988, pero sin alteraciones sustanciales de su naturaleza. En efecto, según su artículo 10 *“es órgano deliberante de colaboración inmediata con el Delegado Territorial, para el impulso y armonización del funcionamiento del conjunto de la Delegación. Estará presidida por el Delegado Territorial y formarán parte de ella los Jefes de los Servicios Territoriales y el Secretario Territorial, quien actuará como secretario de la misma. Cuando el Delegado lo estime conveniente podrán asistir a sus reuniones otros funcionarios de la Delegación Territorial, así como expertos ajenos a la Administración de la Junta de Castilla y León”*.

A partir de esta previsión normativa, cada Delegado Territorial, en cada momento ha hecho uso de este órgano libremente. Sin embargo, a la Comisión Territorial de Coordinación se le llegaron a atribuir dos facultades importantes desde el punto de vista de la gestión de los recursos materiales y humanos:

a) El Decreto 45/1998, de 5 de marzo se atribuía determinadas competencias en materia de personal laboral y parque de vehículos a los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León<sup>573</sup>. Se trataba de llevar a cabo un aprovechamiento eficaz y eficiente de los recursos humanos y de los vehículos dependientes de la Delegación Territorial en su conjunto, para lo cual el artículo 1 del citado Decreto establecía esta posibilidad pero debía de ser ejercida por el Delegado Territorial a través de la Comisión Territorial de

---

<sup>572</sup> En virtud de las Órdenes de 30 de Noviembre de 1995 y 21 de Noviembre de 1996.

<sup>573</sup> Concretamente, el artículo 1 del Decreto 45/1998 de 5 de Marzo decía que *“Los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León planificarán respecto de las unidades periféricas de la Administración General e Institucional de la Comunidad, a través de la Comisión Territorial de Coordinación y de acuerdo con las necesidades de los servicios, la organización del trabajo respecto del personal laboral de las categorías profesionales citadas en el Anexo de este Decreto, que presta servicios en los centros de trabajo de carácter administrativo de ellos dependientes, sin perjuicio de la dependencia funcional de dicho personal a sus respectivas Consejerías y de las atribuciones que tengan conferidas otros órganos superiores. Artículo 2.º 1. Del mismo modo, los Delegados Territoriales planificarán, a través de la Comisión Territorial de Coordinación, la utilización de los vehículos afectos a los Servicios Territoriales y unidades asimiladas de las Consejerías en las respectivas provincias, dando posterior conocimiento a la Secretaría General respectiva.”*

Coordinación.

b) El Decreto 112/1991 de 21 de mayo, por el que se regula la administración de los Edificios Administrativos de Usos Múltiples, en los que se ubican las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León a la vez que le atribuye al Secretario Territorial, como ya se vio, la función de administrar el Edificio, faculta a la Comisión Territorial de Coordinación para llevar a cabo la gestión del mismo.

En cuanto a los integrantes de esta Comisión, se puede apreciar perfectamente cómo no se altera su composición respecto de su regulación en el Decreto 245/1987. Sin embargo, no se tuvo en cuenta la incorporación a la actividad administrativa de los diferentes organismos autónomos, empresas públicas y entes públicos de derecho privado. Del mismo modo no se tuvo presente la necesaria presencia de los responsables de la Asesoría Jurídica y de la Intervención Territorial. No obstante, en la práctica se integraron de manera generalizada. Habrá que esperar a la regulación del año 2001 para confirmar en un texto legal lo que se venía llevando a cabo en la práctica.

#### E. LA ASESORÍA JURÍDICA Y LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001. (Artículo 12 del Decreto 225/1988)

En la configuración a grandes rasgos que de las Delegaciones Territoriales hacía el T.R.L.G.A. no se mencionaba la existencia de estas dos unidades administrativas que, sin duda alguna, gozan a pesar de ello de una gran estabilidad en cualquier organización administrativa. Los leves cambios que sufren se refieren, como se va a ver, a cuestiones de rango administrativo, de estructura interna y de jerarquía o dependencia funcional.

Funcionalmente el Decreto 225/1988 las hizo depender funcionalmente de la Asesoría Jurídica General y de la Intervención General respectivamente y se les concedieron las competencias a tal efecto establecidas en las normas orgánicas reguladoras de sus correspondientes centros directivos<sup>574</sup>. Desde un punto de vista orgánico, el Decreto incorporaba inicialmente la Asesoría Jurídica en la Secretaría Territorial, y la Intervención Territorial en el Servicio Territorial de Hacienda.

---

<sup>574</sup> A este respecto recordamos que en la fecha en la que el Gobierno Aznar lleva a cabo la creación de las Delegaciones Territoriales Únicas se hallaba vigente todavía el Decreto 71/1985, de 18 de julio, sobre Organización, Funciones y Competencias de la Asesoría Jurídica General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. La reforma del Gobierno Aznar de los Servicios Jurídicos se llevaría a cabo mediante el Decreto 2/1989, de 19 de enero, sobre reorganización de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León.

Desde su nacimiento, fue aumentando el volumen de trabajo de las Asesorías Jurídicas de las Delegaciones Territoriales, tanto en materia consultiva, como en materia contenciosa, acorde con la asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad de Castilla y León, y la creación de nuevos órganos jurisdiccionales con competencia provincial. Es por lo que se regula inicialmente y con detalle la organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León en el Decreto 17/1996, de 1 de febrero.

Igualmente la creciente desconcentración de competencias en las Delegaciones Territoriales con incidencia directa en la ejecución del gasto público, y la asunción de nuevas competencias, como la enseñanza no universitaria, implicarían un incremento muy importante de los trabajos de contabilidad y control interno de las Intervenciones Territoriales de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Por ello, el primer cambio se produjo en la estructura de la Intervención Territorial<sup>575</sup>, que contaba con una sola Sección de Contabilidad y Fiscalización, y supuso el desdoblamiento de esa Sección en dos<sup>576</sup>, una de Contabilidad y otra de Fiscalización.

Sin embargo el cambio más destacado se lleva a cabo a través de la modificación del Decreto 225/1988, la norma que crea estas unidades de manera originaria. En efecto, el Decreto 321/1999, de 23 de diciembre modifica el artículo 12<sup>577</sup> con dos consecuencias destacadas: a) otorgamiento del rango de Servicios Territorial de la Asesoría Jurídica y de la Intervención Territorial, y b) no integración en la Secretaría Territorial y en el Servicio Territorial de Hacienda respectivamente. La consecuencia lógica de esta evolución se manifestó en las dos Órdenes que desarrollaron la estructura

---

<sup>575</sup> En la etapa anterior se pudo ver cómo era regulada la estructura orgánica de la Intervención Territorial a través de Orden de 19 de noviembre de 1987, de Desarrollo de la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Hacienda y de Economía de las Delegaciones Territoriales.

<sup>576</sup> Reforma que se opera a través de la Orden de 27 de julio de 1989 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se modifica la Orden de 19 de noviembre de 1987. Y se mantiene en la Orden de 18 de julio de 1996 que estructura de nuevo los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda.

<sup>577</sup> “Artículo 12.1. En cada Delegación Territorial existirá una Asesoría Jurídica, con rango de Servicio Territorial, dependiente orgánicamente, a través del Delegado, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y funcionalmente de la Asesoría Jurídica General, que ejercerá, en su ámbito provincial, las funciones y competencias atribuidas en las normas reguladoras de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León. 2. Igualmente existirá una Intervención Territorial, con rango de Servicio Territorial, dependiente orgánicamente, a través del Delegado, de la Consejería de Economía y Hacienda, y funcionalmente de la Intervención General, que ejercerá, en su ámbito provincial, las competencias que le asignen las normas reguladoras de ese Centro Directivo”.



orgánica y las funciones tanto de la Asesoría Jurídica<sup>578</sup> como de las Intervenciones Territoriales<sup>579</sup>.

Por lo que se refiere a las Intervenciones Territoriales, pasan de tener dos Secciones a contar con cuatro: Sección de Contabilidad, Sección de Fiscalización, Sección 1.ª de Control Financiero, y Sección 2.ª de Control Financiero. Y se le atribuyen funciones de gestión interna con las que nunca antes habían contado por haber estado integrados en el Servicio Territorial de Hacienda: gestión de personal, habilitación económica o archivo y registro.

En cuanto a las Asesorías Jurídicas, se lleva a cabo una nueva definición de las mismas como “*órgano periférico de asesoramiento jurídico y de postulación procesal*”. A pesar de no dotarlas de más estructura que un negociado, se le atribuyen funciones de gestión como las que acabamos de ver en la Intervención, que nunca llegarían a desempeñar pero que se establecieron por el afán de configurarse como independientes de cualquier otra instancia administrativa que no fuera directamente el centro directivo. En consecuencia, la gestión del personal, los asuntos económicos y en definitiva la gestión interna de la Asesoría Jurídica va a corresponder a la Secretaría Territorial, con una relación jerárquica mucho más estrecha que con cualquier otro Servicio Territorial, aunque precisamente fuera eso lo que se pretendía evitar, en nuestra opinión, con la nueva Orden.

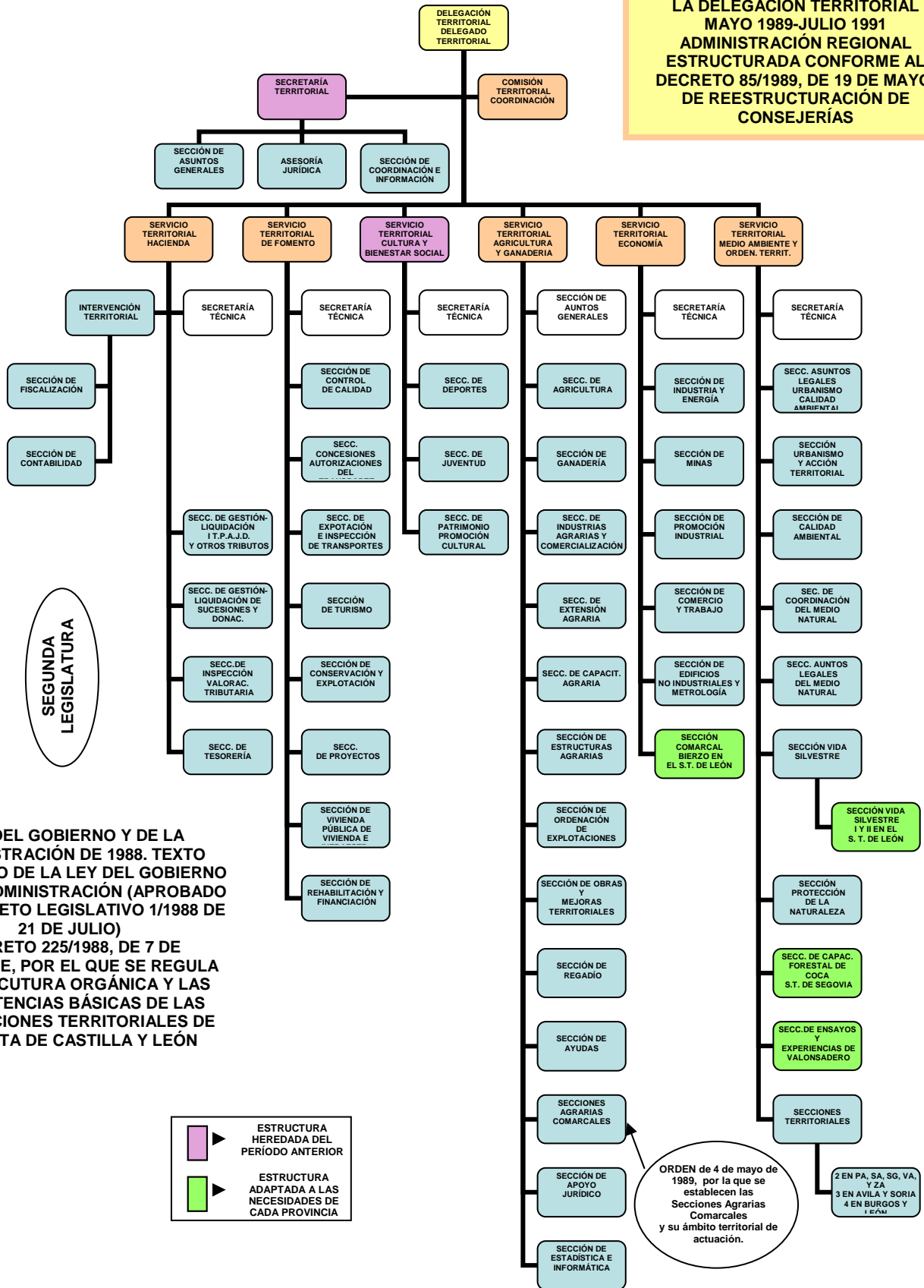
Esta evolución la podemos observar de modo gráfico en los siguientes esquemas:

---

<sup>578</sup> Orden de 16 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de las Asesorías Jurídicas de las Delegaciones Territoriales.

<sup>579</sup> Orden de 23 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Intervenciones Territoriales de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

**LA DELEGACIÓN TERRITORIAL  
MAYO 1989-JULIO 1991  
ADMINISTRACIÓN REGIONAL  
ESTRUCTURADA CONFORME AL  
DECRETO 85/1989, DE 19 DE MAYO,  
DE REESTRUCTURACIÓN DE  
CONSEJERÍAS**

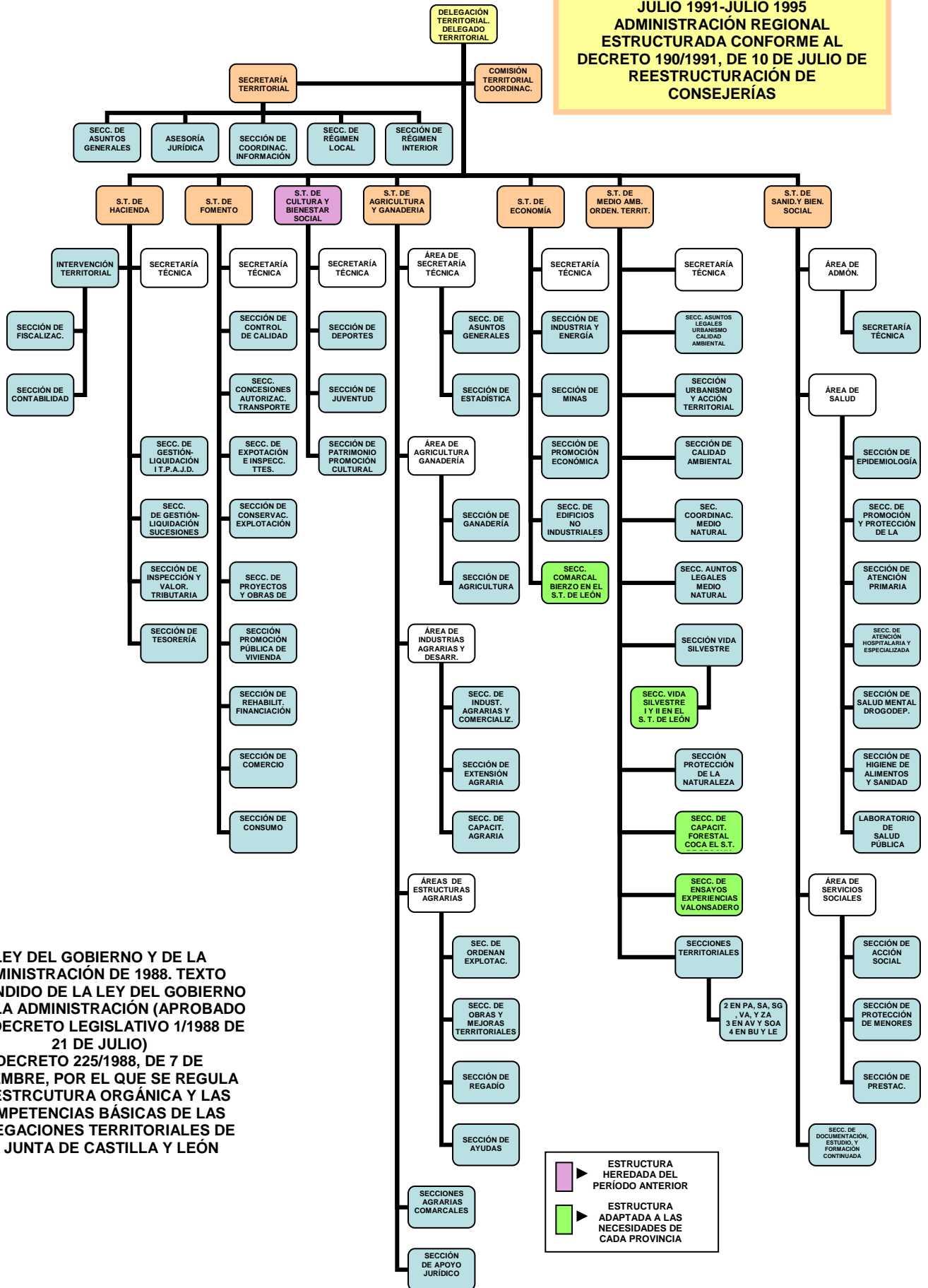


**LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 1988. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN (APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1/1988 DE 21 DE JULIO) DECRETO 225/1988, DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN**

ESTRUCTURA HEREDADA DEL PERÍODO ANTERIOR  
 ESTRUCTURA ADAPTADA A LAS NECESIDADES DE CADA PROVINCIA

ORDEN de 4 de mayo de 1989, por la que se establecen las Secciones Agrarias Comarcales y su ámbito territorial de actuación.

**LA DELEGACIÓN TERRITORIAL  
JULIO 1991-JULIO 1995  
ADMINISTRACIÓN REGIONAL  
ESTRUCTURADA CONFORME AL  
DECRETO 190/1991, DE 10 DE JULIO DE  
REESTRUCTURACIÓN DE  
CONSEJERÍAS**

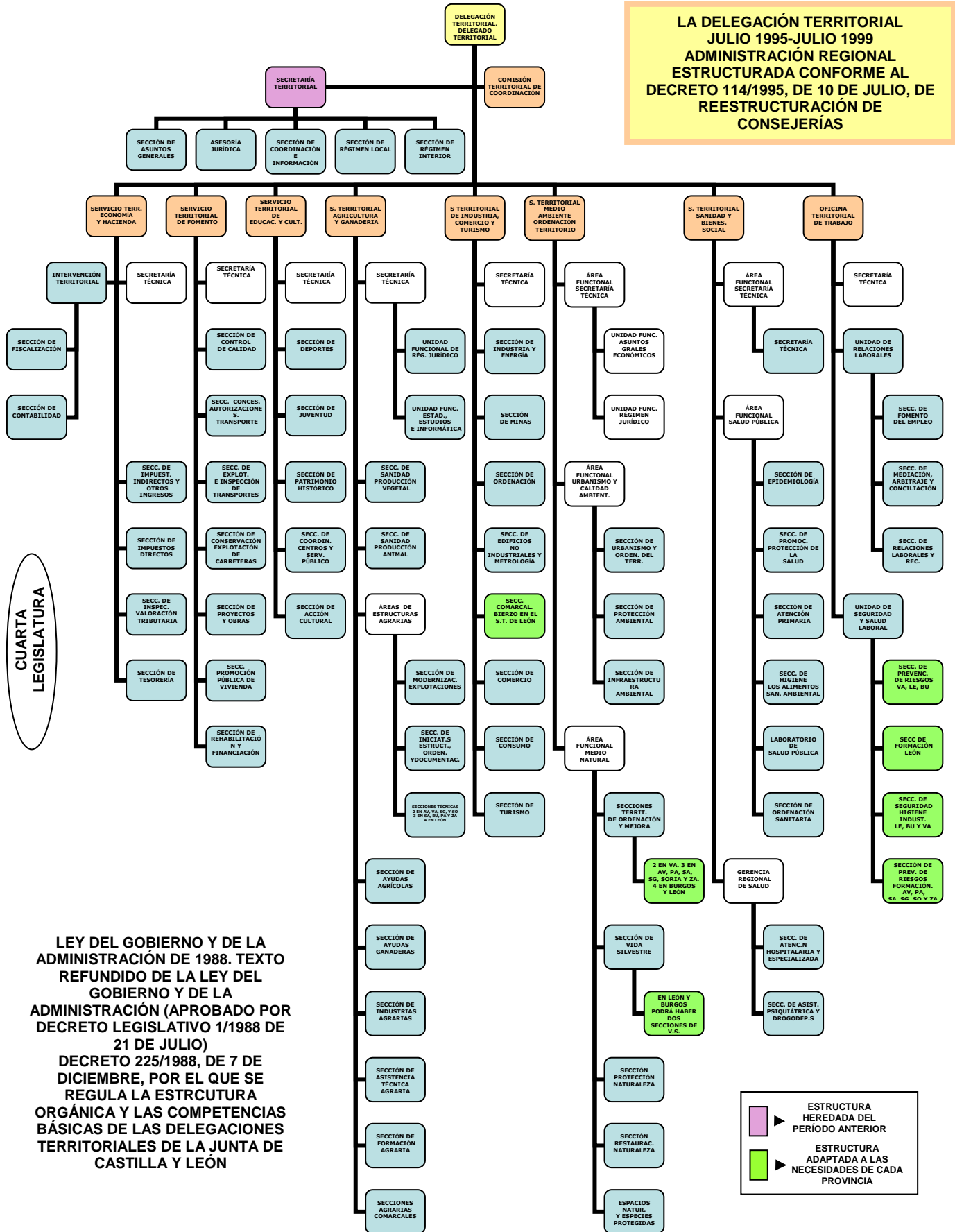


TERCERA LEGISLATURA

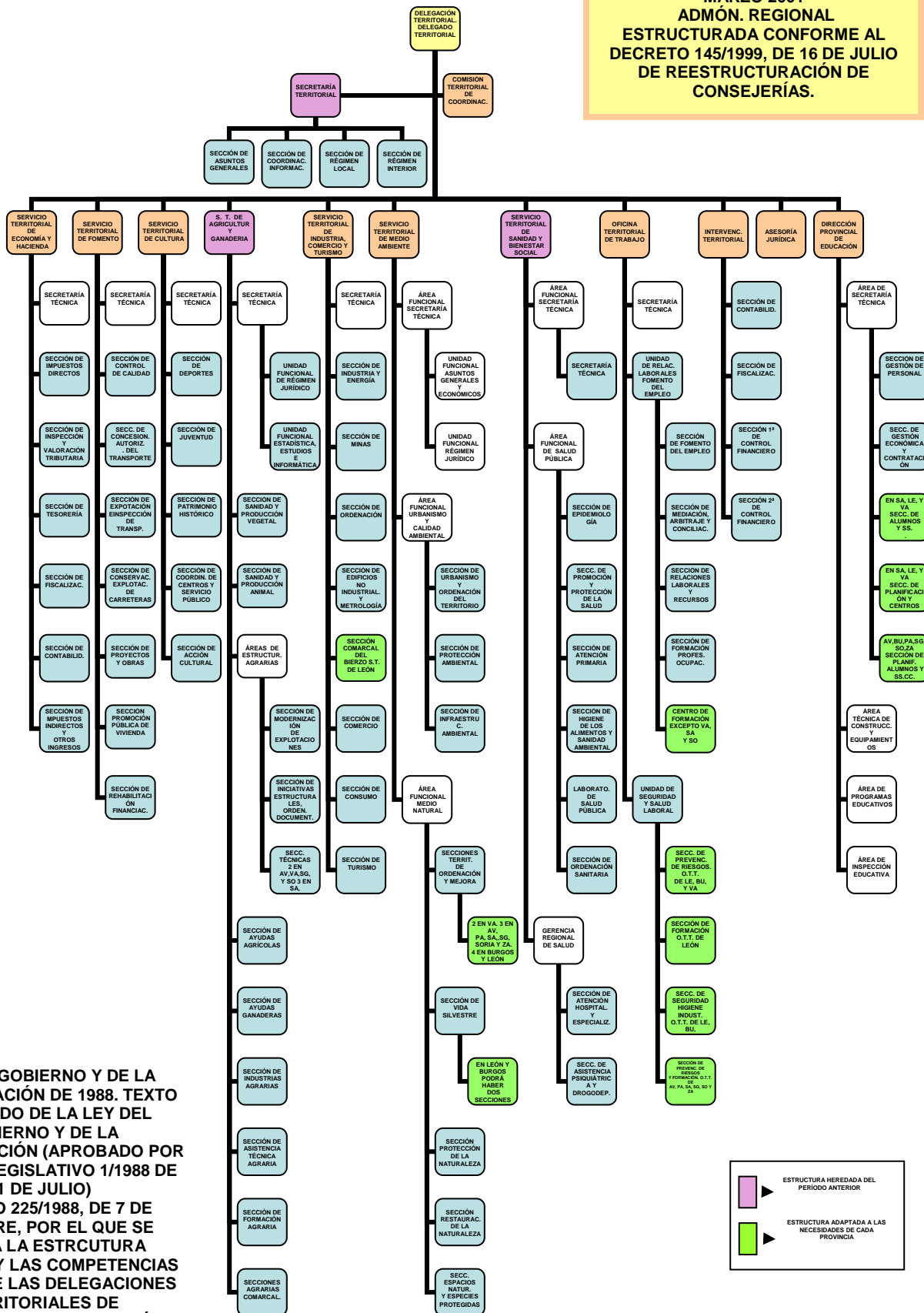
**LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 1988. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN (APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1/1988 DE 21 DE JULIO)  
DECRETO 225/1988, DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN**

ESTRUCTURA HEREDADA DEL PERÍODO ANTERIOR  
ESTRUCTURA ADAPTADA A LAS NECESIDADES DE CADA PROVINCIA

**LA DELEGACIÓN TERRITORIAL  
JULIO 1995-JULIO 1999  
ADMINISTRACIÓN REGIONAL  
ESTRUCTURADA CONFORME AL  
DECRETO 114/1995, DE 10 DE JULIO, DE  
REESTRUCTURACIÓN DE  
CONSEJERÍAS**

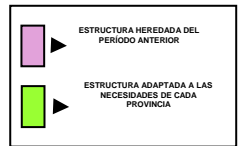


**LA DELEGACIÓN TERRITORIAL  
MARZO 2001  
ADMÓN. REGIONAL  
ESTRUCTURADA CONFORME AL  
DECRETO 145/1999, DE 16 DE JULIO  
DE REESTRUCTURACIÓN DE  
CONSEJERÍAS.**



QUINTA LEGISLATURA

**LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 1988. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN (APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1/1988 DE 21 DE JULIO) DECRETO 225/1988, DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE A JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN**



### 2.2.3.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS DURANTE ESTA ETAPA (1988-2001).

Razones de coordinación, eficacia, economía o austeridad provocaron, como ya se vio, la supresión de los organismos autónomos existentes hasta 1987. Sin embargo, el hecho de producirse el establecimiento definitivo de la Administración autonómica provocó que comenzasen a surgir de nuevo organizaciones de la Administración Institucional. La existencia de estos organismos autónomos durante esta fase no quiere decir que la norma en la que durante la misma se enmarca toda la actuación y organización administrativa se ocupe de la materia. En efecto, T.R.L.G.A. no interviene en la regulación de la Administración Institucional ni de las empresas públicas, que sin embargo sí que encontrarán soporte en la siguiente ley reguladora de la Administración Autonómica que será analizada en la siguiente etapa: la Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Es relevante destacar que ni el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración, ni las normas que regulan este sector de la Administración regional, determinan el papel de las Delegaciones Territoriales ante la misma. Si bien la práctica durante esta etapa llevó, al amparo del artículo 32.3.a) del T.R.L.G.A., a la asunción del papel representativo de la Junta de Castilla y León en su conjunto por parte de los Delegados Territoriales. Sin embargo, no se establecen ni funciones específicas de relación entre la Administración General y la instrumental, ni canales concretos de comunicación entre ellos.

Tanto es así que hay que advertir como la Comisión Territorial de Coordinación regulada en el Decreto 225/1988 que ya ha sido estudiada, no prevé la participación en la misma más que de los jefes de Servicios Territoriales, y no hace referencia a gerentes o directores de este tipo de organismos.

#### 2.2.3.3.1. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Por su parte, la creación de empresas públicas y la participación en empresas por parte de la Administración autonómica no supuso el desarrollo de estructuras provinciales que llevaran a cabo sus cometidos, pues prácticamente todas sus actividades se ejecutaron de forma centralizada. Así sucedió con las empresas públicas

de la época: el Centro de Empresas e Innovación de Castilla y León (CEICALSA)<sup>580</sup>, la Empresa Pública Concentración Olímpica de la Juventud, 1991, S.A., (C.O.J., 91, S.A.)<sup>581</sup>, la Orquesta Sinfónica de Castilla y León, S.A.<sup>582</sup>, Empresa Publica Pabellón de Castilla y León en la Exposición Universal de Sevilla 1992, S.A. (PABECAL, S.A., 1992)<sup>583</sup>, la Sociedad de Información y Telecomunicación Empresarial de Castilla y León, S.A. (SITECALSA)<sup>584</sup>, Empresa Pública «Parque Tecnológico de Boecillo, S.A.», creada por la Ley 10/1990, de 28 de noviembre o la Sociedad de Promoción del Turismo de Castilla y León, S.A.» (SOTUR, S.A.)<sup>585</sup>, o el Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León<sup>586</sup>.

Sin embargo, las sociedades de gestión urbanística, de ámbito territorial de acción provincial en parte vinieron transferidas, y en parte se crearon<sup>587</sup>, como ya se vio en su momento. Y durante esta etapa, y a través de la Ley 5/1996, de 12 de julio, se lleva a cabo la absorción por parte Gesturcal, S.A., de todas esas Sociedades de Gestión Urbanística.

#### 2.2.3.3.2. ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO: EL NACIMIENTO DE LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO CON CONFIGURACIÓN TERRITORIAL.

La Agencia de Desarrollo económico, como ente público de derecho privado adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda, o a aquella que en cada momento fuese competente en materia de promoción económica, fue creada por la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León. Su artículo 12.2 sí tenía en cuenta la prestación de sus servicios en las diversas

---

<sup>580</sup> Se acuerda la suscripción de acciones en la constitución de la sociedad anónima mediante Decreto 255/1989 de 9 de noviembre.

<sup>581</sup> Creada por la Ley 1/1990 de 16 de marzo y suprimida mediante Ley 4/1993, de 20 de octubre, por la que se extingue la empresa pública Concentración Olímpica de la Juventud, 1991, S.A. (COJ'91, S.A.).

<sup>582</sup> Creada por la Ley 5/1990, de 17 de mayo.

<sup>583</sup> Autorizada por la Ley 7/1990, de 22 de junio y suprimida mediante Ley 20/1994, de 1 de diciembre, por la que se extingue la Empresa Pública Pabellón de Castilla y León en la Exposición Universal de Sevilla 1992, S.A. (PABECAL, S.A. 1992).

<sup>584</sup> Se acuerda la suscripción de acciones mediante Decreto 114/1990, de 5 de julio.

<sup>585</sup> Autorizada mediante la Ley 2/1991 de 14 de marzo.

<sup>586</sup> Creado por la Ley 7/1996, de 3 de diciembre, de creación del Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León.

<sup>587</sup> Recordamos en este momento que el Real Decreto 1107/1985, de 19 de junio, traspasó a la Comunidad de Castilla y León la participación en las Sociedades de Gestión Urbanística de ámbito provincial circunscrito a Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia y Soria. Y recordamos también que la posterior Ley 5/1987 de 7 de mayo, creó las Sociedades de Gestión Urbanística como Empresas Públicas correspondientes a los ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que carecían de ella, las provincias de Valladolid y Zamora.

zonas del territorio, pues establecía que *“para el más efectivo desarrollo de sus actividades, la Agencia podrá incluir en su organización unidades con ámbitos de actuación inferiores al del territorio de la Comunidad, debiendo establecer como mínimo una dependencia en cada provincia”*.

Además, la integración no formal en los servicios periféricos de la Comunidad queda demostrada cuando en las Disposiciones Transitorias segunda y tercera de su Ley de creación se estableció que *“hasta que la Agencia disponga de locales propios, la Consejería de Economía y Hacienda y las Delegaciones Territoriales le facilitarán su instalación”*. Y que *“hasta que la Agencia disponga de personal propio suficiente para desarrollar plenamente funciones que venga desempeñando la Consejería de Economía y Hacienda, ésta facilitará los recursos humanos necesarios entre el personal de sus servicios centrales y periféricos”*.

#### 2.2.3.3.2. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

##### A) LAS GERENCIAS TERRITORIALES DE SERVICIOS SOCIALES.

La Ley 2/1995, de 6 de abril, crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León adscrita a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para atender las necesidades de gestión de competencias y centros sociales que iban siendo transferidos a la Comunidad<sup>588</sup>. Si bien la Ley no hace referencia alguna a su organización periférica, la Gerencia de Servicios Sociales, de acuerdo con su originario Reglamento aprobado mediante Decreto 258/1995, de 14 de diciembre, establece una organización estructurada de la siguiente manera: a) Secretaría Técnica Administrativa, b) Secretaría Técnica de Servicios Específicos, c) Intervención Delegada, d) Servicio de Tesorería y e) Gerencias Territoriales. Estas últimas aparecen, en consecuencia, como un órgano de la Gerencia de Servicios Sociales, y se les encomienda la gestión de la misma en el ámbito provincial de la Comunidad.

La regulación que en las sucesivas modificaciones del Decreto 258/1995 se ha

---

<sup>588</sup> Debe recordarse que en la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales, figura la descentralización de competencias y funciones como medio de acercar la administración al ciudadano. Con esta norma se consigue transmitir una parte importante de bienes y servicios de la Administración Autonómica a las entidades locales, correspondiéndole a la Junta por el mejor desarrollo de los procesos de transferencias y por una adecuada gestión de los servicios.



hecho de las Gerencias Territoriales<sup>589</sup> ha sido muy similar, porque en realidad estas modificaciones han afectado fundamentalmente a la estructura central de la Gerencia de Servicios Sociales.

En todo caso, los Gerentes Territoriales han aparecido como representantes de la Gerencia de Servicios Sociales en la provincia y con la misión de velar por el cumplimiento de los fines del Organismo en el ámbito de sus competencias. Del mismo modo la estructura orgánica que regulan los sucesivos Reglamentos de la Gerencia durante esta etapa establecen la misma organización consistente en:

- El Gerente Territorial de Servicios Sociales.
- El Secretario Técnico.
- Los Jefes de Sección de Servicios Específicos que se establezcan de acuerdo con las necesidades que para la eficaz atención a los beneficiarios se estime necesario y con las funciones que específicamente se les asignen.

Si bien hay que reconocer que superada la regulación del Reglamento inicial de 1995, todas las demás reformas y nuevos Reglamentos<sup>590</sup> mantienen esa estructura, con la salvedad, que valoramos de manera muy positiva, de que a partir de la primera modificación se introduce un párrafo que pretende hacer adaptable la estructura de cada Gerencia Territorial a la situación real de las necesidades de cada una de las provincias.

---

<sup>589</sup> A partir de este **Decreto 258/1995**, de 14 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, se han regulado las Gerencias Territoriales durante esta tercera etapa que discurre entre 1988 hasta 2001 en las siguientes ocasiones: 1º. Artículo 23 del Reglamento tras el **Decreto 259/1996**, de 21 de noviembre por el que se modifica el Reglamento General de la Gerencia de Servicios; 2º. Artículo 24 del Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León aprobado por **Decreto 2/1998**, de 8 de enero; 3º. Se mantiene la regulación de las Gerencias Territoriales en el **Decreto 329/1999**, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León; 4º. Tampoco se modifica en el **Decreto 166/2000**, de 6 de julio, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

<sup>590</sup> El **Decreto 259/1996**, de 21 de noviembre por el que se modifica el Reglamento General de la Gerencia de Servicios se lleva a cabo para adaptar las estructuras a las nuevas competencias transferidas a la Comunidad de Castilla y León de prestaciones y servicios sociales del Sistema de Seguridad Social correspondiente al INSERSO. El **Decreto 2/1998**, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León adapta la organización a la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, que modifica la Ley 2/1995, de 6 de abril, configurando un nuevo Régimen Orgánico de la Gerencia de Servicios Sociales. El **Decreto 329/1999**, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se lleva a efecto para profundizar en los principios de economía, eficacia, descentralización y participación en la gestión y por la exigencia de atender de manera más adecuada las necesidades creadas en el desenvolvimiento de la actividad de este Organismo. El **Decreto 166/2000**, de 6 de julio, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León pretende una adaptación al volumen de actividad y de recursos de la Gerencia de Servicios Sociales.

En efecto, a partir de la primera modificación al Reglamento inicial de 1995 se dice que *“la estructura de las Gerencias Territoriales podrá tener distinta configuración según el volumen de gestión derivada del número y naturaleza de los Centros de Gestión existentes en cada una de las provincias”*.

También debe destacarse que a partir de la modificación que el Decreto 329/1999 hace del Reglamento de la Gerencia de 1998, las Gerencias Territoriales dejan de contar con una Intervención Territorial propia, y pasan a integrarse y a realizar sus funciones las Intervenciones Territoriales de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en cada provincia<sup>591</sup>.

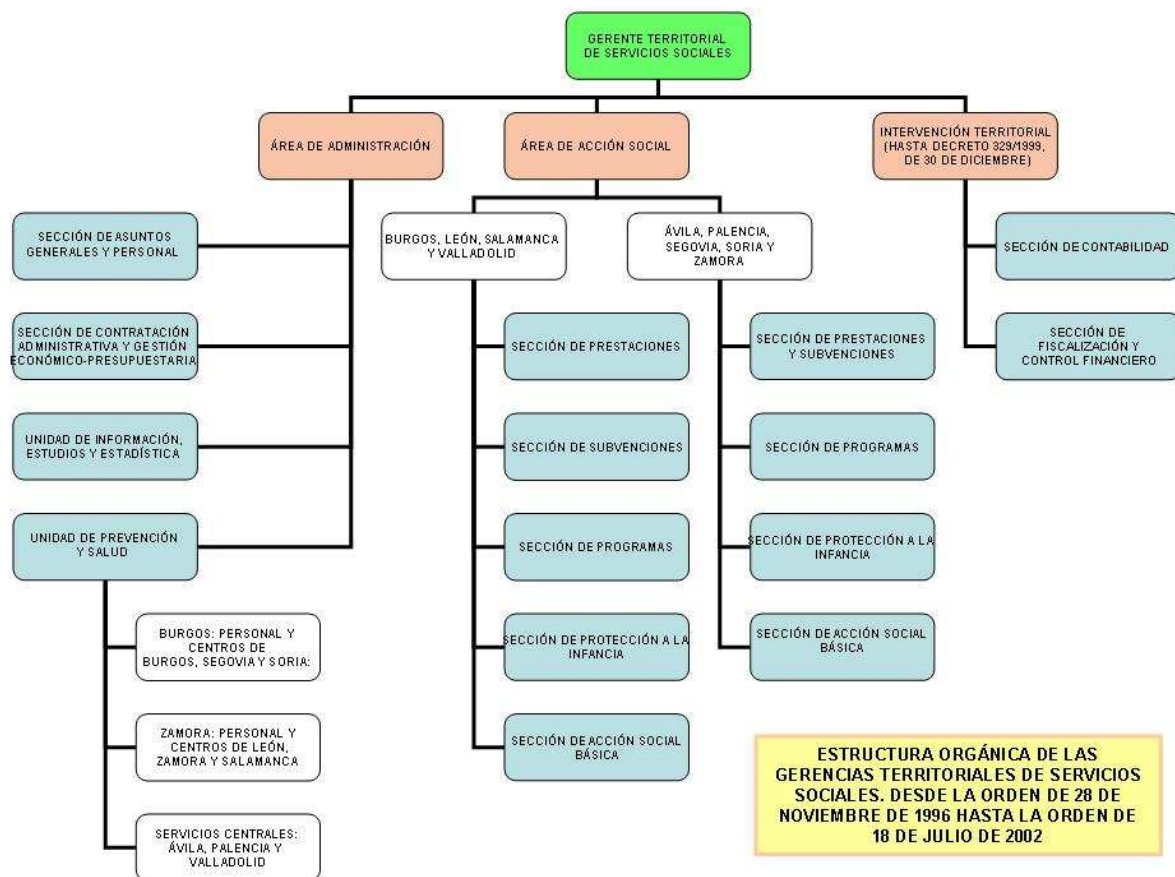
Y si avanzamos en la concreción de la estructura orgánica periférica de la Gerencia de Servicios Sociales, veremos como la Orden de 28 de noviembre de 1996, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, desarrolla la Estructura Orgánica y definen las funciones de los servicios periféricos de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. A pesar de las sucesivas modificaciones del Reglamento de la Gerencia de Servicios Sociales, y del nuevo reglamento de 1998, esta estructura territorial sobrevivirá hasta que se establezca una nueva estructura, correspondiente ya a la etapa siguiente de la evolución de la Administración periférica<sup>592</sup>.

Gráficamente la primera fase de la estructura periférica de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales es la siguiente:

---

<sup>591</sup> Paralelamente, se aprueba el Decreto 321/1999, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 225/1988 de 7 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias básicas de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, con la finalidad de modificar, entre otras cosas, las Intervenciones Territoriales, proceso que culminó con la Orden de 23 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Intervenciones Territoriales de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

<sup>592</sup> Como veremos en su momento el organigrama de 1996 se cambiará en la Orden de 18 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la Estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Periféricos de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.



En el aspecto funcional hay que destacar que la distribución de competencias en algunas materias quedan lejos del ámbito de actuación de la Delegación Territorial, y así, desde el Reglamento de 1998, se le atribuye en sus Disposiciones Adicionales primera y segunda a los Gerentes Territoriales las siguientes atribuciones: a) la incoación de los expedientes sancionadores en todo caso, y la resolución de aquéllos en que la sanción propuesta se corresponda con la comisión de una falta leve; b) respecto del personal que preste sus servicios en las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, la incoación de los expedientes disciplinarios en todo caso, y la resolución de aquéllos en que la sanción propuesta se corresponda con la comisión de una falta leve.

## B) LA GERENCIA DE SALUD.

Durante esta tercera etapa que se está analizando, que discurre entre 1988 y 2001 (hasta la aprobación de la Ley del Gobierno y de la Administración de 2001), se dieron los pasos suficientes para la creación y funcionamiento del organismo Autónomo Gerencia Regional de Salud. Sin embargo hay que superar en el tiempo la modificación

del Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1999<sup>593</sup>, y la aprobación del Real Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, para estructurar definitivamente la organización tanto central como periférica de este organismo.

No obstante insistimos en que fue mucho antes, durante el período que ahora analizamos, con la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, cuando se instituyó la Gerencia Regional de Salud. Efectivamente, esta nace del artículo 38.2 de dicha Ley con el carácter de “*Ente Público Institucional de la Comunidad de Castilla y León, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social*”. A este nuevo organismo se le habilita desde el año 1993 para la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sanitarios que le encomiende la Administración de la Comunidad Autónoma. Específicamente se refiere a los centros, servicios y establecimientos de la Administración regional, de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, de la Seguridad Social, y de las Fundaciones benéfico-asistenciales, que en definitiva van a ser gestionados, a la larga, por las estructuras periféricas de este nuevo organismo autónomo, dado su asentamiento en cada una de las nueve provincias de la Comunidad.

A la hora de estudiar la organización periférica de la Gerencia Regional de Salud durante estos años, previos a su puesta en marcha, lo realmente relevante es que la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario deja establecidas unas demarcaciones territoriales diferentes a la provincia para la prestación al ciudadano de este tipo de servicios, lo cual afecta directamente a los órganos administrativos encargados de su gestión. En efecto, el Título III de la Ley que se dedica a la regulación de la Estructura Orgánica Básica, y dentro de esta, el Capítulo II, a la estructura periférica, crea el Área de Salud como estructura básica del sistema sanitario de Castilla y León, que “*constituye el ámbito de referencia para la financiación de las actuaciones sanitarias que en ella se desarrollan*”. En cada Área de Salud se dispondrá de las dotaciones necesarias para prestar atención primaria, especializada y sociosanitaria y su gestión y administración de los recursos y ejecución de los programas del Área de Salud se realizará de forma descentralizada.

Además del Área de Salud, el artículo 15.9 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario establece que “*la Junta de Castilla y León podrá establecer otras*

---

<sup>593</sup> Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

*demarcaciones de carácter funcional como ámbitos de actuación de otros centros, servicios o establecimientos, públicos o de cobertura pública, que, debido a su mayor o menor nivel de especialización o de innovación tecnológica, deban tener asignado un territorio de actuación distinto al del Área”.*

Por último, y en tercer lugar en esta delimitación de demarcaciones para la prestación y gestión de servicios sanitarios, se crea la Zona Básica de Salud<sup>594</sup> como marco territorial y poblacional de la Atención Primaria donde desarrollan las actividades sanitarias los profesionales integrantes del equipo de atención primaria.

Hasta la aprobación definitiva del Reglamento de la Gerencia de Regional Salud a finales del año 2001<sup>595</sup> (del cual se analizará la estructura periférica en la siguiente etapa), se fueron incorporando algunas unidades administrativas de tipo sanitario o asistencial, a las estructuras periféricas de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. A modo de prueba o ensayo, se agregan a la Administración General de la Comunidad elementos que con el tiempo pasarían a formar parte del organismo autónomo. No hay que olvidar que la propia Gerencia Regional durante un período transitorio se mantiene como centro directivo de la Administración General dentro de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Son unidades de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las diferentes Delegaciones Territoriales que analizamos al estudiar a éstas últimas y que recordamos entresacando lo relativo a la materia que nos interesa en este momento: la Orden de 21 de noviembre de 1996, incorpora en los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social un Área Funcional denominada “Gerencia Regional de Salud”, que contaría con una Sección de de Atención Hospitalaria y Especializada y con una Sección de Sección de Asistencia Psiquiátrica y Drogodependencias.

#### 2.2.3.4. VALORACIÓN ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN DE 1988 A 2001.

---

<sup>594</sup> El artículo 17 en varios de sus párrafos aclara con más detalle la configuración de las Zonas Básicas de Salud: “3. Las Zonas Básicas de Salud serán delimitadas atendiendo a factores de carácter geográfico, demográfico, social, epidemiológico y viario, disponiendo de, una cabecera en la que se ubicará el Centro de Salud, como estructura física y funcional, que dará soporte las actividades comunes de los profesionales del Equipo. 4. Actuarán como criterios complementarios en la delimitación los recursos existentes en las diversas Zonas y la comarcalización existente o que fuese establecida por la Administración de la Comunidad Autónoma. 5. La aprobación y modificación de los límites territoriales de las Zonas Básicas de Salud corresponde a la Junta de Castilla y León.”

<sup>595</sup> Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Es cierto que la Administración de la Comunidad de Castilla y León en 1987 ni tenía las competencias, ni los trabajadores, ni los centros públicos, y en consecuencia, la trascendencia social que hoy tiene. La estructura territorial y el sistema de atribución de competencias creado en 1988 saciaba las expectativas de aquel momento, pero es posible que no previera que la Administración autonómica no había hecho más que echar a andar.

En el período previo a la aprobación de la nueva Ley del Gobierno y de la Administración de 2001, se hizo evidente el hecho de que la Administración periférica autonómica había sido configurada *en su organización* como resultado de una simple yuxtaposición de estructuras administrativas recibidas de la Administración General del Estado tras las sucesivas transferencias de competencias. *En su imagen exterior* a veces, como un simple cambio de placas de las oficinas administrativas. Y *en su funcionamiento* lo que inicialmente se había diseñado de manera certera como una atribución de competencias a los Delegados Territoriales mediante sucesivas desconcentraciones, y de una delegación de aquellas a los Jefes de Servicios Territoriales, devino en obsoleto por el incremento de sectores materiales de actuación administrativa sobre los que la Administración periférica tenía que trabajar.

#### A) LA QUIEBRA DE LA UNIDAD DE GESTIÓN EN LAS DELEGACIONES TERRITORIALES.

Como se apuntó al analizar las funciones del Delegado Territorial, el hecho de centralizar en él la gestión administrativa y la expedición de toda clase de resoluciones administrativas previamente tramitadas por los Servicios Territoriales<sup>596</sup> convirtió a esta

---

<sup>596</sup> Aunque se relacionen en el correspondiente anexo todos los Decretos de desconcentración, pudiera servir de ejemplo de las tareas burocráticas del Delegado Territorial de esta etapa, las tareas que se le atribuyen, bien directamente, o bien por desconcentración, al Delegado Territorial en el **Decreto 297/1999** de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León: – **en materia de evaluación de impacto ambiental**, la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas en la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales y la resolución de aquéllos que impongan multas por importe inferior a un millón de pesetas (6.010,12 euros) y la suspensión temporal de las actividades o instalaciones. – **En materia de actividades clasificadas**, la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas, por sus niveles sonoros o de vibraciones, y la resolución de aquéllos que impongan multas por un importe inferior a un millón de pesetas (6.010,12 euros) y/o la suspensión temporal, total o parcial, de las actividades o instalaciones productoras del daño ambiental, salvo que conlleve la sanción de clausura definitiva, total o parcial, de las actividades o instalaciones productoras del mismo. – En materia de **calidad ambiental**, la incoación y

figura y a su equipo de trabajo más inmediato (Secretaría Territorial) en un auténtico cuello de botella. Al que por supuesto en nada ayudaba la también creciente actividad representativa del Delegado Territorial.

No obstante, de manera general valoramos positivamente su funcionamiento, aún con una ausencia evidente de rutinas, usos o hábitos administrativos comunes a todas las Delegaciones Territoriales como organización. Algo que lógicamente sólo la experiencia y la gestión coordinada de toda la Administración periférica hubieran podido conseguir. No obstante, el correcto funcionamiento no impidió que ante el incremento de materias que requerían la intervención de la Administración periférica, quebrará el punto de arranque de las Delegaciones Territoriales, al menos tal y como se expresaban en su nacimiento. En efecto, el Decreto 245/1987 consideraba necesario, en aras de la seguridad jurídica y de la necesaria certeza en garantía de los administrados, considerar a todos los efectos que los actos administrativos son dictados por un único

---

tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas en las Leyes 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, así como la resolución de aquéllos que correspondan a infracciones leves. – En materia de **contaminación atmosférica**, la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas en la Ley 4/1998, de 3 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) 3093/1994, del Consejo, de 15 de diciembre, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, así como la resolución de aquéllos que correspondan a infracciones leves. Tendrán, así mismo, competencia relativa a la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores en materia de contaminación atmosférica según lo previsto en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico. – En materia de **espacios naturales**, la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores a las Leyes 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León; 4/1989, de 27 de marzo, 41 y 42/1997 de 5 de noviembre, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y la resolución de expedientes sancionadores que den lugar a sanciones cuyo importe sea inferior a un millón de pesetas. – En materia de **caza**, incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores en materia de caza, regulados por la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, y la resolución de los expedientes sancionadores por infracciones leves y graves. – En materia de **pesca**, la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores en materia de protección de los ecosistemas acuáticos y pesca, regulados por la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, y la resolución de los expedientes sancionadores por infracciones leves, menos graves y graves. – En materia de **montes e incendios forestales**, incoación, tramitación y resolución de todos los expedientes sancionadores en materia de montes, y de incendios forestales. – En materia de **vías pecuarias**, incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores en materia de vías pecuarias, así como la resolución de aquéllos que den lugar a sanciones por un importe inferior a un millón de pesetas (6.010,12 euros). – En materia de **contratación y gestión de gastos**, a) Las facultades que la Ley encomienda al órgano de contratación para la celebración de contratos cuya cuantía individual no supere las cantidades a que se refiere el apartado anterior dentro del límite de los créditos asignados mediante la correspondiente Retención de Crédito Desconcentrado (RC-D), autorizada por el órgano competente. b) En materia de ejecución presupuestaria, las fases de autorización (A), compromiso de gasto (D), reconocimiento de obligaciones (O) y propuesta de pago (K), relativa a los créditos asignados en la forma establecida en el apartado primero del presente artículo y por misma cuantía. c) En particular, se atribuye a los Delegados Territoriales la competencia sobre todas las fases de ejecución presupuestaria, en relación con la contratación de personal con cargo a los créditos de inversiones. – En materia de **administración de bienes**, a) Autorizar la ocupación temporal de terrenos e inmuebles adscritos a la Consejería. b) La enajenación de los bienes muebles de la Consejería adscritos al respectivo ámbito territorial, previa comunicación a la Secretaría General.

órgano. Sin embargo, y esquivando por poco práctico esta norma general, se comenzó enseguida a evitar el estrechamiento que suponía la necesaria intervención del Delegado Territorial, y para ello se comenzó a utilizar la atribución de competencias a los Jefes de los Servicios Territoriales<sup>597</sup>, que profundizaban además así en su contacto directo con los órganos centrales de la Consejería. Progresivamente, el Delegado Territorial desaparecerá como imprescindible no sólo para la emisión de resoluciones administrativas en la provincia, sino que también para las relaciones ordinarias de la Administración periférica con la central, para ir configurándose como un órgano coordinador, al que, con independencia de quién ostente la competencia y de la técnica utilizada para desplegarla, se le debe de informar de los aspectos más relevantes en lo que a las materias competencia de la Junta de Castilla y León afecten a la provincia correspondiente.

Aún con todo y con ello, se seguía garantizando, además, la simplicidad y seguridad en la utilización de las vías impugnatorias contra los actos dictados por los órganos periféricos de la Delegación Territorial en el ejercicio de una competencia delegada. Y es que según el artículo 36.3 del T.R.L.G.A. *“las resoluciones administrativas adoptadas por delegación se considerarán dictadas, a todos los efectos, por el órgano delegado y se someterán al régimen de impugnación propio de los actos de éste.”* El problema se acrecentó cuando se lleva a cabo la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de R.J.A.P. y P.A.C. En su artículo 13.4 echaba por tierra la piedra de toque de la organización periférica al establecer que *“las resoluciones administrativas que se adopten por delegación (...) se considerarán dictadas por el órgano delegante”*. De este modo, los órganos centrales de la Administración Regional se constituyeron en los competentes para la revisión de los actos dictados por los Servicios Territoriales en virtud de la delegación otorgada por el Delegado Territorial. Ya se dijo al estudiar la delegación de competencias, que es por lo que a la entrada en vigor de la L.R.J.P.A.C., la Junta de Castilla y León impugna el artículo 14.3 de la misma ante el Tribunal Constitucional por considerar que *“este precepto legal ha*

---

<sup>597</sup> Pudieran servir como ejemplo de lo que se afirma: - Resolución de 18 de septiembre de 2000, de la Dirección General de Calidad Ambiental, por la que se delegan determinadas funciones en los Jefes de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente. - Resolución de 2 de mayo de 2002, de la Dirección General de Empleo y Formación, por la que se delega en los Jefes de las Oficinas Territoriales de Trabajo el ejercicio de competencias en materia de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y Talleres de Empleo. Orden de 24 de enero de 2000, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se delegan atribuciones en materia de autorización de gasto. - Resolución de 8 de octubre de 2002, de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se delegan competencias en los Jefes de los Servicios Territoriales de la Consejería de Medio Ambiente.



*invadido la competencia autonómica exclusiva de autoorganización*”. Sin embargo el T.C., en Sentencia 50/1999, de 6 de Abril de 1999, considera que al contener el precepto impugnado una exigencia formal (en lo que se refiere a la publicación) y una regla de imputación no puede tratarse como parte de la potestad de autoorganización de la Comunidad sino como régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

A pesar de lo expuesto hasta ahora, la reforma llegó cuando tenía que llegar. Y es que si se hubiera llevado a cabo con anterioridad, hubiera sido necesario un replanteamiento tras recibir las competencias educativas y sanitarias. Por otro lado, la adaptación de la Administración a las nuevas tendencias generadas por la L.R.J.A.P. también ha hecho posible enfrentarse a una reforma organizativa con esa cuestión superada.

## B) UN COMPLEJO ENTRAMADO NORMATIVO PARA LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, resulta en la mayor parte de los casos muy dificultoso determinar quién ostenta algunas de las competencias. En el capítulo de este trabajo que analizaba la delegación y la desconcentración de competencias se pudo comprobar que los Delegados Territoriales acumulaban atribuciones derivados de muy diversos tipo de normas. Recordamos como por ejemplo: a) el Decreto por el que se desconcentra muchas veces no es una norma ad hoc aprobada con la finalidad de atribuir competencias, sino que en no pocas ocasiones al hilo de una regulación sectorial concreta nace una desconcentración. b) En la mayor parte de ocasiones se ha dictado, sin embargo, un Decreto específico para las Delegaciones Territoriales. c) En otras ocasiones, sin embargo, de manera más asequible para el operador jurídico, e incluso para los empleados públicos en su conjunto, se aprueba una norma que contiene el conjunto de competencias atribuidas y desconcentradas a los órganos de la Consejería y las Delegaciones Territoriales, o en otras ocasiones, sólo las desconcentradas. d) A pesar de haberse limitado la desconcentración dentro de la Administración Periférica, a los Delegados Territoriales, nos encontramos con el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en el que se disponen varios casos de desconcentración de competencias en los Gerentes Territoriales de Servicios Sociales.

## C) TENDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN AL CENTRALISMO.

En la práctica política y administrativa, la coordinación y dirección de la actividad de los Servicios Territoriales por parte del Delegado en ocasiones no era acorde con la que se llevaba a cabo por parte de los órganos centrales de cada Consejería. Si de recursos humanos hablamos, por más atribución directiva que el Delegado Territorial ostentara en la materia, para casi todas las cuestiones la decisión final recaía bien en la Secretaría General correspondiente, bien en la Dirección General de Función Pública.

En este mismo sentido se fue generando desde el principio una tendencia a la resolución de las cuestiones de trascendencia política y administrativa en los servicios centrales. Respecto de la contratación administrativa de mayor importancia la cuestión era lógica, pues eran las Direcciones Generales las que tenían unidades de gestión para ello. Sin embargo, respecto de ayudas o subvenciones, de decisiones acerca de inversiones, o de estrategias para la ejecución de determinadas tareas administrativas o políticas, la tendencia al centralismo era ciertamente llamativa. Y lógicamente reparada por los responsables de las unidades periféricas de la Administración regional.

#### D) PROGRESIVA POTENCIACIÓN DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES.

Se trata del proceso inverso que ha vivido la figura del Delegado Territorial. Así, la configuración de los Servicios Territoriales como órganos sin competencias atribuidas directamente, sino a través del Delegado Territorial, los convertían en una primera instancia administrativa previa al Delegado para todo aquello que no sea de mero trámite. A esta idea ha coadyuvado el hecho de que todavía existan Jefes de Servicio Territorial con puesto obtenido mediante concurso. En definitiva, hecha la tramitación de los expedientes administrativos en el Servicio Territorial, la Resolución le correspondía al Delegado, y ello comportaba que la preparación del recurso, la reclamación, o la consulta pertinente se evacuaba ante las unidades administrativas de la Secretaría Territorial o ante el propio Delegado Territorial. Además todas las actuaciones de los Servicios que no fueran meramente administrativas también solían acabar en la sede central de la Delegación Territorial. En este momento de implantación de la Administración autonómica en la provincia, se aprecia que bajo un Servicio Territorial se encuentran gran cantidad de competencias y sin embargo una importante carencia de facultades decisorias, que acaban por concentrarse todas en el Delegado Territorial, incluso para las cuestiones más nimias, como hemos analizado con

anterioridad. Por ello, y en función de la práctica de cada organización provincial e incluso del estilo de dirección de cada uno de los titulares de la Delegación Territorial, se fue produciendo el ya citado cuello de botella. Visto desde el Servicio Territorial, se fueron incrementando progresivamente atribuciones decisorias y responsabilidades, pues, en definitiva, es donde se sustancia la atención directa a los ciudadanos. Fue una ayuda el cambio de las Relaciones de Puestos de Trabajo para configurar a los Jefes de Servicio Territorial como puesto de libre designación y de ese modo otorgarle la confianza de gestión, política o personal de aquel titular de un puesto al que se le van a atribuir destacadas responsabilidades.

#### E) LA SOLUCIÓN A ESTOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL.

El exceso de tareas administrativas y burocráticas, y la debida atención a las tareas representativas por parte del Delegado provocaban las dificultades con las que éste se encuentra para dedicar suficiente esfuerzo a las imprescindibles tareas de dirección y coordinación política. En efecto, y por seguir el paralelismo con los antiguos Gobiernos Civiles, de los que se heredaron las competencias y buena parte del personal, es destacable como aquellos tenían atribuidas competencias directas únicamente desde el Ministerio del Interior, y respecto del resto de las unidades periféricas de la Administración del Estado en la Provincia tenían competencias de coordinación, supervisión, control, coordinación,... Ello permite obviar cuestiones de trámite meramente administrativas y centrarse en la dirección y coordinación política y administrativa.

#### F) DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA Y RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

Con una Administración con cada vez mayor número de sectores sociales y económicos sobre los que actuar, tenemos que apreciar que sin embargo el soporte administrativo de esa actividad no ha crecido. En efecto, cuando la Comunidad recibiese competencias en materias antes ejercidas por el I.N.E.M., o en materias de espectáculos taurinos, se reciben los funcionarios dedicados a esas cuestiones, sin embargo, no se tiene en cuenta que ese incremento de competencias y de personal va a afectar a la Secretaría Territorial como unidad político-administrativa de carácter horizontal:

- Habría más actividad representativa del Delegado Territorial.
- Habría más entrada y salida de documentos por el Registro Único.
- Habría más peticiones de información.
- Habría más información que ofrecer a los medios de comunicación.
- Habría más pleitos en los que la Asesoría Jurídica debiera representar a la Comunidad.
- Habría más Resoluciones a la firma del Delegado Territorial.
- Se deberían informar un mayor número de Recursos.
- Se incrementarían el número de altas, bajas, compatibilidades, licencias, vacaciones y permisos que deba tramitar la Delegación.
- Aumentaría el número de centros administrativos bajo la dependencia del Delegado Territorial.
- Existiría incidencia en el mayor esfuerzo de coordinación de todas las unidades administrativas.

Al aumentar progresivamente las tareas políticas de la Delegación, también queda desfasada una Relación de Puestos de Trabajo en la que en torno a los cinco mil trabajadores en este momento, sólo los Jefes de Servicio, el Secretario Territorial, la Secretaría Particular y el Asesor son puestos para los que se prevé el sistema de provisión de libre designación.

#### G) POSIBLES MEJORÍAS EN CUANTO A OFICINAS Y CENTROS DE TRABAJO.

En casi todas las ciudades de la Comunidad existía en estos momentos una importante dispersión de unidades territoriales de las Delegaciones Territoriales, derivada de la transferencia de los inmuebles de la Administración del Estado, con el perjuicio que ello ocasiona a los ciudadanos y al eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles. Se comienza en esta etapa a trabajar con la idea de Ventanilla Única sin tener en ocasiones presentes que la estructura periférica de la Administración periférica en algunas provincias se asentaba físicamente en más de diez sedes administrativas. Por ello esta etapa que ahora valoramos de la Administración periférica fue también la etapa de la construcción o habilitación de Edificios Administrativos de Usos Múltiples de las Delegaciones Territoriales.

#### H) DEFICIENCIAS EN LA ATENCION AL CIUDADANO.

No se acometió durante esta etapa paralelamente al incremento de atribuciones de la Administración regional la dotación y especialización de las unidades periféricas que se ocupaban de la información y atención al ciudadano. La información en determinadas épocas del año podía llegar a versar acerca de más de cien líneas de ayudas o subvenciones diferentes.

#### 2.2.4. CUARTA ETAPA: LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ACTUAL. UN MODELO INACABADO.

Agotada la cuarta legislatura, allá por mayo de 1999, comienza la quinta con dos compromisos políticos importantes en relación con la definitiva configuración de la Administración periférica, correspondientes a las declaraciones en sede parlamentaria de los dos Presidentes que va a tener la Comunidad durante esos años. Por una parte, el Presidente Juan José Lucas Jiménez, el 12 de Julio de 1999 se compromete en su investidura a *“consolidar una Administración Autonómica ágil, de calidad, próxima a los ciudadanos”*. Esta declaración supuso la presentación del Proyecto de Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que verá la luz en los primeros meses del mandato del Presidente Juan Vicente Herrera Campo. Fue este mismo Presidente el que el 14 de Marzo de 2001 se comprometería a *“utilizar las nuevas posibilidades que nos va a brindar la próxima Ley de Gobierno y de la Administración, ya en tramitación parlamentaria, para un doble fin: por un lado, modernizar y robustecer las estructuras territoriales de la Administración Autonómica y, por otro...”*.

A partir de estos compromisos nace la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. Sin constituir en la materia que nos ocupa un texto excesivamente original, hay que destacar las novedades que introduce en la organización periférica de Castilla y León. En todo caso, y sin perjuicio de lo que se analizará en adelante, el diseño de la L.G.A.C. y L. es el que llegará hasta nuestros días.

##### 2.2.4.1. CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA REALIZADA POR LA L.G.A.C. Y L.

Sin perjuicio de que a la hora de estudiar cada una de las partes integrantes de la Administración periférica se resalten las novedades que la Ley 3/2001 incorpora, debemos detenernos, si quiera brevemente, a hacer una caracterización general de la

normativa que va a configurar la misma en el presente y, que duda cabe, en el futuro próximo.

B.1.) El arranque la nueva Ley en esta materia lo encontramos en primer lugar en el establecimiento en el artículo 31.1 de los “principios de funcionamiento de la Administración”, lo cual supone una novedad respecto de la regulación anterior, la cual hacia tan solo una mención a los mismos mediante la remisión a los principios de organización y actuación de la Administración del Estado<sup>598</sup>. En efecto, este artículo plasma expresamente los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración, y coordinación, base fundamental a la hora de organizar la estructura de la Administración periférica.

Además ha de enmarcarse la organización periférica en los principios establecidos en su relación con los ciudadanos: “*simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión*”.

B.2) En segundo lugar, resalta en la configuración de la nueva Ley 3/2001 la regulación que de los “criterios de organización” hace el artículo 35. En un paralelismo claro con el artículo 6 de la L.O.F.A.G.E.<sup>599</sup>, puesto ya de manifiesto por Piñero de la Fuente<sup>600</sup>, la Ley establece que: “la organización de la Administración de Castilla y León responde a los principios de división funcional y gestión territorial”. El principio de gestión territorial lo que pretende, sin duda alguna es hacer efectiva la inmediatez al ciudadano en la gestión administrativa, que se constituye además en una necesidad en una Comunidad Autónoma con nueve provincias y más de dos mil municipios.

B.3) El nuevo texto legal denota una mayor preocupación del legislador sobre la Administración periférica ya que le dedica un capítulo de la Ley (Artículos 41 a 43, dentro del Título IV), a las cuestiones que el Texto Refundido de 1988 dedicaba un solo

---

<sup>598</sup> El artículo 26.2 del T.R.L.G.A. decía que “2. La Administración regional estará sometida a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y gozará de sus mismos privilegios.

<sup>599</sup> Artículo 6 de la L.O.F.A.G.E.: “La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley”.

<sup>600</sup> Piñero de la Fuente, M.C.: “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Autor de los comentarios de los artículos 31 a 35. Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León. Número especial. Octubre 2004.

artículo. Además del capítulo citado, esta materia es objeto de regulación por la L.G.A.C. y L. al establecer la organización y funcionamiento de la Administración General y la actuación de la misma en el Título V. Por ello, veremos a lo largo de esta exposición la estructura y competencias de los órganos periféricos, y además el régimen jurídico para su creación, modificación y supresión (artículo 45.5), el régimen de sus competencias (artículos 46, 47, 48 y 49), y la ubicación de la Administración (artículo 51).

B.4) La primera de las cuestiones que del contenido de la Ley del 2001 debe destacarse en esta materia es que se asume el modelo organizativo y la práctica administrativa de las anteriores legislaturas. Se apodera del patrón que hemos analizado en anteriores etapas, no sólo del T.R.L.G.A. sino también del originario Decreto 216/1987 de 20 de Agosto, y del posterior Decreto 225/1988 de 7 de Diciembre. La experiencia adquirida con la estructura vigente no hizo dudar al legislador, de tal manera que mientras que la anterior Ley del Gobierno y de la Administración de 1988 dejaba abierta la posibilidad de que existieran una Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, o una por cada una de las Consejerías, en la Ley de 2001 se opta definitivamente por una sola Delegación Territorial: la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León<sup>601</sup>. Es inequívoco el artículo 41 de la L.G.A.C. y L. cuando dice que *“la Administración General de la Comunidad Autónoma se organiza territorialmente en Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en cada una de las provincias”*. A estas Delegaciones Territoriales se las considera integradas por *“los órganos, establecimientos y medios que forman parte de la Administración de la Comunidad en la respectiva provincia”*, según el artículo 1 del Decreto 271/2001, de 5 de Diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

B.5.) Aparece como novedad la Delegación Territorial como *“órgano directivo periférico”* en su artículo 42.1, completando así la clasificación que hace la Ley al incluir en el artículo 37 los órganos directivos centrales. Es decir que precisamente en aplicación del ya citado principio de *“gestión territorial”*, los órganos directivos quedan

---

<sup>601</sup> Esta novedad evidente de la Ley 3/1001, es apuntada también por Larios Fuertes, F.: “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Autor de los comentarios de los artículos 41 a 43. Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León. Número especial. Octubre 2004. Y por Merino Llorente, E.: “La organización de la Administración. Estructuras administrativas”. Dentro de la obra Colectiva “Derecho Público de Castilla y León”. Lex Nova 2008.

clasificados en centrales y periféricos.

B.6) Por otra parte, y aunque habrá ocasión de analizarlo detenidamente, se incorpora a los contenidos de la Ley la Administración Institucional y las Empresas Públicas, que tendrán progresivamente una mayor repercusión en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos. Es además novedoso que aparezca también esta Administración instrumental dentro del ámbito de actuación de las Delegaciones Territoriales, de tal modo que se viene a plasmar en la Ley lo que en la práctica se venía haciendo. Así, mientras que el artículo 41.2 de la L.G.A.C. y L. delimita las competencias de las Delegaciones Territoriales en la coordinación y gestión de la Administración General de la Comunidad, el párrafo siguiente del mismo artículo faculta a la Delegación Territorial para *“la coordinación las entidades de la Administración Institucional en su ámbito territorial y la gestión de los servicios que sean compartidos, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa”*<sup>602</sup>. Tanto es así que nos encontraremos con una conexión tal entre una y otra Administración dentro del territorio que por ejemplo, el Consejo de Dirección de Área, órgano colegiado superior de dirección y control del Área de Salud, queda adscrito a la Delegación Territorial según el artículo 4 del Decreto 48/2003, de 24 de abril, por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León. Lo mismo sucede con el Consejo de Salud de Área, como órgano de participación regulado en el artículo 7 del mismo Decreto.

B.7) La séptima de las novedades que entresacamos en esta caracterización general de la Ley, sin perjuicio de su desarrollo posterior, es la atribución al Delegado Territorial de la función de *“coordinar la acción política de la Junta de Castilla y León”*. Se trata otra vez de ese tipo de cuestiones que vienen a consagrar legalmente lo que en la práctica ya estaba acreditado. Además concuerda perfectamente con las nuevas posibilidades que la L.G.A.C. y L. otorga a la utilización de la desconcentración de competencias como mecanismo de derivar numerosas responsabilidades estrictamente administrativas a otras unidades periféricas de menor rango, para reservar al titular de la Delegación Territorial para la tarea de coordinación política. Como tendremos ocasión de detallar, se abandona la exclusividad del Delegado Territorial para ser receptor de competencias

---

<sup>602</sup> Este artículo se reproduce, casi textualmente en el Decreto 2712001, de 5 de Diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León: *“Artículo 2. 1.– Corresponde a cada Delegación Territorial, en su respectivo territorio, la coordinación y la gestión de las competencias de la Administración General de la Comunidad. 2. – Asimismo le corresponde la coordinación de las entidades de la Administración Institucional en su ámbito territorial y la gestión de los servicios compartidos.”*



mediante desconcentración con la evidente intención de ensanchar el cuello de botella que la organización anterior provocaba. Esta eficaz tendencia vimos que comenzaba ya en la anterior etapa, en la que se habían ido derivando competencias desde la Administración central, utilizando la técnica de la delegación a los Servicios Territoriales.

B.8) Por último, y aún que caractericemos la regulación de 2001 como continuista respecto de la anterior, la novedad más destacable a efectos organizativos la constituye, sin duda alguna, la aparición de los Departamentos Territoriales y la correlativa excepcionalidad de la existencia de los Servicios Territoriales Si bien la Ley no deja ver la diferencia a efectos funcionales del nuevo órgano periférico con respecto del anterior. No obstante puede deducirse que la estructura interna de los anteriores Servicios Territoriales no cambia respecto de la de los nuevos Departamentos Territoriales y que el sistema de provisión del puesto de trabajo del funcionario que asuma la titularidad tampoco se altera. Por lo que debemos concluir que a efectos de su regulación legal se distinguen en la posibilidad de que los nuevos órganos periféricos puedan asumir competencias desconcentradas.

#### 2.2.4.2. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN TRAS LA LEY 3/2001.

Debemos de partir en nuestro estudio de una de las principales características que se acaban de expresar, que no es otra que el respeto de la L.G.A:C. y L. por el sistema organizativo anterior. A partir de esa elemental consideración, la estructura que se crea mejora sustancialmente las deficiencias de un modelo que se manifestaba mejorable por la falta de adaptación a las circunstancias reales que se vivían ya en las Delegaciones Territoriales del siglo XXI. Además, aunque la tendencia centralista seguirá presente de manera general en la Junta de Castilla y León, es cierto que se amortigua a la hora de diseñar la nueva estructura. Por una parte era inevitable, pues tras una permanente ajuste de organización central, ya tocaba revisar a la “hermana humilde” de la Administración Autonómica. Era ni más ni menos que un mandato legal. Por otra parte, fue determinante el impulso reformista del entonces Consejero de Presidencia y Administración Territorial, Alfonso Fernández Mañueco, que acometió la iniciativa de reforma con una activa participación de representantes de diversas Delegaciones Territoriales.

La nueva configuración de organización periférica se estableció por lo tanto, a partir de lo dispuesto en la L.G.A.C. y L., en el Decreto 271/2001, de 5 de Diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. De la regulación legal y reglamentaria que hasta ahora se han citado se obtiene la estructura que vamos a analizar con detenimiento, teniendo en cuenta que se trata ya del sistema organizativo definitivo y que llega hasta nuestros días. El punto de partida lo ha de constituir el artículo 42 de la L.G.A.C. y L. cuando establece que cada Delegación Territorial podrá estructurarse en una Secretaría Territorial y en Departamentos Territoriales, Secciones y Negociados. Órganos, como vemos a continuación, que coexisten con los heredados de la etapa anterior.

#### 2.2.4.2.1. EL DELEGADO TERRITORIAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.

No cabe duda de que estamos ante la pieza clave de toda la organización periférica, en torno a la cual pivota el resto de las unidades administrativas. Su papel y su configuración general es heredera directa de todas aquellas modalidades de representantes del Gobierno central que tuvimos ocasión de estudiar en el primero de los capítulos del presente trabajo. Por ello, el delegado político en cada una de las provincias puede ser considerado como una destacada reminiscencia del estado centralista, que prolongaba el control sobre su organización y sobre las Administraciones Locales a través de esta figura. Lo cual no debe entenderse, a nuestro juicio, de manera peyorativa, si no fuera, al menos, porque el momento político actual está inmerso en una desafortunada tendencia a la excelencia de lo particular o lo local. Lo cual no deja de ser una moderna manifestación de caciquismo.

Sin embargo, y además de cumplir con esa función de correa de transmisión del Gobierno Autonómico, el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León asume la tarea inversa, que no es otra que la de trasladar a los órganos superiores de su Administración las necesidades e inquietudes de los ciudadanos de su demarcación territorial.

Su existencia, en definitiva, es imprescindible y asumida por la organización propia y por las ajenas como tal. Sin embargo, en torno a sus tareas deben plantearse varias cuestiones, con el propósito de delimitar tan destacada figura.

A) En primer lugar debemos abordar de manera definitiva el papel fundamental del

Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León. La preponderancia de sus responsabilidades de gestión, burocráticas o administrativas, o el predominio de sus tareas políticas o representativas. La repuesta a esta cuestión no es sencilla, sobre todo si atendemos a la evolución de la figura en cuestión y a sus funciones<sup>603</sup>. Sobre lo que no debe haber duda es sobre la potenciación del carácter político del Delegado que realiza la L.G.A.C. y L.

Si recapitulamos brevemente lo que hasta este momento se ha expuesto de la evolución del Delegado Territorial y le incorporamos la nueva regulación, podemos apreciar elementos de juicio contradictorios en cuanto a sus competencias:

- De carácter político:

Desde sus orígenes y en sus diferentes regulaciones legales y reglamentarias ostenta la representación de la Junta de Castilla y León. También coordina e impulsa la actuación de los órganos a su cargo, y coordina la actividad de la Administración Autonómica con el resto de las Administraciones. En la última regulación de la L.G.A.C. y L. además se profundiza en estas atribuciones de tipo político, al encargarle, además de la coordinación y el impulso de la Administración General, también y por primera vez, la de la Institucional. La tarea de *“coordinar de la acción política de la Junta de Castilla y León”* en el artículo 43.2.a) es la gran novedad de la Ley del 2001 en este campo, que volvemos a encontrar en el artículo 7.1.a) del Decreto. Y se le encomienda en desarrollo de la Ley, en el artículo 7.1.f) del mismo Decreto 271/2001, la tarea de *“participar en la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos en los aspectos que afecten a la Delegación Territorial, así como a la planificación y gestión de los programas de la Administración Regional en la provincia”*. Pocas atribuciones están dotadas de tan profundo calado político como la de participar en las tareas presupuestarias. Pudiéramos incorporar a este apartado el dictado de *“cuantas instrucciones y circulares considere convenientes para el mejor funcionamiento de la Delegación”*, que aunque no aparece en la L.G.A.C. y L., si la encontramos en su antigua configuración del Decreto 225/1988, así como en la actual del Decreto 271/2001.

- De carácter administrativo o burocrático:

---

<sup>603</sup> Se incorpora un Anexo al presente capítulo en el que en forma de tabla puede analizarse de manera comparativa y esquemática la evolución de las competencias que las leyes reguladoras del Gobierno y de la Administración y los Decretos que han desarrollado la Administración periférica han otorgado al Delegado Territorial.

Se trata de un cúmulo ingente de tareas que se enuncian en globales atribuciones que en realidad no burlan el destacado contenido administrativo de las mismas. Algunas se le endosaron desde el principio de su existencia y se mantienen en la L.G.A.C. y L. y en el Decreto 271/2001. Así el artículo 43.2.e) de la Ley y el artículo 7.1.b) del Decreto le atribuyen el desempeño de la jefatura del personal de la Delegación. O la facultad de *“velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial, y, en su caso, gestionarlos”* del artículo 43.2.f) de la Ley, que se corresponde con la facultad de *“disponer cuanto concierne al régimen interior de la Delegación en todas sus dependencias”* del artículo 7.1.e) del Decreto 271/2001. No cabe duda de que se trata de la herencia de la figura del Delegado Territorial que dirigía, bajo la normativa de 1988, una organización más pequeña.

La nueva regulación de la L.G.A.C. y L. y del Decreto 271/2001, en coherencia con la evolución que venía experimentando la organización, no profundizan demasiado en este tipo de labores salvo para encargarle, en el artículo 43.2.c) de la Ley la tarea de *“proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial”*. Lo cual es del todo irreal si no se circunscribe esa información a materias de contenido político destacado, y absurdo si lo que se ha querido el legislador es dotar al Delegado del carácter de medio de información oficial a los órganos directivos y superiores centrales. Las cuestiones ordinarias del funcionamiento de la Delegación Territorial son habitualmente, dada la dimensión de la misma, informadas por cada órgano periférico de cada Consejería.

- Tareas políticas o institucionales pero de contenido administrativo.

Las encontramos en cada una de las normas que le atribuyen al Delegado Territorial la Presidencia de los órganos colegiados consultivos, de asesoramiento, o de decisión, y que analizamos en otro apartado del trabajo. (Consejos Territoriales de Caza y de Pesca, Comisión Territorial contra la Violencia de Género, Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza, Comisión Territorial de Artesanía, Consejo de Salud de Área, Comisión Provincial de Prevención Ambiental, Comisión Territorial de Vivienda, Comisión Territorial de Patrimonio, Comisión Territorial de Urbanismo, ...). Es cierto que la naturaleza de esos órganos colegiados, y la trascendencia socioeconómica de algunas de sus decisiones aconsejan que sea el máximo

representante de la Junta de Castilla y León en la provincia quien ejerza su presidencia, pero el elevado número de las mismas hace en la práctica esta consideración imposible.

La conclusión que sacamos de este análisis es que en las competencias analizadas en la Ley y el Reglamento del año 2001 se ve una clara evolución hacia el reforzamiento de trabajo de tipo político e institucional del Delegado Territorial, pero sin detraerle labores de contenido administrativo. El dato fundamental lo constituye el hecho de que al encomendarle en el artículo 43.2.g) de la Ley *“las demás competencias que se le atribuyan, desconcentren o deleguen”* se está reservando el Gobierno Regional la posibilidad de que el máximo representante institucional de la Junta de Castilla y León en cada provincia siga firmando remisiones de resoluciones administrativas para su publicación en el Boletín Oficial, sanciones de consumo, medio ambiente o transportes, o documentos contables. Por lo que consideramos que la evolución futura del modelo de Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León debe ir por el camino del mantenimiento de las atribuciones políticas que, acertadamente le ha concedido la L.G.A.C. y L., y a la vez la retrocesión de competencias administrativas que ostentarían, en el modelo que proponemos, el Secretario Territorial, Jefes de Departamentos Territoriales y Jefes de Servicios Territoriales. Esta propuesta está en clara consonancia con la posibilidad que incorpora convenientemente la Ley de desconcentrar competencias ya no sólo en el Delegado Territorial, como antes, sino también en los Departamentos Territoriales. Para lo cual es necesario, lógicamente, que éstos estén todos en funcionamiento.

El arranque de una organización estructurada en Departamentos Territoriales daría la magnífica oportunidad a la Junta de Castilla y León para reiniciar el sistema de desconcentración y delegación de competencias, tal y como se hiciera en 1988<sup>604</sup>. La ventaja de esta propuesta respecto de la experiencia pasada consiste en que se cuenta en

---

<sup>604</sup> En 1988, tras la aprobación del Decreto 225/1988, que estructuraba las Delegaciones Territoriales Únicas, se aprobaron para cada uno de los Servicios Territoriales sus correspondientes Decretos de desconcentración: Decreto 262/1988, de 29 de diciembre, sobre desconcentración de atribuciones de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León; Decreto 255/1988, de 29 de diciembre, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Economía y Hacienda en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, se regulan determinados aspectos de la ordenación de Pagos del Tesoro y las Intervenciones Territoriales; Decreto 245/1988, de 22 de diciembre, sobre desconcentración de funciones de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León; Decreto 243/1988, de 15 de diciembre, sobre desconcentración de funciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León; Decreto 263/1988, de 29 de diciembre, sobre desconcentración de atribuciones de la Consejería de Cultura y Bienestar Social en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

la actualidad con el ámbito competencial de la Comunidad prácticamente cerrado y con unos responsables sectoriales que ocupan puestos de trabajo de destacada responsabilidad, y de libre designación, para llevar a cabo las políticas diseñadas por la Junta de Castilla y León.

B) Otra de las cuestiones que consideramos interesante abordar es la coexistencia de la tarea institucional del delegado del Gobierno de Castilla y León, con el papel que además le suele corresponder en el partido político que cuenta con la mayoría que concedió el Gobierno<sup>605</sup>. Por un lado debe tan sólo apuntarse la posibilidad de valorar esa práctica por la que el criterio del partido político en la provincia puede ser determinante a la hora de elegir a una u otra persona como representante del Gobierno. Por otro lado, la eventualidad de la utilización de la red personal y clientelar de los Delegados Territoriales para algo tan natural como mejorar su posición política en la estructura del partido político en la provincia, desvirtúa en parte la posición institucional de la figura del representante del Gobierno. Y como consecuencia de todo ello, ante un posible conflicto entre un órgano superior o directivo del Gobierno Autonómico y un Delegado Territorial, la solución no la ofrece la jerarquía en la organización, sino que en muchas ocasiones derivará de la posición del Delegado Territorial en el partido político y los apoyos que obtenga. Los cuales, aunque resulte contradictorio es natural, derivan a su vez de la influencia que el Delegado ejerce en el conjunto del Gobierno Regional para sacar adelante solicitudes individuales o colectivas, impulsar proyectos,... La lealtad del representante del Gobierno estará, en definitiva, en aquel grupo que le sustenta, y sólo los más hábiles conseguirán representar a la vez a la institución y su grupo político, con la finalidad de eliminar las colisiones entre ellos.

Es precisamente esta cuestión la que nos lleva también a recordar que el Decreto 271/2001, siguiendo lo que ya se dispuso en el Decreto 283/1989 de 14 de Diciembre, por el que se regula la forma de provisión de los cargos de Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, establece en su artículo 5.3 que “los

---

<sup>605</sup> Para centrar lo que se pretende expresar no hay más que irse a la vieja regulación de los Gobernadores Civiles en el R.D. 3117/1980, de 22 de Diciembre regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles. En concreto su artículo noveno hacía incompatible el cargo de Gobernador Civil con el ejercicio de cualquier otro de carácter público, y dentro de la provincia con toda clase de profesiones o actividades mercantiles e industriales. Lo cual vino a hacer normal que el Gobernador Civil de una provincia no fuera ciudadano de la misma. Esta costumbre, derivada como es lógico de la imposibilidad de ejercer profesión alguna en la provincia en la que ha sido nombrado, se ha desvanecido progresivamente con los Subdelegados del Gobierno, que tan sólo están sometidos a las incompatibilidades del personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

*Delegados Territoriales tendrán la consideración de alto cargo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con rango de Director General*". Para añadir a continuación, en su artículo 6 que *"los Delegados Territoriales serán nombrados y separados por Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Territorial"*. No cabe duda, por tanto del carácter eminentemente político del Delegado Territorial, y debe destacarse, siguiendo lo ya escrito por Larios Fuertes<sup>606</sup> que antes de Decreto 271/2991 *"únicamente se le equiparaba en materia retributiva a un Director General, pero sin atribuirle expresamente esa condición"*. Por vez primera se consagra directamente esta equiparación, que por otra parte no tiene otro sentido que el de integrar a esta figura en una de las ya existentes. Porque el Delegado Territorial es un cargo que presenta una configuración tan peculiar y específica como para haber constituido por sí misma una categoría sin necesidad de haberlo equiparado a otra con la que no guarda similitud alguna.

El abandono del origen funcional de este cargo ha provocado también la incorporación de esta figura a la carrera política en cada provincia, y le ha ido apartando de la promoción profesional en la propia Junta de Castilla y León. A pesar de estas circunstancias que estamos analizando, y contando con los riesgos de clientelismo y mediocridad que puede provocar el régimen actual, hemos de valorar positivamente un sistema que en definitiva trata de conseguir algo tan legítimo y democrático como el control de una Administración, si este se ejerce con el objetivo de ejecutar el programa electoral con el que el partido político del Gobierno concurrió a las elecciones. Lógicamente esta circunstancia puede y debe hacerse compatible con el necesario conocimiento de la Administración para acometer las responsabilidades de un puesto que como se ha podido comprobar esta repleto de tareas burocráticas y de gestión administrativa.

C) Otra de las características siempre debatidas de la organización periférica se centra en la función de "jefe de la Administración" de los Delegados Territoriales. Debemos recordar de nuevo que ya Parada<sup>607</sup> parecía hacer un diagnóstico de la situación actual de la administración periférica de Castilla y León cuando nos recordaba cómo

---

<sup>606</sup> Larios Fuertes F.: "Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León". Autor de los comentarios de los artículos 41 a 43. Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León. Número especial. Octubre 2004.

<sup>607</sup> Parada, R.: "Los Gobernadores Civiles: entre el centralismo y la descentralización". Nueva Revista. Nº38. Febrero-Marzo 1995.

fracasaron los Gobernadores Civiles en su pretensión de convertirse en los verdaderos jefes de toda la administración estatal en las provincias: *“El crecimiento imparable de la Administración periférica del Estado y su natural tendencia a relacionarse directamente con su respectivo Ministerio ha hecho vana la pretensión, siempre reiterada, de Prefectos y Gobernadores Civiles de interferir en las relaciones jerárquicas entre los Ministerios y sus Delegaciones Provinciales convirtiéndose en una especie de “Jefes de Gobierno Provincial”*. Absolutamente clarificador de la habitual pretensión de los Delegados Territoriales.

Y es que a veces se pretenden dos cosas contrarias a la vez: descargar de tareas administrativas al Delegado, y sin embargo controlar esos trabajos que hacen los órganos dependientes a su cargo. La solución que apuntábamos con anterioridad consistente en reforzar el carácter institucional y representativo del Delegado Territorial, lleva a su vez aparejada un mayor grado de autonomía en la gestión por parte de los Departamentos Territoriales, que ya no necesitarían la firma ni la aprobación directa del Delegado para la tramitación de los expedientes sobre los que ejercen sus competencias, y que lógicamente profundizarían en sus relaciones con los órganos jerárquicamente superiores de la respectiva Consejería, pues en ellos se encuentran los expertos en la materia.

#### 2.2.4.2.2. LA SECRETARÍA TERRITORIAL. EL SECRETARIO TERRITORIAL: ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN.

La Secretaría Territorial aparece integrada en la Delegación Territorial desde sus orígenes, pero la primera Ley en la que se menciona este importante órgano con competencias fundamentalmente horizontales o transversales es la L.G.A.C. y L.<sup>608</sup>.

En su nacimiento en el Decreto 245/1987 se define de modo certero el papel que desempeña la Secretaría Territorial al indicar que le corresponden *“las funciones de coordinación, régimen interior, asuntos generales, gestión administrativa y, en general, las que le encomiende el Delegado Territorial”*. Hace hincapié fundamentalmente en las tareas de gestión administrativa de servicios transversales. Posteriormente, en el Decreto 225/1988 se modificó la redacción, pero no los cometidos de esta unidad, para

---

<sup>608</sup> La mención de la L.G.A.C. y L. a la Secretaría Territorial es tan sólo enunciativa pues lo que dice en su artículo 42.3 es que *“La Secretaría Territorial dependerá orgánicamente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y funcionalmente, a través del Delegado Territorial, de los diversos órganos superiores y directivos que correspondan por razón de la materia”*.



definirla como “*órgano de apoyo y asesoramiento al Delegado en el ejercicio de sus competencias generales*”, y como órgano encargado de la gestión administrativa de las competencias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. De modo muy parecido, por fin, en el Decreto 271/2001, en el que aparece como órgano de apoyo al Delegado Territorial y con facultades de coordinación de la actuación de los órganos de la Administración de la Comunidad en la provincia.

Cualquiera de las tres configuraciones viene a coincidir con la práctica real de la actividad de la Secretaría Territorial, pero para comprender adecuadamente este órgano hay que recordar necesariamente que ya en el Decreto 225/1988, pero también en su regulación actual en el artículo 8<sup>609</sup> se dispone que el suplente del Delegado Territorial es el Secretario Territorial. Todo el resto de la conformación y el ejercicio de sus funciones están condicionados por esta importantísima circunstancia, sin la cual no se puede entender el papel no sólo de la Secretaría Territorial, sino en particular de su titular, el Secretario Territorial.

Por ello podemos concluir que la Secretaría Territorial es un órgano de competencia general, cuyas funciones generales son la coordinación administrativa, la gestión administrativa de los servicios transversales, el asesoramiento y apoyo al Delegado Territorial, y la sustitución por parte de su titular a éste cuando fuera necesario. Del mismo modo, es un órgano de competencia especial para llevar a cabo la gestión de aquellas que tenga encomendada la Consejería de la que dependa orgánicamente (en su origen y durante muchos años Presidencia y Administración Territorial y posteriormente las Consejerías de Administración Autonómica y de Interior y Justicia).

Es interesante separar en nuestro análisis la Secretaría Territorial como órgano administrativo de la Delegación Territorial, del Secretario Territorial como titular de dicho órgano. Porque por sí mismo, y en su frecuente condición de sustituto del Delegado o de “*vice*delegado” adquiere una entidad y unas funciones específicas que nada tienen que ver con las tareas administrativas que se le encomiendan a través de la unidad que dirige.

---

<sup>609</sup> Artículo 8 del Decreto 271/2001: “*El Delegado Territorial será suplido, en caso de ausencia, vacante o enfermedad, por el Secretario Territorial y, en su defecto, por el Jefe de Departamento Territorial que tenga mayor antigüedad salvo que el Consejero de Presidencia y Administración Territorial disponga otra cosa*”.

## A) EL SECRETARIO TERRITORIAL COMO SUSTITUTO DEL DELEGADO TERRITORIAL.

Para empezar, la tarea representativa del Secretario Territorial ha ido creciendo paralelamente a los ámbitos de actuación de la Comunidad Autónoma, no sólo en actos públicos que afectasen a materias de su Consejería, sino también a todas aquellas a las que considere el Delegado Territorial, o en su ausencia. Por otra parte, las ocupaciones genéricas de coordinación o impulso de la actividad administrativa del Delegado son frecuentemente ejercidas por el Secretario Territorial sin resolución administrativa de delegación de competencias. Del mismo modo, no es infrecuente que se canalice la información a los órganos directivos centrales a través del Secretario Territorial, o que sean los Servicios Territoriales los que acudan a él con esa finalidad. Además, la posibilidad real de firmar un documento administrativo de competencia del Delegado Territorial cualquier día del año existe y es posible cuando el Delegado esté ausente, dado que la norma, como es lógico, no indica cuánto es el período de tiempo que debe de estar ausente para que el Secretario pueda asumir sus funciones. Y es que la facultad de sustituir al Delegado impregna toda la tarea del Secretario Territorial, puesto que en realidad se ejerce en la práctica no sólo referida a las vacaciones, vacante o enfermedad, sino que hay que remarcar la posibilidad de que la ejerza en caso de ausencia, entendiendo esta en el más amplio sentido.

Lo que también resulta obvio es que esta posición que le concede la atribución que estamos analizando de sustituto del Delegado, empapa absolutamente toda su actividad, y le concede, como es lógico, ese plus de autoridad necesario para acometer las tareas encomendadas de tipo administrativo y de carácter transversal u horizontal. No cabe duda de que el adecuado ejercicio de este primer e ineludible bloque de actividad del Secretario Territorial facilita enormemente la tarea de la unidad administrativa que dirige.

Es también consecuencia de lo anterior la necesaria identificación política que ha de tener el Secretario Territorial con el Gobierno al que, en no pocas ocasiones, le corresponde representar.

Y es que debemos recordar como con el Decreto 271/2001 quedó racionalmente superada la regulación del Decreto 225/1988, que le asignaba al Secretario Territorial el rango de Jefe de Servicio Territorial, y que no tenía presente

que la posición del Secretario<sup>610</sup> no es la de simplemente responsable de la ejecución de las materias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y por lo tanto equiparable a otro Servicio Territorial. Prueba de ello es que el artículo 42.3 de la L.G.A.C. y L. considera que la Secretaría Territorial dependerá orgánicamente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y funcionalmente, a través del Delegado Territorial, de los diversos órganos superiores y directivos que correspondan por razón de la materia. Este precepto implica directamente al Secretario en todas las materias de la Delegación Territorial, y no sólo en las de la Consejería de Presidencia. No obstante, nos parece más preciso el contenido del Decreto 271/2001, que a la hora de hablar de dependencia orgánica y funcional se refiere al Secretario Territorial, y no a la unidad administrativa. Y es que comprobaremos que las unidades que integran la Secretaría Territorial cuelgan funcional y orgánicamente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

## B) LA SECRETARÍA TERRITORIAL COMO ÓRGANO CON COMPETENCIAS TRANSVERSALES.

Además de este primer y destacado cometido atribuido al Secretario Territorial, el Decreto 271/2001 le atribuye en su artículo 10 la función de apoyar al Delegado y de coordinar *“la actuación de los órganos de la Administración de la Comunidad en la provincia, correspondiéndole, a su vez, aquellas que le sean atribuidas o delegadas”*.

En particular este apoyo se ha de producir en todas las responsabilidades del Delegado, pero primordialmente en las que tienen un contenido destacado de gestión administrativa<sup>611</sup>. Ese sustento que ha de constituir la actuación del Secretario Territorial se ha plasmado, tras la aprobación del Decreto 271/2001, en las Resoluciones de delegación de competencias en los Secretarios Territoriales por los distintos

---

<sup>610</sup> El Secretario Territorial tenía la categoría de Jefe de Servicio Territorial mediante el sistema de libre designación y se le asignaban tareas de coordinación respecto de Jefes de Servicio Territoriales, de su mismo rango y con la plaza obtenida mediante concurso.

<sup>611</sup> Entresacamos del artículo 43.2 de la L.G.A.C. y L. las siguientes: *“b) Coordinar e impulsar la actividad de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma en la provincia, así como los programas de actuación territoriales de la Delegación. c) Proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial. d) Resolver los asuntos que le correspondan. e) Desempeñar la jefatura de personal de la Delegación, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito correspondan a otros órganos administrativos. f) Velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos”*.

Delegados de fecha de 14 de Enero de 2002. En concreto asumen los Secretarios a través de esas Resoluciones las siguientes competencias asignadas en el artículo 7:

- Desempeñar la jefatura del personal de la Delegación, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito le correspondan a otros órganos administrativos. En esta materia también han de tenerse presentes: el Decreto 275/1993, de 18 de Noviembre, por el que se distribuyen competencias en materia de personal; el decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos; y el Decreto 227/1997, de 20 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Incompatibilidades.
- Velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos.
- Disponer cuanto concierna al régimen interior de la Delegación en todas sus dependencias.

No obstante, el resto de competencias que el mismo artículo 7 atribuye al Delegado, y que desarrollan las establecidas en la Ley, también forman parte de la tarea de apoyo o refuerzo del Secretario Territorial, porque salvo la coordinación de la acción política, y la participación en la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos, las restantes están dotadas de un importante componente administrativo y de gestión.

Para llevar a efecto las atribuciones hasta ahora relatadas se aprueba la Orden de 20 de diciembre de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. Para lo analizado hasta ahora de las competencias de la Secretaría Territorial la Orden citada establece la siguiente estructura en su artículo 1: a) Asesoría Jurídica Territorial; b) Unidad de Informática Territorial; c) Unidad de Estudios y Coordinación; d) Unidad de Personal y Régimen Interno. Además, dependen de las Secretarías Territoriales de las Delegaciones de la Junta de Castilla y León, en las provincias de León y Burgos respectivamente, las Unidades Coordinadoras del Bierzo y de Miranda de Ebro. La Orden determina la existencia de tres secciones más, pero forman parte de la actividad de la Secretaría Territorial como órgano periférico de, en aquel momento la Consejería de Presidencia y Administración territorial, y en la actualidad de Interior y Justicia.

En el momento de la aprobación de esta estructura orgánica quedaban saciadas las expectativas de la Administración periférica, al menos de los Delegados Territoriales

y las Secretarías Territoriales a través de:

- Unidad de Informática Territorial (artículo 4 de la Orden): En esta materia la centralización de la asistencia técnica informática en la Secretaría Territorial fue un gran paso adelante, pues a través de la misma se empezó a ofrecer un servicio homogéneo a todas las unidades territoriales y se acometen trabajos comunes, cada vez más frecuentes, para todas ellas. Además de su dependencia orgánica a la Secretaría Territorial, dependen, como es lógico de los Servicios Informáticos de la Administración para llevar a cabo una coordinada explotación de los recursos informáticos en toda la Comunidad.
- Unidad de Estudios y Coordinación (artículo 5 de la Orden): Se trata de ese staff del Delegado Territorial y del secretario Territorial que cumple las funciones que el ritmo de gestión habitual de los anteriores no les permite llevar a cabo<sup>612</sup> y que son imprescindibles para obtener información tratada y sistematizada. Es el análisis, la realización de estadísticas, planes de calidad, y en definitiva la asistencia técnica y administrativa general. En la práctica ha constituido un cajón de sastre, tanto para cubrir espacios necesitados de refuerzo en la propia Delegación como para encomendarle tareas nuevas y esporádicas. La jefatura de esta unidad, cubierta mediante el sistema de libre designación suele formar parte de esa estructura clientelar lógica con la que cuenta el partido en el Gobierno para dar además apoyo político al Delegado Territorial.
- Unidad de Personal y Régimen Interno (artículo 6 de la Orden<sup>613</sup>): una de las más

---

<sup>612</sup> Artículo 5.- Unidad de Estudios y Coordinación. 1.- Corresponde a la Unidad de Estudios y Coordinación, con rango de Sección, el desarrollo de las siguientes funciones: a) La asistencia técnica y administrativa general al Delegado Territorial y a la Secretaría Territorial. b) La preparación de propuestas y la elaboración de informes relativos a las funciones de dirección y coordinación competencia de la Delegación Territorial. c) La coordinación de los programas para la mejora de los servicios de la Delegación Territorial, así como de la implantación de planes de calidad. d) La elaboración de estadísticas y, en su caso, la coordinación de los órganos dependientes de la Delegación Territorial en la materia. e) La realización de estudios y trabajos de investigación referentes a materias propias de la Delegación Territorial y, en su caso, la gestión de su publicación. f) La organización, gestión, desarrollo y mantenimiento de los fondos bibliográficos y documentales de la Secretaría Territorial, excepto los de la Asesoría Jurídica Territorial.

<sup>613</sup> Artículo 6.1.: *“Corresponde a la Unidad de Recursos Humanos y Régimen Interno, con rango de Sección, el desarrollo de las siguientes funciones: a) La gestión administrativa de los recursos humanos directamente dependientes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, así como la coordinación de los adscritos al resto de órganos de la Delegación Territorial. b) La gestión administrativa derivada de las relaciones con los órganos de representación del personal periférico al servicio de la Comunidad, cuyo ámbito territorial se circunscriba a la provincia. c) La gestión administrativa y control de los medios materiales directamente dependientes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, así como la coordinación de los adscritos al resto de órganos de la Delegación Territorial. d) La administración de los créditos y promoción de los pagos que correspondan directamente a órganos dependientes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial o al régimen interno de las instalaciones comunes de la Delegación Territorial. e) La*

importantes unidades de la Secretaría Territorial si atendemos a las funciones que se le han delegado en la Orden de 14 de enero de 2002. Deben destacarse aquí las relaciones con los órganos de representación de los trabajadores, la coordinación de los medios materiales y los inmuebles de la Administración Regional en la provincia, su régimen interior y su seguridad, y por supuesto las competencias habituales de gestión de los servicios que se prestan que no son de carácter horizontal, sino que derivan de constituir la unidad periférica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. (En este momento lo son de la Consejería de Administración Autonómica y de la Consejería de Interior y Justicia).

### C) LA SECRETARÍA TERRITORIAL COMO UNIDAD PERIFÉRICA DE LA CONSEJERÍA DE INTERIOR Y JUSTICIA Y DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.

Este tercer bloque de competencias en las que se ha considerado oportuno dividir las responsabilidades de los Secretarios Territoriales forman parte de su papel de ejecutor de las políticas de la Consejería de Administración Autonómica, y la de Interior y Justicia. Sin embargo muchas de ellas se encuentran perfectamente encajadas en este órgano periférico porque su correcto ejercicio puede necesitar de un plus de autoridad para llevarlas a efecto por las implicaciones que tienen en la actividad del resto de unidades periféricas.

De las atribuciones que originariamente le correspondían a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y ahora asume la de Administración Autonómica, la Secretaría Territorial cuenta con:

- Sección de Información y Atención al Ciudadano (artículo 3 de la Orden de 20 de Diciembre de 2001): una vez conseguido el Registro Único en el ámbito de la Delegación Territorial<sup>614</sup> en su conjunto, se puso en manos de la Secretaría Territorial con la finalidad de hacer una más adecuada gestión del personal y de trabajar la

---

*tramitación de los expedientes de contratación que correspondan directamente a órganos dependientes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial o al régimen interno de las instalaciones comunes de la Delegación Territorial. f) La elaboración de propuestas relativas a los Presupuestos asignados a la Delegación Territorial y el seguimiento de su ejecución una vez aprobados. g) La seguridad y mantenimiento de las instalaciones y material directamente dependiente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. h) El ejercicio de las demás facultades que le sean delegadas o atribuidas normativamente.”*

<sup>614</sup> Decreto 8/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las funciones de Registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

información y la atención al ciudadano de manera coordinada y homogénea dentro de lo posible y al menos en el primer acceso a las oficinas. Para ello cuenta además esta Sección con una Oficina de Información y Atención al Ciudadano que requiere una adecuada coordinación con el resto de las unidades periféricas a la hora de obtener información o derivar a ciudadanos. También participa a través de un trabajador de la Secretaría Territorial en la configuración y funcionamiento de la Ventanilla Única Empresarial<sup>615</sup>.

A la Sección de Información y Atención al Ciudadano les corresponden las siguientes funciones: a) La gestión del Registro Único de la Delegación Territorial. b) Las funciones de Información y Atención al ciudadano, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 252/1997, de 18 de diciembre. c) La información y gestión de procedimientos en materia de Registro y publicidad de Asociaciones y de sus modificaciones estatutarias, respecto de las entidades con ámbito de actuación local, provincial o regional y domicilio en la provincia. d) La información y gestión de procedimientos en materia de Fundaciones y Colegios Profesionales, con ámbito de actuación y domicilio en la provincia. e) El ejercicio de las demás facultades que le sean delegadas o atribuidas normativamente.

De las atribuciones que originariamente le correspondían a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y ahora asume la de Interior y Justicia la Secretaría Territorial cuenta con:

- Sección de Régimen Local (artículo 7 de la Orden). Le corresponde el ejercicio en la provincia correspondiente de las tareas<sup>616</sup> que tiene atribuidas a su vez la Dirección

---

<sup>615</sup> La Ventanilla Única Empresarial es una iniciativa cuyo fin es simplificar y agilizar los trámites burocráticos y administrativos necesarios para constituir una empresa, especialmente pequeñas y medianas, reduciendo el tiempo de tramitación requerido al disminuir las visitas que tienen que realizar los promotores a las "ventanillas" de las diferentes Administraciones. La primera Ventanilla Única Empresarial de España se creó en Valladolid, en el año 1999.

Fue un Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el Ayuntamiento del municipio correspondiente, el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y la Cámara Oficial de Comercio e Industria de la localidad el que llevó a cabo la implantación de la ventanilla única empresarial. Este Convenio se publicó por Resoluciones de 4 de junio de 1999, para la V.U.E. de Valladolid, por Resolución de 20 de noviembre de 2000 para la V.U.E. de Burgos, por Resolución de 27 de julio de 2001 para la V.U.E. de Zamora, por Resolución de 3 de octubre de 2002 para la V.U.E. de Ávila, por Resolución de 27 de diciembre de 2001 para la V.U.E. de Segovia, por Resolución de 6 de marzo de 2003 para la V.U.E. de Miranda de Ebro, por Resolución de 11 de abril de 2003 para la V.U.E. de León, por Resolución de 30 de diciembre de 2002 para la V.U.E. de Salamanca, por Resolución de 4 de mayo de 2004 para la V.U.E. de Palencia, y por Resolución de 10 de junio de 2004 para la V.U.E. de Soria.

<sup>616</sup> Artículo 7.- "Sección de Régimen Local. 1.- Corresponde a la Sección de Régimen Local el desarrollo de las siguientes funciones: a) La realización de los informes pertinentes y, en su caso,

General de Administración Territorial. Requiere de coordinación con el resto de unidades periféricas de la Delegación Territorial sobre todo en la competencia que la Comunidad ostenta de impugnación de actos administrativos de entidades locales.

- Sección de Interior (artículo 8 de la Orden). Le corresponde: a) la tramitación de procedimientos de autorización en materia de Casinos, Juegos y Apuestas; b) la tramitación y, en su caso, elevación de propuestas de resolución, en los procedimientos de inspección y sancionadores en materia de Casinos, Juego y Apuestas y c) La gestión de procedimientos en materia de Espectáculos Públicos.

- Sección de Protección Civil (artículo 9 de la Orden<sup>617</sup>). Se trata de una competencia que requiere de un gran esfuerzo de comunicación y coordinación con la mayoría de las unidades periféricas de la Delegación Territorial. Su encuadre en la Secretaría es perfecta, pues aún siendo competencia vertical, derivada exclusivamente de la Agencia de Protección Civil y Consumo, su ejercicio en la provincia requiere una conexión que posiblemente sólo pueda ejercer en el ámbito periférico el Secretario Territorial. Además, tras la activación del Plan Territorial de Protección Civil, el Secretario Territorial asume la dirección técnica del mismo, por lo que su relación con el resto de órganos periféricos implicados a partir de ese momento es jerárquica, por lo que parece lógico que sea el Secretario Territorial y no un Jefe de Servicio el que la ejerza.

- Sección de Consumo. El Decreto 2/2007, de 2 de julio del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, atribuye en su artículo 6 a la Consejería de Interior y Justicia las competencias que hasta ese momento tenía atribuidas la Consejería de Sanidad en materia de Consumo. Establece además, en su Disposición Transitoria Primera que, hasta la entrada en vigor de la necesaria reestructuración orgánica, que deberá aprobarse por Decreto de la Junta, todos los

---

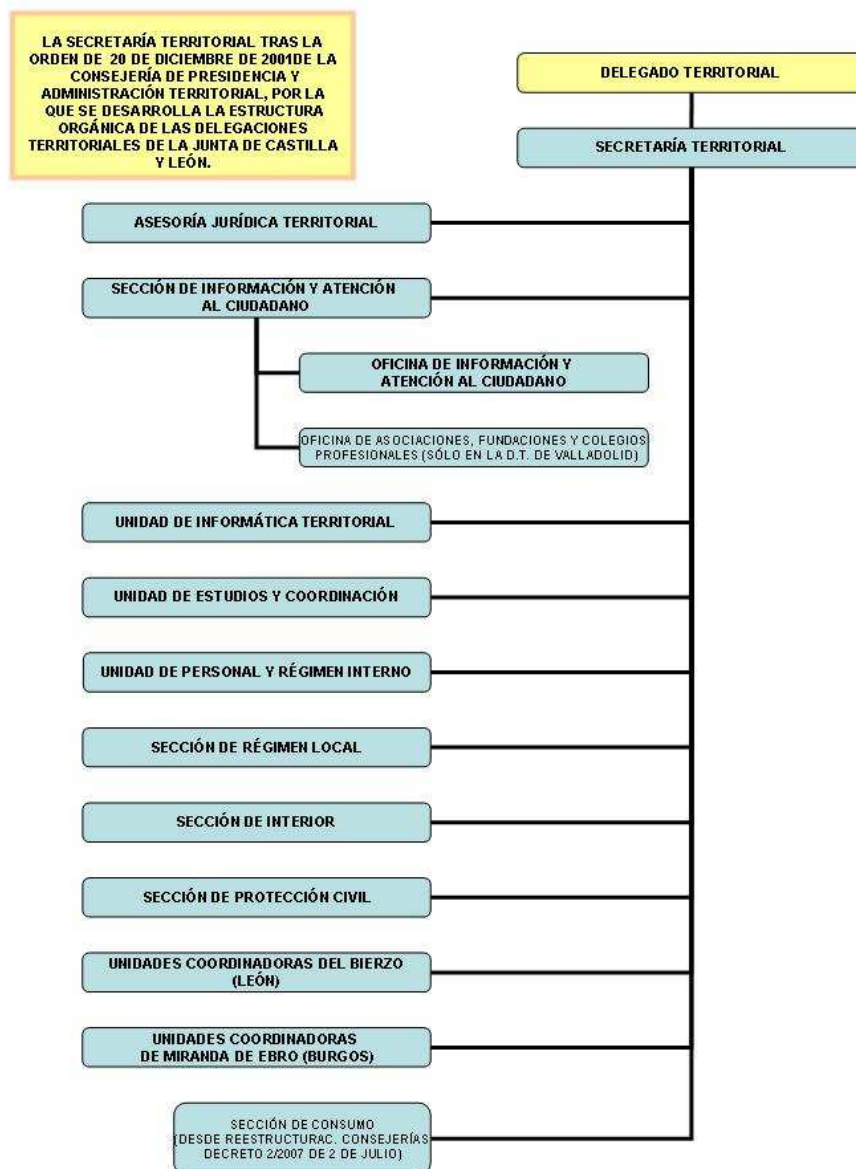
*elevación de propuestas de resolución, en materia de régimen jurídico, servicios, administración y aprovechamiento de bienes y demarcación territorial de las Entidades Locales de la provincia. b) La realización de informes y, en su caso, la elevación de propuestas, en asuntos relativos a la gestión del personal de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, radicado en la provincia. c) La recepción y realización de informes sobre los presupuestos y liquidaciones de las Entidades Locales, así como de otros documentos de información de las mismas. d) La gestión administrativa derivada de la colaboración y cooperación económica de la Administración de la Comunidad con las Entidades Locales. e) El ejercicio de las demás facultades que le sean delegadas o atribuidas normativamente”.*

<sup>617</sup> Artículo 9.- “Sección de Protección Civil.1.- Corresponde a la Sección de Protección Civil el desarrollo de las siguientes funciones: a) La gestión de las medidas y medios materiales de ámbito provincial en materia de Protección Civil, que se integren en los diferentes instrumentos de planificación. b) La participación en los órganos de coordinación con otras Administraciones e Instituciones en materia de Protección Civil. c) La coordinación de los medios humanos y materiales de la Administración de la Comunidad, en materia de protección civil, en el ámbito de la provincia. d) El ejercicio de las demás facultades que le sean delegadas o atribuidas normativamente”.



órganos actualmente existentes con rango inferior al Consejero, conservarán su denominación y atribuciones, bajo la dependencia que se dispone en el Decreto.

Podemos apreciar esta estructura gráficamente:



#### 2.2.4.2.3. LOS DEPARTAMENTOS TERRITORIALES: LA REFORMA REALIZADA PERO QUE NO LLEGA.

El tercero de los elementos que se debe analizar para ir completando el estudio de la estructura de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León es el Departamento Territorial (artículo 42 L.G.A.C. y L.). No cabe duda de que estamos ante el ingrediente determinante para completar la reforma de la Administración periférica

emprendida en 2001 con la aprobación de la L.G.A.C. y L., y su desarrollo en el Decreto 271/2001. Una reforma no finalizada que, a pesar de arrancar en 2001, resurge periódicamente como si de una cuestión novedosa se tratase. Una modificación que retornó oportunamente con la creación del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades en el año 2005, y que por motivos de diversa índole no culmina.

El nuevo modelo de Administración periférica que la L.G.A.C. y L. proponía tiene su piedra de toque precisamente en el Departamento Territorial. Sin su existencia se han dado importantes pasos, pero no se ha cambiado el patrón. Se cuenta con una Administración periférica más amplia, con un reforzamiento del papel político del Delegado Territorial, con un staff directivo mucho más razonable para apoyar la ingente tarea del titular de la Delegación. Pero se siguen residenciando las decisiones casi siempre en los mismos órganos administrativos en los que se residenciaban en el año 1988.

En efecto, como ya se ha ido apuntando, en sus orígenes se concentró en el Delegado Territorial el conjunto de la actividad administrativa de la Junta en cada provincia con la finalidad de dotar al sistema de seguridad jurídica. En un segundo momento se admitió, como también se ha visto, la ruptura de esta idea inicial con la finalidad de evitar el cuello de botella que suponía la concentración de actividad administrativa en el Delegado. Sin embargo, y a pesar de la consagración legal de los Departamentos Territoriales, la organización cuenta con una estructura heredada del Texto Refundido de 1988 basada en los originarios Servicios Territoriales, los cuales aparecen en la Ley de 2001 como órganos de carácter excepcional.

La pervivencia de los Servicios Territoriales durante este largo período transitorio tiene importantes consecuencias en el diseño de la Administración periférica. Para empezar, las sucesivas reestructuraciones que se han producido en el organigrama de la Administración central<sup>618</sup>, no ha sido posible trasladarlas automáticamente a la Administración periférica, puesto que no puede modificarse lo que ya no existe sino con carácter perecedero<sup>619</sup>. Por otra parte, subsisten las deficiencias de la normativa anterior,

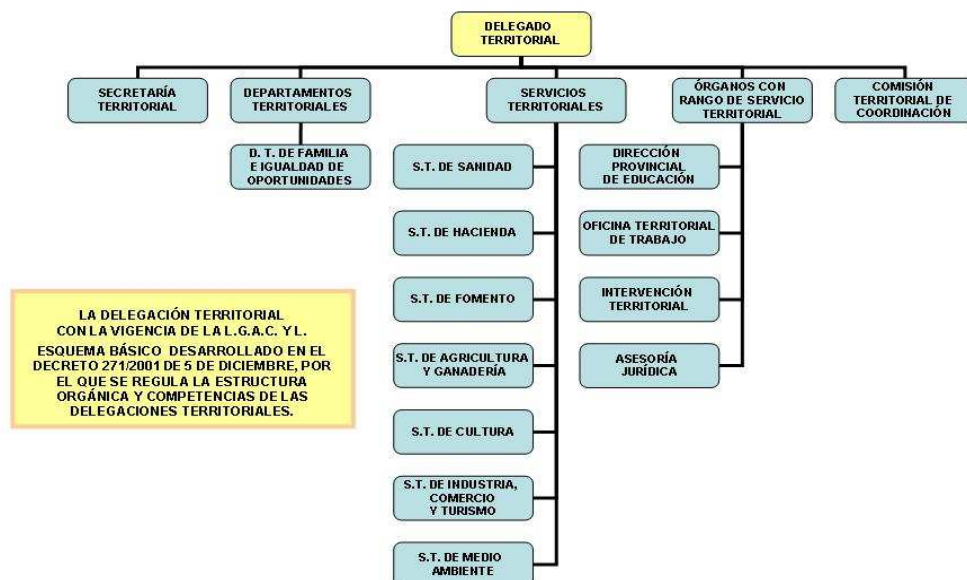
---

<sup>618</sup> Podemos recordar que estas reestructuraciones se produjeron tras las elecciones autonómicas de los años 2003 y 2007 a través del Decreto 2/2003 de 3 de Julio, de reestructuración de Consejerías, y del Decreto 2/2007 de 2 de Julio, de reestructuración de Consejerías.

<sup>619</sup> La única modificación que nos consta de la Estructura Orgánica de un Servicio Territorial tras la aprobación de la nueva Ley, se realizó a través de la Orden de 1 de agosto de 2002, de la Consejería de

pero en una organización mucho más amplia. Además continúan en el ejercicio de ejecución de las políticas de la Consejería respectiva algunos de los Jefes de Servicio Territorial que obtuvieron su plaza por concurso. También queda sin posibilidad de actualizarse la composición de la Comisión Territorial de Coordinación, que no incluye a los Jefes de Servicio Territorial. Y en definitiva, dado que la organización periférica sigue funcionando, se corre el riesgo de que la vieja organización se enquisté y la costumbre pueda a la iniciativa política.

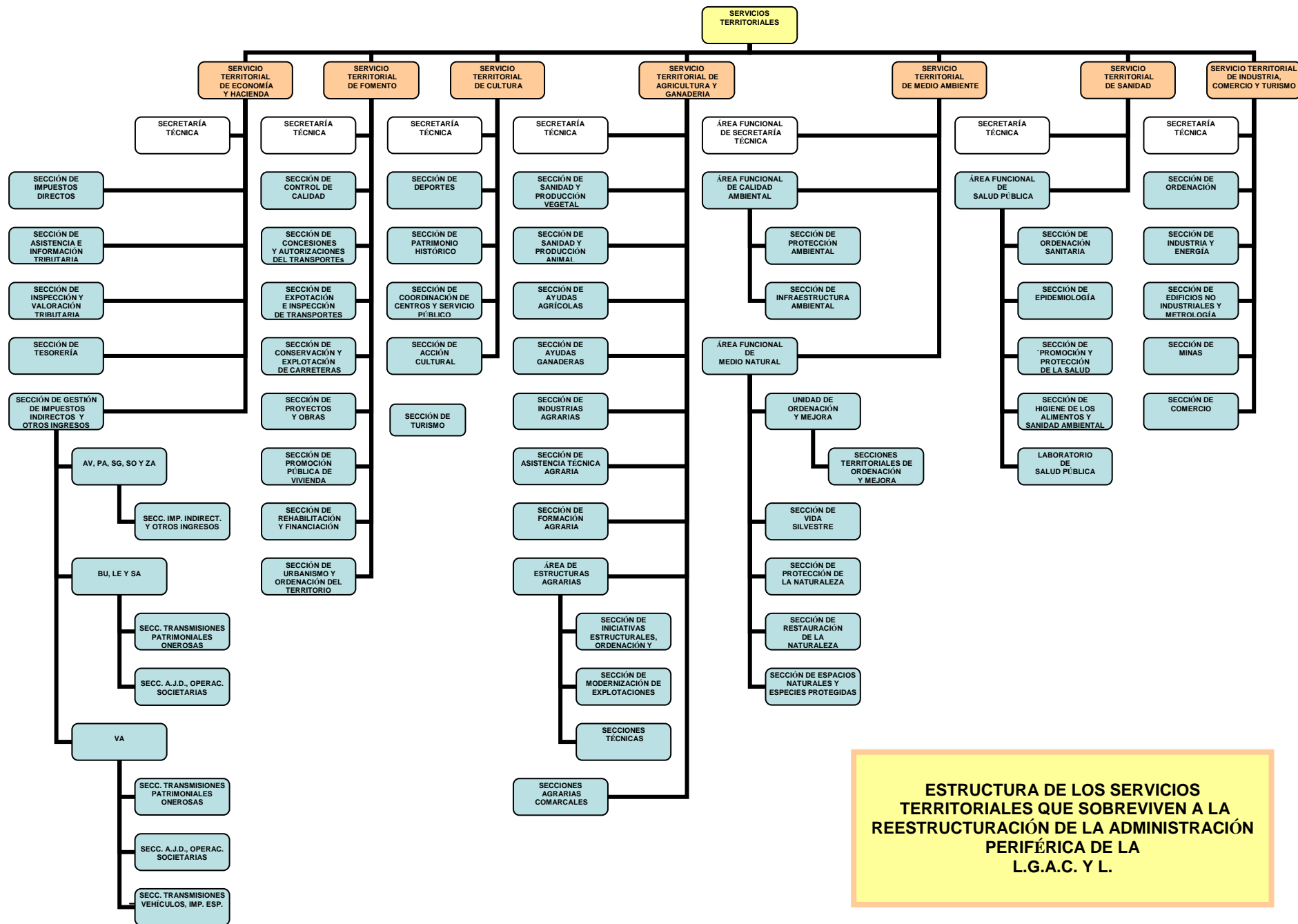
Apreciamos gráficamente ahora la convivencia de los nuevos Departamentos Territoriales con el resto de unidades de la Delegación Territorial:



Y también podemos ver la amplia estructura orgánica de los Servicios Territoriales que sobreviven a la L.G.A.C. y L.

---

Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica parcialmente la Orden de 18 de julio de 1996, que desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.



**ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES QUE SOBREVIVEN A LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA L.G.A.C. Y L.**

Y es que la reforma propuesta por la L.G.A.C. y L. no pretende simplemente la sustitución del viejo Servicio Territorial por el nuevo Departamento Territorial. Se trata de culminar la reforma de la Administración periférica a través de estas nuevas unidades sobre las que los órganos directivos y superiores de la Administración Regional sí puedan desconcentrar ya sus competencias. Por ello junto con los Departamentos Territoriales del artículo 42 de la L.G.A.C. y L., el artículo 47 de la misma nos ofrece una novedosa herramienta, capital para el cambio definitivo en la organización periférica: *“1.– La titularidad y ejercicio de las competencias propias de los órganos de la Administración General podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes, tanto centrales con categoría superior a Servicio, como periféricos con categoría igual o superior a Departamento Territorial, salvo disposición en contrario.”*

Por ello la verdadera reforma de la Administración periférica llegará con la creación de los Departamentos Territoriales, siempre y cuando esta vaya acompañada de la aprobación de los Decretos de desconcentración o Resoluciones de delegación de competencias a su favor, a través de los cuales se conseguirán dos objetivos:

- La reducción de tareas administrativas y de gestión por parte del Delegado Territorial, para concentrar su actividad y responsabilidades en la principal de las tareas encomendadas que es la coordinación política de la Junta de Castilla y León.
- La atribución de responsabilidades administrativas y de gestión a aquellos otros órganos de la Delegación Territorial en los que realmente se están sustanciando la mayor parte de los procedimientos administrativos. Por esto y no por otra razón se configuran en el artículo 11 del Decreto 271/2001 como *“los órganos de gestión de las competencias de su respectiva Consejería, en el ámbito de la provincia”*.

Así interpretamos que quiso diseñarlo el legislador<sup>620</sup> dado que su exposición de motivos indicaba que *“estos Departamentos Territoriales permiten concentrar, bajo la figura del Delegado Territorial, en un único órgano la responsabilidad de dirigir y coordinar la gestión de las competencias de cada Consejería en el territorio de cada provincia”*.

En otro orden de cosas, los Departamentos Territoriales mantienen un vínculo funcional con su Consejería. Mucho más en un modelo en el que se suponen que

---

<sup>620</sup> Y así se hizo en 1988 pero con el Delegado Territorial: primero reglamento orgánico, luego un Decreto por Consejería desconcentrando competencias.

asumen nuevas responsabilidades administrativas sin pasar necesariamente por el Delegado Territorial. Así lo establece el artículo 42 de la L.G.A.C. y L. al indicar que los órganos con rango de Departamento Territorial, dependerán orgánica y funcionalmente, a través del Delegado Territorial, de los diversos órganos superiores y directivos que correspondan por razón de la materia o del contenido de sus atribuciones.

Del mismo modo se aprueba la excepcionalidad, por motivos de eficacia en la gestión administrativa, de la existencia de uno o varios órganos con rango de Servicio Territorial dependientes de un mismo Departamento Territorial.

Pues bien, siendo esta la regulación legal y reglamentaria de los Departamentos Territoriales, surge la cuestión acerca del número de ellos. Debate nada interesante a nuestro parecer pues se corre el riesgo de trivializarlo basándose en criterios poco serios. La flexibilidad y la capacidad de adaptación a las circunstancias de cada momento, y la prestación de un servicio público de calidad, deben de ser las pautas que marquen la creación de uno u otro número de Departamentos Territoriales. Sin embargo no deben desdeñarse, por su sólido fundamento, argumentos como los que nos ofrece Larios Fuertes<sup>621</sup> si de lo que se trata es de defender la existencia de un Departamento por Consejería. Así hace referencia a *“su denominación, como Departamento, y la propia estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma”*. Y esgrime en segundo lugar su definición en el artículo 11 del Decreto 271/2001 como *“órgano de gestión de las competencias de su respectiva Consejería”*. Además, señala como tercer y apreciable argumento, el relato de la propia exposición de motivos de la L.G.A.C. y L. cuando dice *“estos Departamentos Territoriales permiten concentrar, bajo la figura del Delegado Territorial, en un único órgano...”*.

Sea cual fuere la solución que se adopte con los Departamentos Territoriales, no cabe duda que se recapacitará acerca de la maraña de unidades periféricas de diversa denominación y dependencia. Lo cual no ha de ser negativo, si se adapta a las necesidades del territorio, pero siempre y cuando se ofrezca al destinatario de los servicios públicos soluciones homogéneas y fácilmente comprensibles.

Como se indicó con anterioridad la experiencia con los Departamentos

---

<sup>621</sup> Larios Fuertes F.: “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Autor de los comentarios de los artículos 41 a 43. Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León. Número especial. Octubre 2004.

Territoriales ya ha comenzado<sup>622</sup>. En efecto, se creó el Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades mediante el Decreto 85/2005, de 17 de noviembre. Lógicamente cumpliendo el artículo 45.5 de la L.G.A.C. y L. por el que la creación, modificación o supresión de Secretarías, Departamentos y Servicios Territoriales se llevará a cabo por Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Territorial. En el Decreto del primero de los Departamentos Territoriales no se establecen más que competencias de tipo genérico<sup>623</sup>, y en la Orden PAT/735/2006, de 4 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Departamento, se especifican las atribuciones de cada una de sus Secciones<sup>624</sup>. Posteriormente se aprueban varias delegaciones de competencias, tanto del Delegado Territorial como de los órganos directivos centrales<sup>625</sup>. Todo ello sin

---

<sup>622</sup> Además podemos en este momento recordar la comparecencia el 18 de Septiembre de 2007 en las Cortes de Castilla y León de la Consejera de Administración Autonómica ante la Comisión de Presidencia y Administración Autonómica sobre proyectos y actuaciones a realizar en la VII Legislatura: *“Estos objetivos pasan necesariamente, Señorías, por impulsar la Administración Periférica de la Junta, sus Delegaciones Territoriales, para mejorar su capacidad de gestión y de intervención en todos los puntos del extenso territorio de nuestra Comunidad. A este fin, y partiendo de un estudio de carácter pluridisciplinar, nos proponemos modernizar la Administración periférica estableciendo una organización uniforme, con procedimientos y servicios de actuación homogéneos. Un proceso que conllevará desplegar la figura de los Departamentos Territoriales, a lo largo del año 2008, sobre la base de la experiencia acumulada del funcionamiento del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades. Los Departamentos Territoriales responderán a la planificación de las políticas de atención a las familias y a las personas, a las de desarrollo económico y social, y a las políticas territoriales y de desarrollo rural, convirtiéndose en auténticos instrumentos de vertebración y cohesión social en el ámbito periférico. La filosofía es que la atención al ciudadano sea prestada, prioritariamente, a través de las estructuras administrativas más próximas”*.

<sup>623</sup> Artículo 2 del Decreto 85/2005: *“1.– Corresponden al Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades las siguientes competencias: a) La gestión de las competencias de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el ámbito de la provincia, con las funciones que se le atribuyan, desconcentren o deleguen, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Gerencia de Servicios Sociales. b) La prestación del servicio a los ciudadanos a través de los principios de inmediatez y proximidad en las materias de su competencia. c) Las atribuidas por el ordenamiento jurídico vigente a otros órganos periféricos en las materias competencia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. 2.– Igualmente le corresponden aquellas competencias que le sean atribuidas, delegadas o desconcentradas en relación con las siguientes funciones: a) La gestión en materia de personal de carácter ordinario en el ámbito del Departamento Territorial. b) La gestión económica de carácter ordinario en el ámbito del Departamento Territorial”*.

<sup>624</sup> Según el artículo 2 de la citada Orden PAT/735/2006, de 4 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Departamento Territorial de Familia, éste consta de Secretaría Técnica, Sección de Familia, Sección de Juventud, Sección de Mujer y Sección de Drogodependencias. Si bien hay que recordar que posteriormente, al crearse el Instituto de la Juventud de Castilla y León mediante Ley 3/2006, de 25 de mayo, y aprobar su Reglamento mediante el Decreto 44/2008, de 12 de junio, se establece como estructura periférica de dicho organismo autónomo a las Unidades Territoriales de Juventud, que vendrán a suplir, una vez puestas en marcha tras la aprobación de su Relación de puestos de Trabajo, a las Secciones de Juventud.

<sup>625</sup> Resolución de 29 de diciembre de 2006, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, por la que se delegan competencias en materia de contratación en el titular del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades de Salamanca. Resolución de 29 de diciembre de 2006, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, por la que se delegan competencias en materia de personal en el titular del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de

relatar con detalle, por excesivo, la aprobación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo y la convocatoria para cubrir la plaza de Jefe del Departamento.

Los demás órganos y unidades administrativas de las Delegaciones Territoriales, será creados, modificados o suprimidos mediante Orden del Consejero de Presidencia y Administración Territorial, a iniciativa del titular de la Consejería de la que dependen orgánicamente, previa deliberación de la Junta de Castilla y León.

En definitiva, en la organización periférica de la Junta de Castilla y León conviven un Departamento Territorial, los antiguos Servicios Territoriales y además, todas las antiguas unidades periféricas con categoría de Servicio Territorial que se denominan como tal:

- Así, la Oficina Territorial de Trabajo apareció como una nueva unidad periférica tras la reestructuración del Gobierno del Decreto 114/1995, de 10 de Julio. La Orden de 30 de noviembre de 1995, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, desarrolla su estructura orgánica y le concede el “*rango de Servicio*”.
- La Dirección Provincial de Educación aparece como una nueva unidad administrativa de las Delegaciones Territoriales a partir del traspaso de servicios y de funciones en materia de enseñanza no universitaria operada por el Real Decreto 1340/1999. Su norma de creación, el Decreto 322/1999, de 23 de diciembre también le otorga el rango de Servicio Territorial.
- La Asesoría Jurídica y la Intervención Territorial, adquieren rango de Servicio Territorial a partir del Decreto 321/1999, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 225/1988 de 7 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias básicas de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

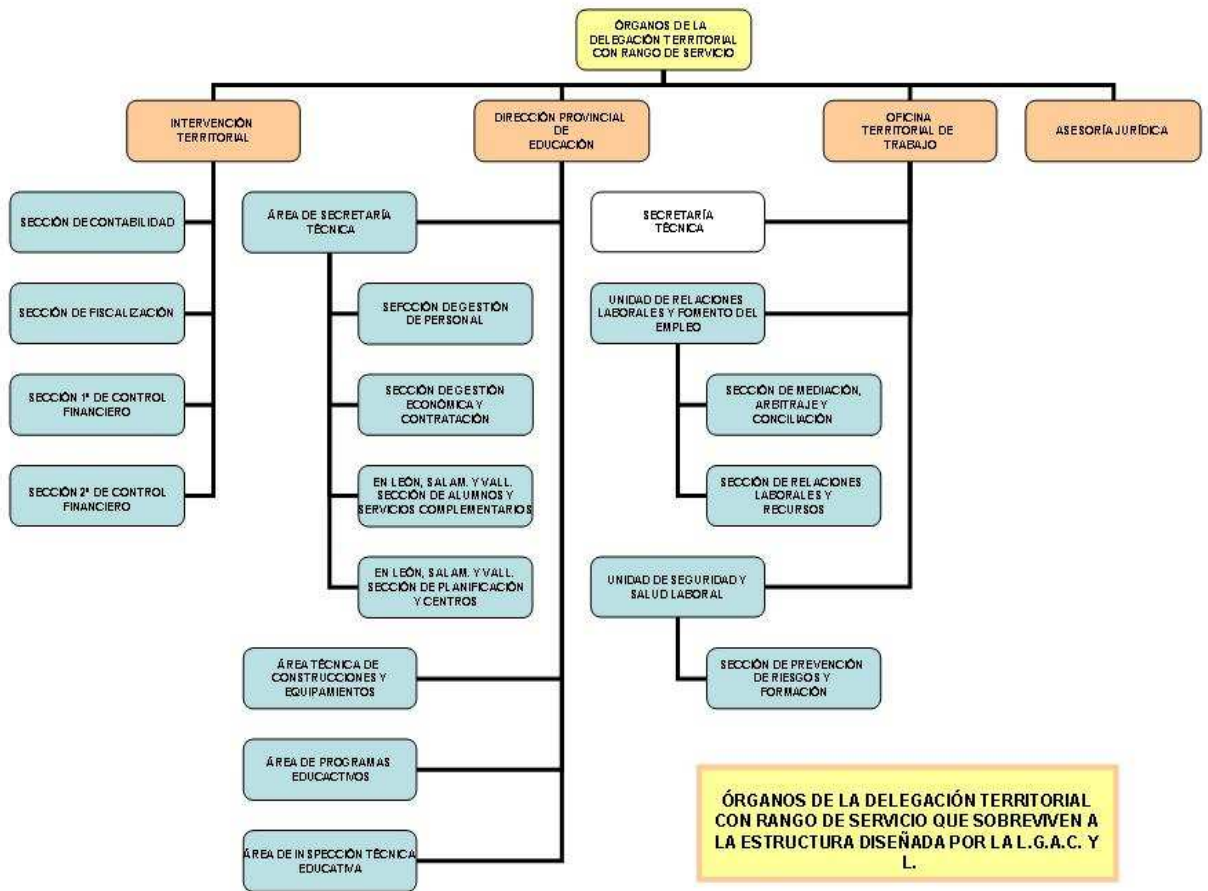
La subsistencia (Exposición de Motivos de la L.G.A.C. y L.) o la existencia (artículo 42.2 de la misma Ley) de los Servicios Territoriales, hay que entenderla de manera amplia para incorporar a estas unidades asimiladas. De cualquiera de las

---

Oportunidades de Salamanca. Acuerdo de 28 de Marzo de 2007, del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, por el que se delega en el Jefe del Departamento de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la misma provincia la Presidencia de la Comisión de Valoración para la Admisión de los Centros Infantiles de titularidad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Orden FAM/725/2007, de 17 de abril, por la que se delegan competencias del titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en los titulares de la Secretaría General, Direcciones Generales y Departamentos Territoriales de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.



maneras aparecen como una posibilidad de carácter excepcional basado en criterios de eficacia en la gestión administrativa. Gráficamente se comprueba su estructura:



Por último, el camino que queda por recorrer hasta que se llegue a cerrar una organización administrativa periférica moderna, ha de contar con varios hitos. Ha de aprobarse el Decreto o Decretos de creación de los Departamentos Territoriales y de supresión de los Servicios Territoriales en el que se prevea el régimen transitorio de la dependencia de los distintos órganos periféricos hasta la aprobación de las Órdenes de Estructura Orgánica de cada Departamento. Previa creación de los nuevos puestos de trabajo que correspondan y adaptación e incorporación a la nueva estructura de los que no cambian, pueden comenzar a dictarse Decretos de desconcentración de competencias a su favor, y Resoluciones de delegación de competencias. Todo ello sin olvidar la aprobación de la Orden de desarrollo de la estructura orgánica de los Departamentos Territoriales.

#### 2.2.4.2.4. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN.

Se trata de un órgano colegiado que procede de los orígenes de la Delegación Territorial única, tal y como hemos tenido ocasión de comprobar. No recibe el respaldo de la L.G.A.C. y L., y sin embargo sí del Decreto 271/2001, que la define en su artículo 12 de idéntico modo a como lo hacía el artículo 10 del viejo Decreto 225/1998: *“es órgano deliberante de colaboración inmediata con el Delegado Territorial, para el impulso y armonización del funcionamiento del conjunto de la Delegación”*.

Se trata de un órgano que adquiere importancia debido por una parte a la dimensión adquirida por la Administración periférica y por otra a los nuevos cometidos atribuidos a la Delegación Territorial y a su titular, el Delegado. Concretamente, servirá para facilitar la tarea de *“coordinación de las entidades de la Administración Institucional en su ámbito territorial, y la gestión de los servicios que sean compartidos”* que le atribuye novedosamente a la Delegación el artículo 41.3 de la L.G.A.C. y L. Y se trata además de una destacada herramienta para la tarea también nueva encomendada al Delegado Territorial de coordinar la acción política de la Junta de Castilla y León.

Esto concuerda con la nueva composición que el artículo 12.2 le da a la Comisión Territorial de Coordinación, que incorpora a las reuniones de la misma a todos aquellos integrantes de la Administración periférica que en realidad ya estaban siendo convocados. Así, este órgano, presidido por el Delegado Territorial, está compuesto por el Secretario Territorial, los Jefes de los Departamentos Territoriales, el Jefe de la Asesoría Jurídica Territorial, el Interventor Territorial, y los titulares de los órganos periféricos de las Entidades de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma en la provincia. Lógicamente, en este largo período transitorio que espera la creación de todos los Departamentos Territoriales, se incorporan con naturalidad los Jefes de Servicio Territorial, el Jefe de la Oficina Territorial de Trabajo y el Director Provincial de Educación. Además, dado que el artículo 12.3 permite incorporarse a personal adscrito a unidades dependientes de la Delegación Territorial, y a cuantos expertos ajenos a la Administración de la Comunidad de Castilla y León considere conveniente el presidente de la Comisión, es perfectamente lógico que hasta la creación de todos los Departamentos Territoriales, asistan a las sesiones de coordinación los jefes de las unidades periféricas de la Delegación Territorial.

En la práctica es un órgano que por sus numerosos integrantes puede provocar una limitada operatividad del mismo, lo cual hace que el trabajo de esta Comisión, delimitado por el artículo 12.6 del Decreto 271/2001 sea el adecuado:

*“a) El estudio y propuesta de medidas encaminadas a la mayor integración de la actividad de los órganos de la Administración de la Comunidad en la Provincia. b) El estudio y propuesta de iniciativas y programas que potencien la cooperación la Administración de la Comunidad con la Administración del Estado y con las Entidades Locales en el ámbito Provincial. c) El estudio y seguimiento de planes coordinados sobre las necesidades de las distintas unidades de la Delegación Territorial en relación con los recursos humanos y materiales. d) El conocimiento de cuantas cuestiones someta a su consideración el Delegado Territorial o le vinieran atribuidas normativamente”*. Precisamente también por el número de sus integrantes permite el artículo 12.4 que el delegado acuerde la constitución de grupos de trabajo dependientes de la Comisión Territorial de Coordinación para el estudio de asuntos específicos.

La Comisión Territorial de Coordinación, según el párrafo 5 del mismo artículo, se reunirá de forma ordinaria una vez al mes y, con carácter extraordinario, siempre que la convoque el Delegado o quien, en los casos previstos para ello, le sustituya.

No se debe de olvidar, aunque se vio en la etapa anterior, que el Decreto 112/1991 de 21 de mayo, por el que se regula la administración de los Edificios Administrativos de Usos Múltiples, en los que se ubican las Delegaciones Territoriales Únicas de la Junta de Castilla y León, a la vez que le atribuye al Secretario Territorial, como ya se vio, la función de administrar el Edificio, faculta a la Comisión Territorial de Coordinación para llevar a cabo la gestión del mismo.

#### 2.2.4.2.4.1. UNA PROPUESTA EN EL ÁMBITO DE LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.

Desde hace ya algunos años, algunas Delegaciones Territoriales, de manera informal, ha constituido un grupo de trabajo que bajo la dirección del Secretario Territorial integra a los Secretarios Técnicos de los Servicios Territoriales, de la Dirección Provincial de Educación, de la Oficina Territorial de Trabajo y de las Gerencias de los Organismos Autónomos.

Se trata de cumplir con el trabajo transversal que le corresponde a la Secretaría Territorial. En concreto: el Archivo Territorial, la explotación de los recursos informáticos, la Asesoría Jurídica, la gestión y mantenimiento de los inmuebles, el ejercicio de la jefatura de personal, la gestión de los vehículos oficiales, el funcionamiento de registros de documentos, la relaciones con los representantes de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, y en general el régimen interior de toda la Administración periférica.

Este órgano colegiado de tipo informal en alguna Delegación Territorial ya ha sobrevivido a su propio creador, adquiriendo así el peso que el uso o la costumbre y sus propios componentes le han dado. El resultado que se pretende obtener con las reuniones periódicas de este tipo, es precisamente la propuesta, elaboración e implantación de las técnicas de gestión con los responsables de Personal y Régimen Interno de todas las unidades administrativas periféricas. También la participación en los objetivos de gestión a los Secretarios Técnicos, que perciben las herramientas que se les proponen como un instrumento del que ellos mismos se han dotado y que les va a facilitar el trabajo diario y la relación con el trabajador de su respectiva unidad. Además se trasladan instrucciones a todas las unidades periféricas, que en función de la materia, puede ser de mayor eficacia hacerlo a través de este órgano que de la propia Comisión Territorial de Coordinación.

La posibilidad de que se instituya lo que podríamos denominar Comisión Territorial de Régimen Interior supondría la implantación en todas las Delegaciones de una técnica de trabajo que se ha revelado como eficiente, informativa, homogeneizadora en las prácticas administrativas y de gestión de las diferentes unidades periféricas, facilitadora de una información uniforme, y de seguimiento y control de algunos resultados de gestión.

#### 2.2.4.2.5. LA ASESORÍA JURÍDICA TERRITORIAL Y LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL.

Al igual que sucedía con el T.R.L.G.A. de 1988, la nueva L.G.A.C. y L. de 2001, no menciona la existencia de estas dos unidades administrativas de lógica permanencia en la organización periférica desde sus orígenes. Y sí lo hacen los artículos 13 y 14 del Decreto 271/2001, de los cuales se extrae que se mantiene a estas unidades administrativas con la categoría de Servicio Territorial, y que se corrige la cuestión de la

integración de la Asesoría Jurídica Territorial. De este modo, se elimina la dependencia directa respecto del Delegado Territorial generada por el Decreto 321/1999 analizado en la etapa anterior, y se vuelve a la integración lógica la Asesoría Jurídica en la Secretaría Territorial.

En lo que se refiere a la Intervención Territorial tan sólo se regula en el artículo 14, su dependencia funcional de la Intervención General, por lo que podemos entender que se mantiene la situación creada por el Decreto 321/1999, de 23 de diciembre por la que esta unidad depende, como cualquier otro Servicio Territorial, o Departamento, del Delegado Territorial.

#### 2.2.4.3. LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Tuvimos la oportunidad de comprobar en el tema dedicado a la organización central de la Administración Autonómica de Castilla y León que la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007 consagraba la Administración Institucional y las empresas públicas al decir que *“1. La Comunidad queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y para crear y mantener su propio sector público, en coordinación con el sector público estatal y local, a fin de impulsar el desarrollo económico y social y de realizar sus objetivos en el marco de sus competencias. 2. Las empresas públicas, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado se constituirán mediante ley de las Cortes de Castilla y León”*.

Pues bien, lo que hacía el Estatuto no era más que asumir la realidad organizativa de la Administración Regional tras la incorporación de las últimas competencias transferidas por el Estado. Así, con la acogida que la L.G.A.C. y L. hacía en su título VII de esta importante parte de la Administración se marcaba un antes y un después en la existencia de la misma. No conviene olvidar, a modo de escueto apunte previo, que la Ley les concedió en el artículo 83.1 personalidad jurídica diferenciada respecto de la Administración General, que también gozan de personalidad jurídica única en virtud del artículo 32.2. Sin embargo, estas entidades que nacen fruto de la descentralización funcional con esa personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, dependen de la Administración General, es decir, están *“adscritas la Consejería competente por razón de la materia”*, según indica el artículo 83.2.

Al estudiar la Administración central no sólo tuvimos ocasión de analizar el contenido de la L.G.A.C. y L. sobre esta materia, sino que además conocimos cada uno de los entes creados desde entonces. Corresponde ahora, para completar con exahustividad nuestra exposición el estudiar la extensión de estos organismos a lo largo y ancho del territorio de Castilla y León con la pretensión de prestar servicios más cerca de las necesidades de los ciudadanos. Y todo ello advirtiendo de la coexistencia y convivencia en la misma demarcación territorial, la provincia, con las unidades periféricas de la Administración General.

No obstante debe advertirse, como ya se hizo en etapas anteriores de este mismo capítulo, que una vez que GESTURCAL incorpora a esta empresa pública las unidades periféricas existentes, no volvemos a apreciar la existencia de empresas públicas con un despliegue en varias zonas del territorio de Castilla y León. Por ello este apartado sólo se desarrollará en lo referido a la Administración Institucional.

#### 2.2.4.3.1. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.

Especialmente configurada para realizar actividades de ejecución administrativa y económica propias de las competencias de la Comunidad, y en las que el artículo 85 de la L.G.A.C. y L. incluye los Organismos Autónomos y los Entes Públicos de Derecho Privado.

##### 2.2.4.3.1.1. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

###### A) LA GERENCIA TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES.

Realizará, en el ámbito de sus respectivas provincias, la ejecución de las competencias que en materia de acción social y servicios sociales corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y que se ejercitan a través de la Gerencia de Servicios Sociales como Organismo Autónomo de carácter administrativo adscrito, inicialmente, a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y posteriormente a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades<sup>626</sup>.

La estructura periférica de este organismo autónomo creado durante la etapa anterior mantenía intacta la regulación que se establecía en la Orden de 28 de noviembre

---

<sup>626</sup> Desde el Decreto 78/2003, de 17 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

de 1996, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a pesar de las numerosas modificaciones operadas durante aquel tiempo en el Reglamento de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Va a ser durante este nuevo período en el que se retoca su organización periférica a través de la Orden de 18 de julio de 2002<sup>627</sup>.

Esta modificación se hace *“en razón de la necesaria acomodación entre ambas estructuras administrativas, central y periférica, a fin de que exista coherencia tanto por la similitud en la denominación de las unidades que las conforman, como en la correlación de funciones atribuidas para cada ámbito de actuación”*.

Para ello se establece la siguiente estructura orgánica:

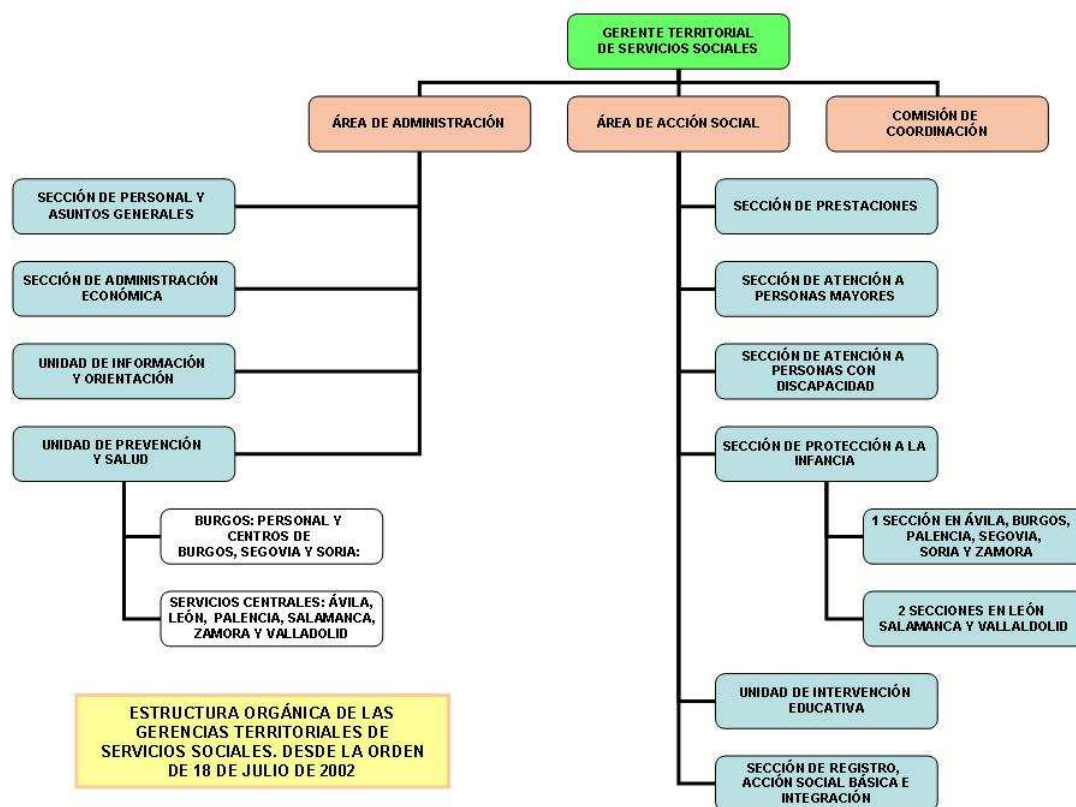
- a) Área de Administración.
- b) Área de Acción Social.
- c) Comisión de Coordinación.

Se integran asimismo en cada una de las Gerencias Territoriales los centros de carácter social existentes en las respectivas provincias de la Comunidad Autónoma, de gestión propia de la Gerencia de Servicios Sociales y, específicamente: a) los centros para personas mayores, b) los centros para personas con discapacidad, incluidos los Centros Base, y c) los centros de protección de menores.

Gráficamente:

---

<sup>627</sup> Orden de 18 de julio de 2002 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Periféricos de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.



No obstante, posteriormente, en 2003 y en 2007, vuelve a retocarse el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León<sup>628</sup>, lo cual no va a tener inmediata correspondencia con la Administración periférica.

Ha de indicarse que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales convive y coexiste en el mismo territorio y en el ámbito de su Consejería primero con el Servicio Territorial de Sanidad y actualmente, y desde su puesta en marcha en 2007, con el Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades. Esta cohabitación no ha de general ningún problema competencial, toda vez que el Decreto 85/2005, de 17 de Noviembre, que crea los Departamentos Territoriales, les atribuye la gestión de las competencias de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el ámbito de la provincia, con las funciones que se le atribuyan, desconcentren o deleguen, “*sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Gerencia de Servicios Sociales*”.

## B) LA GERENCIA DE SALUD DE ÁREA.

<sup>628</sup> Reformas realizadas mediante Decreto 96/2003, de 21 de agosto, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Y mediante Decreto 82/2007, de 19 de julio, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.



Fue mucho antes de la aprobación de la L.G.A.C. y L., con la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, con la que se creó la Gerencia Regional de Salud como “*Ente Público Institucional de la Comunidad de Castilla y León, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social*”. Sin embargo desde ese año y hasta que se produjera el traspaso a la Comunidad de Castilla y León de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a través del Real Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre, no se estableció, lógicamente, una verdadera estructura orgánica del organismo autónomo. Sí se habían dado algunos pasos a nivel organizativo, pero fueron de poca envergadura y además ya analizados en la etapa anterior.

Apenas unos días antes del traspaso de competencias la Junta de Castilla y León aprobaba el Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se establecía el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León. Este dedicaba su Título III a la Estructura Orgánica Básica, y dentro de esta, el Capítulo II a la estructura periférica. Partiendo de las demarcaciones territoriales denominadas “*Áreas de Salud*” por la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario que tuvimos ocasión de analizar en la etapa anterior de la evolución de la Administración periférica, el Reglamento de la Gerencia Regional de Salud creó en su artículo 19 las Gerencias de Salud de Área. En éstas existirán: el Gerente de Salud de Área, los Gerentes de Atención Primaria y Especializada y “*el resto de órganos que se establezcan para un eficaz desarrollo de las competencias atribuidas, con las funciones que específicamente se les asignen*”. Se prevé en el Reglamento que la estructura de las Gerencias de Salud de Área puedan tener distinta configuración según el volumen de gestión derivada del número y naturaleza de los centros de gestión existentes en cada una de las Áreas. Asimismo, se permite acumular en una sola persona el nombramiento como Gerente de Salud de aquellas Áreas cuyo territorio corresponda a la misma provincia, sin perjuicio de la existencia de estructuras inferiores diferenciadas para cada una de ellas.

Para actualizar la delimitación de las Áreas y las Zonas Básicas de Salud correspondientes al territorio de Castilla y León, en las que ha de desplegarse la correspondiente estructura administrativa y de gestión se dictó el Decreto 118/2007 de 19 de noviembre, por el que se desarrolla la ordenación del sistema sanitario de Castilla y León. En este Decreto se establecen:

- Tres tipos de Zonas Básicas de Salud en función del número de Tarjetas Sanitarias Individuales concentradas en al menos una población: urbanas, semiurbanas y rurales.

- Zonas de Atención Especializada: a) Zona oeste de atención especializada: agrupa las Áreas de Salud de Ávila, El Bierzo, León, Salamanca y Zamora. b) Zona este de atención especializada: agrupa las Áreas de Salud de Burgos, Palencia, Segovia, Soria, Valladolid Oeste y Valladolid Este.

- Áreas de Salud: Ávila, el Bierzo, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid Este, Valladolid Oeste, Zamora.

A partir de las previsiones del Reglamento de 2001, el Decreto 24/2003, de 6 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios periféricos de la Gerencia Regional de Salud establece en su artículo 2 que las Gerencias de Salud de Área se estructuran en:

– Las Divisiones de las Gerencias de Salud de Área, que son las siguientes:

- División de Secretaría.
- División de Asistencia Sanitaria e Inspección.
- División de Gestión Económica e Infraestructuras<sup>629</sup>.

– Las Gerencias de Atención Primaria.

- Dirección Médica.
- Dirección de Enfermería.
- Dirección de Gestión y Servicios Generales.

– Las Gerencias de Atención Especializada.

Las Gerencias de Atención Primaria y de Atención Especializada dependerán de las Gerencias de Salud de Área respectivas, sin perjuicio de la relación funcional con los órganos directivos y unidades orgánicas centrales de la Gerencia Regional de Salud. Existirá una sola Gerencia de Salud de Área en aquellas Áreas cuyo territorio corresponda a la misma provincia.

Posteriormente, el Decreto 48/2003, de 24 de abril, por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León establece a

---

<sup>629</sup> Orden SBS/598/2003, de 30 de abril, por la que se determina la existencia de la División de Gestión Económica e Infraestructuras, en las Gerencias de Salud de Área de Burgos, León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora: “Artículo 1.º – En las Gerencias de Salud de Área de Burgos, León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora existirá una División de Gestión Económica e Infraestructuras, que llevará a cabo las funciones referidas en el artículo 7.2 del Decreto 24/2003, de 6 de marzo. Artículo 2.º – En aquellas Gerencias de Salud de Área, que no cuenten en su estructura, con esta División, las funciones referidas en el artículo 7.2, serán ejercidas por la División de Secretaría”.

nivel organizativo periférico:

- Órganos de Dirección:

- El Consejo de Dirección de Área, que aparece curiosamente adscrito a la Delegación Territorial en el artículo 4 del Decreto, a pesar de tratarse de un órgano colegiado que deriva de la organización de un organismo autónomo. Es el órgano colegiado superior de dirección y control del Área de Salud.

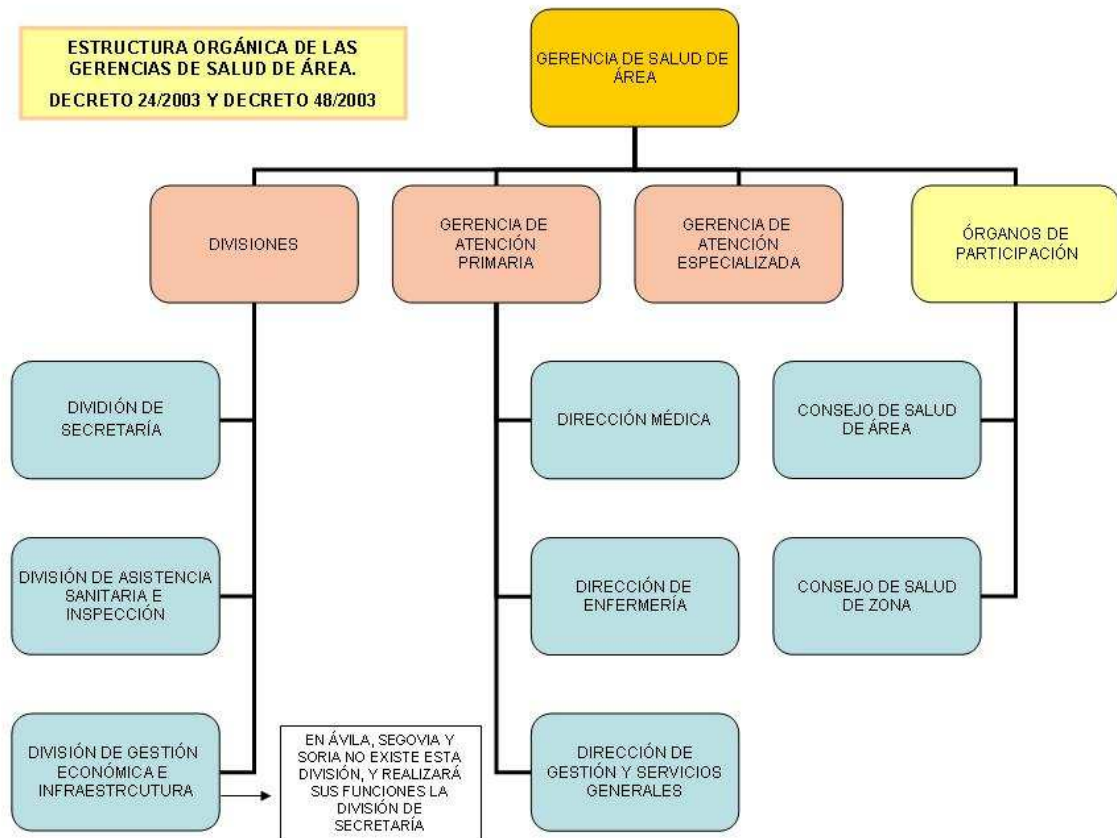
- Por su parte, el Director de Área (artículo 5) es el órgano unipersonal de dirección y coordinación de los recursos del Área.

- Órganos de Participación:

- El Consejo de Salud de Área adscrito también a la Delegación Territorial es, según el artículo 7 del mismo Decreto el órgano colegiado superior de participación de la Comunidad en el ámbito del Área de Salud, con carácter consultivo. Es Presidente del Consejo de Salud de Área el Delegado Territorial, y Vicepresidente el Gerente de Salud de Área.

- El artículo 8 regula el Consejo de Salud de Zona, que adscribe una vez más a la Delegación, y que es un órgano colegiado de coordinación y participación.

Lo podemos ver gráficamente:



### C) LA GERENCIA PROVINCIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO.

No cabe duda que junto con la Sanidad y la Educación, la transferencia de competencias de la gestión realizada por el I.N.E.M. en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación conformó de manera definitiva la Administración de Castilla y León. Debemos por ello recordar, por lo que se refiere a esta materia lo que ya dijimos al estudiar la Administración central de la Comunidad, que es que la Ley 10/2003, de 8 de abril, creó el Servicio Público de Empleo de Castilla y León como instrumento que asistiese a la Consejería que tuviera encomendadas las funciones de poner en conexión la oferta y la demanda de trabajo, de facilitar el apoyo a los desempleados en su búsqueda de empleo, de la gestión de programas para la inserción laboral de los desempleados y de la formación ocupacional y, en general, de la realización de actividades orientadas a posibilitar la colocación de los trabajadores que demandan empleo. En resumen, la gestión de las políticas activas de empleo, para aproximar a la Comunidad de Castilla y León al pleno empleo.

Más que otros, estos objetivos requerirían de la presencia de la Administración

en todas y cada una de las zonas del extenso territorio de Castilla y León. Por ello, la Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León incorpora en su artículo 7 como órgano de gestión a las Gerencias Provinciales, y como órganos de participación a las Comisiones Ejecutivas Provinciales. Estos dos órganos aparecen posteriormente desarrollados en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Organismo Autónomo Servicio Público de Empleo aprobado por Decreto 110/2003, de 25 de septiembre.

La Gerencia del Servicio Público de Empleo (en adelante EcyL), al frente de la cual se sitúa un Gerente con rango de Jefe de Servicio, tiene atribuidas por el artículo 13 de la Ley las genéricas facultades de la representación del Servicio Público de Empleo en el ámbito de su demarcación y de velar por el cumplimiento de los fines de la misma. El Reglamento de Organización, por su parte, además de detallar en su artículo 24 sus funciones, establece la estructura de las mismas del siguiente modo: a) Unidad de Formación Profesional Ocupacional, b) Unidad de Fomento del Empleo, c) Unidad de Intermediación y Orientación Laboral, d) Secretaría Técnica-Administrativa, e) La Unidad del Observatorio Provincial de Empleo, f) Las Oficinas del Servicio Público de Empleo estarán adscritas a las Gerencias Provinciales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, bajo la coordinación del Servicio de Intermediación y Orientación Laboral.

Sin embargo, la Orden PAT/1709/2003, de 3 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Gerencias Provinciales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León las insta en su artículo 1.2 desarrollando lo que el Reglamento Orgánico establecía y teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio:

- Sección de Formación Profesional Ocupacional.
- Sección de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.
- Centro de Formación Profesional Ocupacional, en todas las provincias a excepción de Soria.
- Sección de Fomento de Empleo Local, en las provincias de Burgos, León, Salamanca y Valladolid.
- Sección de Inserción Laboral, en las provincias de Burgos, León, Salamanca y Valladolid.

- Sección de Fomento del Empleo, en las provincias de Ávila, Palencia, Segovia, Soria y Zamora.
- Sección de Intermediación Laboral, en las provincias de León y Valladolid.
- Sección de Orientación Profesional, en las provincias de León y Valladolid.
- Sección Intermediación y Orientación Laboral, en las provincias de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora.
- Secretaría Técnica-Administrativa.
- Observatorio Provincial de Empleo.
- Oficinas del Servicio Público de Empleo<sup>630</sup>.

---

<sup>630</sup> Ávila: Ávila, Arenas de San Pedro, Arévalo, El Tiemblo, Piedrahita.

Burgos: Burgos I (Capiscol Gamonal), Burgos II (Calzadas), Burgos III (Periferia), Aranda de Duero, Briviesca, Miranda de Ebro, Salas de los Infantes, Villarcayo.

León: León, León II, Astorga, La Bañeza, Bembibre, Cistierna, Fabero, Ponferrada, Valencia de Don Juan, Villablino.

Palencia: Palencia, Aguilar de Campoo, Carrión de los Condes, Guardo, Venta de Baños.

Salamanca: San José, San Quintín, Guijuelo, Peñaranda de Bracamonte, Vitigudino, Béjar, Ciudad Rodrigo.

Segovia: Segovia, Cuéllar.

Soria: Soria, Almazán, Burgo de Osma.

Valladolid: Valladolid-Poniente, Valladolid-San Pablo, Valladolid-Villabáñez, Valladolid-Zorrilla, Íscar, Medina del Campo, Medina de Rioseco, Peñafiel, Tordesillas, Villalón

Zamora: Benavente, Puebla de Sanabria, Toro.

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS GERENCIAS PROVINCIALES  
DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO.  
(ORDEN PAT/1709/2003)**



En lo que se refiere a los órganos de participación, las Comisiones Ejecutivas Provinciales, el artículo 15 de la citada Ley de creación del EcyL la define como “*órganos de participación del Servicio Público de Empleo, a los que les corresponde efectuar el seguimiento de la aplicación, en el ámbito provincial, de los acuerdos del Consejo General de Empleo y de la actuación de la Gerencia Provincial correspondiente, así como proponer, en su caso, cuantas medidas sean necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Servicio Público de Empleo*”.

Su composición, aunque ya se apunta en el artículo 15 de la misma Ley, es el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento quien la detalla:

- a) Cuatro representantes de la Administración Autonómica a nivel provincial, uno de los cuales será el Gerente Provincial del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, que las presidirá.
- b) Cuatro representantes de las Organizaciones Sindicales más representativas.
- c) Cuatro representantes de las Organizaciones Empresariales más representativas.
- d) Dos representantes de la Federación Regional de Municipios y Provincias.

#### D) LA UNIDAD TERRITORIAL DE JUVENTUD.

El Instituto de la Juventud de Castilla y León, creado mediante la Ley 3/2006, de 25 de mayo, contó con su Reglamento de Organización y Funcionamiento tras la aprobación en el Decreto 44/2008 de 12 de junio, en cuyo artículo 9 se configura su propia organización periférica a través de la existencia de unas Unidades Territoriales de Juventud<sup>631</sup>. A diferencia de otras unidades periféricas de otros organismos autónomos, a las que ahora analizamos se les otorga el rango de Sección, dado que en realidad viene a sustituir a la antigua Sección de Juventud de los Departamentos Territoriales de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Estas Unidades Territoriales de Juventud se crean para llevar a cabo la gestión del Instituto de la Juventud de Castilla y León bajo la dependencia orgánica y funcional del Director General del Instituto. Al frente de las citadas Unidades Territoriales existirá un Jefe de Unidad Territorial que ostentará la representación del Instituto en la respectiva provincia y velará por el funcionamiento de los servicios.

En la práctica, una vez creados a través del Reglamento de Organización y Funcionamiento, todavía no se ha llevado a cabo la aprobación de la Orden que regula su estructura orgánica, ni se ha aprobado la relación de Puestos de Trabajo. Si bien, la segunda de las cuestiones relativas a su estructura, es prescindible dado que se trata de una unidad de dimensión francamente reducida.

La existencia de esta unidad administrativa con rango de Sección de la Administración Institucional, sin más vínculo con la Administración General de la provincia que la facultad del Delegado de coordinarla con el resto de la Administración, supone una novedad en la organización periférica de la Administración Regional. Para empezar es la primera vez que se le conceden atribuciones representativas a un Jefe de Sección<sup>632</sup>. En segundo lugar, tal y como se diseña, bien parecería que nos encontramos

---

<sup>631</sup> Las Unidades Territoriales de la Juventud no aparecen en ningún artículo de la Ley de Creación del Instituto de la Juventud.

<sup>632</sup> Artículo 11.:” 2.– Al frente de las citadas Unidades Territoriales existirá un Jefe de Unidad Territorial que ostentará la representación del Instituto en la respectiva provincia y velará por el funcionamiento de los servicios y la ejecución de las funciones y programas del Instituto de la Juventud en su ámbito territorial. 3.– Corresponde a las Unidades Territoriales: a) La información sobre los temas relativos a las competencias del Instituto de la Juventud. b) La ejecución y desarrollo de programas y servicios dirigidos a la emancipación y participación juvenil. c) La ejecución y desarrollo de programas y servicios dirigidos a la gestión de actividades relacionadas con las instalaciones juveniles de la respectiva provincia, actividades de promoción e iniciativas juveniles. d) La realización de actividades de formación, orientación e información juvenil, junto a actividades de ocio y tiempo libre. e) La tramitación y seguimiento de expedientes de subvenciones en materia de juventud. f) La elaboración de informes y



ante un nuevo puesto de libre designación, con el rango de Jefe de Sección, lo cual sería también novedoso en la Administración periférica institucional. Por otra parte, si se sigue el esquema organizativo de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales o de la Gerencia Provincial del Ecyf, esta unidad periférica del Instituto de la Juventud, con dependencia orgánica y funcional de este, necesitaría en su estructura una unidad de carácter horizontal o transversal, al estilo de las Secretarías Técnicas, con la finalidad de llevar a cabo las indispensables, aunque mínimas en este caso, tareas de gestión económica y de personal. Sin embargo, ante esta errónea posibilidad, más bien parece que le corresponderá llevar a cabo esas tareas al personal adscrito a esta Unidad Territorial.

#### 2.2.4.3.1.2. LOS ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO

##### A) LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA AGENCIA DE INVERSIONES Y SERVICIOS

Este ente público de derecho privado, que no es sino la transformación que la Disposición Final Primera de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras operó sobre la ya existente Agencia de Desarrollo Económico<sup>633</sup>, cuenta también con una estructura territorial en cada una de las provincias de Castilla y León.

Si bien la Ley de creación, y sus modificaciones no lo mencionan, el Decreto 23/2007, de 8 de marzo, por el que se aprueba el artículo 17.3 del Reglamento General de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León establece que *“en cada una de las provincias de la Comunidad de Castilla y León existirá una estructura territorial de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León a cargo de un responsable provincial. Estas dependencias mantendrán el diálogo ordinario con los agentes económicos y sociales de la provincia, en la forma y términos que se determine por el Consejo Rector”*.

Posteriormente, la Resolución de 8 de mayo de 2007, del Director Gerente de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Agencia y se aprueba su Relación de Puestos de Trabajo clarifica la estructura de la Agencia en su conjunto, incluida la organización territorial.

---

propuestas de resolución en materia de juventud. g) El ejercicio de la función de inspección en materia de juventud. h) Cualquier otra función que le fuese encomendada o le viniese atribuida por vía normativa”.

<sup>633</sup> Creado por la Ley 21/1994, de 15 de diciembre.

Dicha Resolución crea la Dirección de la Gerencia, una División de Servicios, una División de Inversiones, y una División de Coordinación Territorial. Y es en ésta última en la que se integran la unidades periféricas de la Agencia de Inversiones y Servicios que se van a denominar Direcciones Territoriales, sobre las que no se regula nada más, por lo que es la propia relación de puestos de trabajo y las instrucciones internas de la Agencia la que estructuran estas unidades más funcional que orgánicamente, dado lo reducido de su dimensión.

#### B) LA UNIDAD TERRITORIAL DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AGRARIO.

El I.T.A.C. y L. nace con la Ley 7/2002, de 3 de mayo, con el objetivo de potenciar la actividad del sector agrario mediante el impulso del desarrollo tecnológico y la dinamización de iniciativas que comporten nuevas orientaciones productivas o de adecuación al mercado y a sus exigencias de calidad y competitividad.

Nada se indica en esta Ley, ni siquiera en su Reglamento aprobado por Decreto 121/2002, de 7 de noviembre, de la estructura periférica del mismo, tan sólo, en su artículo 20 dicho Reglamento indica que *“el Instituto creará las unidades que sean necesarias para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas”*. Y es por lo que, dentro de la Subdirección de Infraestructuras Agrarias, este ente público de derecho privado hace depender ocho Unidades Territoriales: una por provincia menos en Valladolid, que es donde radica la sede de la Dirección General del I.T.A.

Lógicamente, y además de estas unidades, este Instituto cuenta con otros centros como: la Estación Enológica de Castilla y León en Valladolid, el centro de Pruebas de Porcino en Segovia, la Estación Tecnológica de la Leche en Palencia, el Centro de Investigación del Toro de Lidia y la Estación Tecnológica de la Carne en Salamanca.

### 3. EL PACTO LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN Y SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA COMO FACTOR DETERMINANTE DEL FUTURO DE ÉSTA.

No es la pretensión de este trabajo el estudio detallado del origen y la evolución del Pacto Local desde que en 1993 la Federación Española de Municipios y provincias reclamara en La Coruña por primera vez un Pacto de esta naturaleza. No se acomete este apartado del capítulo dedicado a la Administración periférica de Castilla y León con la idea valorar el objetivo último del Pacto suscrito por la Junta de Castilla y León

el 3 de noviembre de 2005, que se concibe como un proceso dinámico para la creación de un nuevo marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales y el refuerzo de los poderes locales. Baste con apuntar que la idea que lo preside es la de llevar a cabo el ejercicio de competencias y la prestación de servicios al ciudadano a través de la Administración más próxima y cercana al ciudadano.

Por ello se pretende simplemente apuntar el alcance del Pacto, prescindiendo de cuestiones<sup>634</sup> que serían fundamentales en otro tipo de análisis, como las políticas y las económicas<sup>635</sup>, y centrándonos en su repercusión en la Administración periférica de la Junta de Castilla y León, pues es, la que desde el punto de vista organizativo y desde la óptica de la Administración Autonómica va a soportar el Pacto en cuestión en forma de adelgazamiento de competencias y estructuras organizativas. Se trata en definitiva de una cuestión que lleva un largo camino recorrido<sup>636</sup>, sobre la cual además Castilla y León es pionera en el conjunto de España. Pero que a efectos de transferencias concretas de competencias, centros, empleados públicos y servicios, se trata de una cuestión que está comenzando en este momento a ver resultados concretos.

En efecto, la aprobación el mes de Julio de 2008 por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley de transferencia de determinadas competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León supone el paso decisivo hacia la culminación del primer paso del Pacto Local. Gracias a esta ley, los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales de la Comunidad recibirán la gestión de más de 200 centros, con cerca de 700 empleados, como guarderías, centros de día para mayores, áreas recreativas o centros juveniles.

La Junta de Castilla y León tiene previsto hacer tres tramos, uno de ellos los municipios con una población de 5.000 a 20.000 habitantes, otro con una población

---

<sup>634</sup> Tratando de acercar la Administración al ciudadano, el Pacto Local contiene 14 medidas y 29 actuaciones que se agrupan en cuatro grandes bloques: Refuerzo competencial, cooperación institucional, vertebración administrativa, y cooperación económica.

<sup>635</sup> La trascendencia política, de este acuerdo en Castilla y León la pone de manifiesto el hecho de que el 98,59% de las Diputaciones Provinciales y municipios mayores de 1000 habitantes se han adherido a este Pacto. La importancia del mismo desde una perspectiva económica se entiende cuando observamos que los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2008 contenían una partida presupuestaria por importe de 33.000.000 de euros, garantizando el desarrollo de los compromisos que han de implementar el Acuerdo sobre el Pacto Local de Castilla y León.

<sup>636</sup> Este proyecto de Ley es el tercer paso que la Junta de Castilla y León ha dado dentro del Acuerdo del Pacto Local, firmado en 2005, tras el incremento de la cooperación económica local con Ayuntamientos, Mancomunidades y Diputaciones Provinciales y después de que la Administración Autonómica asumiera los centros educativos y sanitarios de determinadas corporaciones locales que suponían un excesivo coste para éstas.

superior a 20.000 y un tercero las Diputaciones Provinciales. A partir de este dato y de la constitución de comisiones mixtas bilaterales, la previsión del proyecto de Ley citado es que comiencen a constituirse las comisiones mixtas a finales del año 2009.

Con todo y con ello, la Junta de Castilla y León pretende garantizar el mantenimiento de la calidad del servicio que se presta a los ciudadanos, por lo que los Ayuntamientos y Diputaciones, una vez asumida la gestión de los centros, tendrán que presentar, siempre atendiendo al contenido del Proyecto de Ley, una memoria de gestión anual. Y siempre conservando la Junta de Castilla y León su competencia de iniciativa legislativa sobre las materias que se transfieren con el obligado propósito de mantener la unidad y la igualdad en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

En concreto, las competencias sobre las que se propone la transferencia son:

- Del área de Juventud, al que corresponden 11 campamentos juveniles y 7 centros y casa de juventud de carácter público.
- En materia de educación, se traspasan 30 centros de 0 a 3 años de carácter público y las competencias de puesta en marcha y de gestión de estos centros de guardería y la difusión de materiales didácticos.
- Dos instalaciones deportivas, el refugio de montaña Elola Olaso de la Laguna Grande de Gredos a la Diputación de Ávila y el campo de fútbol de Terradillos al Ayuntamiento de Valladolid.
- Servicios sociales, como son 50 centros de día para personas mayores y un comedor social de carácter público, la Casa de la Tierra de Segovia.
- 102 instalaciones recreativas, incluidos kioscos o infraestructuras similares que se ubican en ellas, así como la competencia sobre infraestructuras medioambientales de uso público en espacios naturales protegidos.

Resumidamente:

<b>COMPETENCIAS</b>	<b>Nº Centros</b>	<b>Nº Personas</b>
Escuelas de Educación Infantil de primer ciclo (0 a 3 años)	30	400
Centros de día para personas mayores	50	247

Campamentos juveniles	11	11
Centros de juventud	7	4
Comedores Sociales	1	5
Instalaciones deportivas	2	3
Instalaciones recreativas	102	0
TOTAL	203	670

No cabe duda que las unidades periféricas que destinan recursos humanos, económicos y, en definitiva, parte de su estructura orgánica a la gestión de este tipo de centros, tendrán que ver modificada su estructura de acuerdo con la nueva situación competencial. Concretamente, los Departamentos Territoriales de Familia e Igualdad de Oportunidades, las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, y los Servicios Territoriales de Cultura.

Se trata, no obstante, de un proceso que no ha hecho más que empezar, y que nos hace ver que el futuro de la estructura periférica de la Administración de Castilla y León, una vez que se resuelva la tan traída vertebración administrativa de la Comunidad<sup>637</sup>, ha de transcurrir no sólo por la definitiva implantación de los Departamentos Territoriales, sino que también por la transferencia de sus competencias a las entidades locales.

---

<sup>637</sup> Muy interesante a este respecto, aunque toque tan sólo tangencialmente el objeto principal de nuestro trabajo, el artículo de Tomás Quintana López, “Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa”, publicado en el Número Extraordinario de la Revista Jurídica de Castilla y León sobre el Pacto Local en Octubre de 2006.

**REGULACIÓN DE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE LAS  
DELEGACIONES TERRITORIALES. EVOLUCIÓN DE SU  
REGULACIÓN EN FUNCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA  
JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.**

<b>Decreto 152/1987, de 28 de julio, de modificación y fusión de Consejerías</b>
Consejería de Presidencia y Administración Territorial
Orden de 19 de noviembre de 1987, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de la Secretaría Territorial y de la Comisión Territorial de Coordinación de las Delegaciones Territoriales Únicas.
Consejería de Economía y Hacienda
Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales Únicas.
Consejería de Fomento
Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y administración Territorial y de Fomento por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales Únicas.
Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes
Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura, Ganadería y Montes, de las Delegaciones Territoriales Únicas.

Consejería de Cultura y de Bienestar Social

Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Cultura y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Cultura y de Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales Únicas.

**Decreto 85/1989, de 19 de mayo, de la Presidencia de la Junta de Castilla y León,  
de Reestructuración de Consejerías.**

Consejería de Presidencia y Administración Territorial

Ejerce sus competencias a través de la Secretaría Territorial que está regulada en Decreto 225/1988 de 7 de diciembre, y durante la vigencia de este Gobierno no se desarrolla. Se mantiene la estructura de la Orden de 19 de noviembre de 1987, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de la Secretaría Territorial y de la Comisión Territorial de Coordinación de las Delegaciones Territoriales Únicas.

Consejería de Economía y Hacienda

Orden de 27 de julio de 1989 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se modifica la Orden de 19 de noviembre de 1987, de Desarrollo de la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Hacienda y de Economía de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Fomento

Orden de 20 de julio de 1989, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Fomento por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Agricultura y Ganadería.

Orden de 27 de julio de 1989 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las Funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Orden de 20 de julio de 1989 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 14 de diciembre de 1989, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Consejería de Cultura y Bienestar Social

Sigue vigente la Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Cultura y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Cultura y de Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales Únicas.

**Decreto 190/1991, de 10 de julio de Reestructuración de Consejerías.**

Consejería de Presidencia y Administración Territorial

Ejerce sus competencias a través de la Secretaría Territorial que está regulada en Decreto 225/1988 de 7 de diciembre y la Orden de 4 de agosto de 1994, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica la de 19 de noviembre de 1987 que desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de la Secretaría Territorial y de la Comisión Territorial de Coordinación de las Delegaciones Territoriales Únicas.



#### Consejería de Economía y Hacienda

Orden de 13 de octubre de 1994, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se modifica la Orden de 19 de noviembre de 1987, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Economía y de Hacienda de las Delegaciones Territoriales.

#### Consejería de Fomento

Orden de 4 de marzo de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Fomento, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales.

#### Consejería de Agricultura y Ganadería

Orden de 24 de febrero de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales.

#### Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Orden de 4 de marzo de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales.

#### Consejería de Cultura y Turismo

Sigue vigente la Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Cultura y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Cultura y de Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales Únicas.

Consejería de Sanidad y Bienestar Social

Orden de 4 de marzo de 1993, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 17 de junio de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, y Sanidad y Bienestar Social, por la que se modifica el art. 14 de la Orden de 4 de marzo de 1993, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales.

**Decreto 114/1995, de 10 de julio, de Reestructuración de Consejerías.**

Consejería de Economía y Hacienda

Orden de 18 de julio de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Consejería de Fomento

Orden de 7 de marzo de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Fomento, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Agricultura y Ganadería.

Orden de 11 de julio de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 13 de marzo de 1997, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, por la que se modifica la Orden de 11 de julio de 1996, que desarrolla la estructura orgánica y define las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 10 de octubre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Orden de 11 de abril de 1996 que desarrolla la Estructura Orgánica y define las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 21 de mayo de 1998, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Sanidad y Bienestar Social, por la que se modifica la Orden de 21 de noviembre de 1996 por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Consejería de Educación y Cultura

Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Educación y Cultura de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Consejería de Industria, Comercio y Turismo

Orden de 30 de noviembre de 1995, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica la Orden de 30 de noviembre de 1995, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 3 de abril de 1997, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica la Orden de 30 de noviembre de 1995, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales.

**Decreto 145/1999, de 16 de julio, de Reestructuración de Consejerías. Y Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías.**

Consejería de Presidencia y Administración Territorial

Orden de 16 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de las Asesorías Jurídicas de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Economía y Hacienda

Orden de 23 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Intervenciones Territoriales de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 1 de agosto de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica parcialmente la Orden de 18 de julio de 1996, que desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Consejería de Fomento

Orden de 30 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, de Fomento y de Medio Ambiente, por la que se modifican parcialmente las Órdenes de 7 de marzo de 1996 y de 11 de abril de 1996, por las que se desarrollan las estructuras orgánicas y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, respectivamente, de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Agricultura y Ganadería

Consejería de Medio Ambiente

Orden de 30 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, de Fomento y de Medio Ambiente, por la que se modifican parcialmente las Órdenes de 7 de marzo de 1996 y de 11 de abril de 1996, por las que se desarrollan las estructuras orgánicas y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, respectivamente, de las Delegaciones Territoriales.

Consejería de Sanidad y Bienestar Social

Consejería de Educación y Cultura

Decreto 322/1999, de 23 de diciembre, por el que se crean las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 2 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Consejería de Industria, Comercio y Turismo

Orden de 22 de abril de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica la Orden de 21 de noviembre de 1996, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

**Decreto 2/2003, de 3 de Julio, de Reestructuración de Consejerías.**

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Decreto 85/2005, de 17 de noviembre, por el que se crea el Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden PAT/735/2006, de 4 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

## **REGULACIÓN DE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES. EVOLUCIÓN POR CONSEJERÍAS.**

Presidencia y Administración Territorial
Orden de 19 de noviembre de 1987, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de la Secretaría Territorial y de la Comisión Territorial de Coordinación de las Delegaciones Territoriales Únicas.
Orden de 4 de agosto de 1994, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica la de 19 de noviembre de 1987 que desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de la Secretaría Territorial y de la Comisión Territorial de Coordinación de las Delegaciones Territoriales Únicas.
Orden de 16 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de las Asesorías Jurídicas de las Delegaciones Territoriales.
Economía y Hacienda
Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales Únicas.
Orden de 27 de julio de 1989 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se modifica la Orden de 19 de noviembre de 1987, de Desarrollo de la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Hacienda y de Economía de las Delegaciones Territoriales.
Orden de 13 de octubre de 1994, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se modifica la Orden de 19 de noviembre de 1987, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Economía y de Hacienda de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 18 de julio de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 23 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Intervenciones Territoriales de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 1 de agosto de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica parcialmente la Orden de 18 de julio de 1996, que desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

#### Fomento

Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y administración Territorial y de Fomento por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales Únicas.

Orden de 20 de julio de 1989, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Fomento por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 4 de marzo de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Fomento, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 7 de marzo de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Fomento, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento de las Delegaciones Territoriales.



Orden de 30 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, de Fomento y de Medio Ambiente, por la que se modifican parcialmente las Órdenes de 7 de marzo de 1996 y de 11 de abril de 1996, por las que se desarrollan las estructuras orgánicas y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, respectivamente, de las Delegaciones Territoriales.

#### Agricultura y Ganadería (y Montes)

Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura, Ganadería y Montes, de las Delegaciones Territoriales Únicas.

Orden de 27 de julio de 1989 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las Funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 24 de febrero de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla la estructura organica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 11 de julio de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales.

#### Medio Ambiente (y Ordenación del Territorio)

Orden de 20 de julio de 1989 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 14 de diciembre de 1989, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Orden de 4 de marzo de 1993, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 10 de octubre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Orden de 11 de abril de 1996 que desarrolla la Estructura Orgánica y define las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 30 de diciembre de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, de Fomento y de Medio Ambiente, por la que se modifican parcialmente los Órdenes de 7 de marzo de 1996 y de 11 de abril de 1996, por las que se desarrollan las estructuras orgánicas y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Fomento y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, respectivamente, de las Delegaciones Territoriales.

#### Cultura y Bienestar Social (Cultura)

Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Cultura y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Cultura y de Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales Únicas.

Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Cultura de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

#### Educación

Decreto 322/1999, de 23 de diciembre, por el que se crean las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 2 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

#### Cultura y Bienestar Social (Sanidad y Bienestar Social)

Sigue vigente la Orden de 19 de noviembre de 1987, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Cultura y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Cultura y de Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales Únicas.

Orden de 4 de marzo de 1993, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden de 21 de mayo de 1998, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Sanidad y Bienestar Social, por la que se modifica la Orden de 21 de noviembre de 1996 por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Industria, Comercio y Turismo

Orden de 30 de noviembre de 1995, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 21 de noviembre de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica la Orden de 30 de noviembre de 1995, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 3 de abril de 1997, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica la Orden de 30 de noviembre de 1995, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales.

Orden de 22 de abril de 1999, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica la Orden de 21 de noviembre de 1996, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y de las Oficinas Territoriales de Trabajo de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Familia e Igualdad de Oportunidades

Decreto 85/2005, de 17 de noviembre, por el que se crea el Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Orden PAT/735/2006, de 4 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

## ESTUDIO COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL DELEGADO TERRITORIAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

T.R. LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMÓN. 1988. (DECRETO LEGISLATIVO 1/1988)	LEY 3/2001 DE 3 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN
Ostentar la representación de la Consejería, Consejerías o Junta de Castilla y León, según los casos, en el ámbito territorial correspondiente.	Representa a la Junta de Castilla y León y a cada una de las Consejerías en la respectiva provincia.
Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la jefatura de personal de la Delegación.	Desempeñar la jefatura de personal de la Delegación, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito correspondan a otros órganos administrativos.
Coordinar los órganos a su cargo, impulsar la actividad administrativa y velar por el eficaz empleo de los medios disponibles en el territorio de su competencia.	Coordinar e impulsar la actividad de la Administración General e institucional de la Comunidad Autónoma en la provincia, así como los programas de actuación territorial de la Delegación.
Ejercer las demás competencias que le sean atribuidas o delegadas.	Las demás competencias que se le atribuyan, desconcentren o deleguen.
	Coordinar la acción política de la Junta de Castilla y León.

DECRETO 245/1987, DE 14 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REGULAN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES UNICAS.	DECRETO 225/1988 DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN..	DECRETO 271/2001, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.
Es el representante de la Junta de Castilla y León en la provincia.	Representan a la Junta de Castilla y León y a sus diversas Consejerías en la respectiva provincia.	Representa a la Junta de Castilla y León y a cada una de las Consejerías en la respectiva provincia.
Supervisar la actividad administrativa e inspeccionar el funcionamiento de los distintos Servicios y Unidades Periféricas, elevando, en su caso, el correspondiente informe o propuesta a la Consejería interesada y a la de Presidencia y Administración Territorial, sin perjuicio de las específicas funciones atribuidas normativamente a la Inspección General de Servicios de la Administración de Castilla y León.	Ejercer las competencias que las Leyes y reglamentos atribuyen expresamente a los Delegados o Directores Provinciales de los Departamentos Ministeriales del Estado, en las materias que hayan sido o sean transferidas o delegadas a la Comunidad Autónoma.	Proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial.
Impulsar la actividad de los Servicios Territoriales de la Junta de Castilla y León, dirigiendo y coordinando la actuación de los mismos.	Coordinar los órganos a su cargo, impulsar la actividad administrativa y velar por el eficaz empleo de los medios disponibles en el territorio de su competencia.	Coordinar e impulsar la actividad de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma en la provincia, así como los programas de actuación territorial de la Delegación.
Velar por el cumplimiento de las disposiciones de carácter general que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Autonómica.	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la actuación de los órganos de la Administración Autonómica.	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la actuación de los órganos de la Administración autonómica.
Dirigir y supervisar el funcionamiento de la Oficina Territorial de Información, Iniciativas y Reclamaciones.	Resolver los recursos de alzada contra los actos que adopte el Secretario Territorial y los Jefes de los Servicios Territoriales de la Delegación.	Resolver los recursos que correspondan contra los actos dictados por los Jefes de los Departamentos Territoriales.

	Velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos.
	Proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial.
	Resolver los asuntos que le correspondan.

	Dictar cuantas instrucciones y circulares considere convenientes para el mejor funcionamiento de la Delegación.	Dictar cuantas instrucciones y órdenes de servicio considere convenientes para el mejor funcionamiento de la Delegación.
	Disponer cuanto concierna al régimen interior de la Delegación en todas sus dependencias.	Disponer cuanto concierna al régimen interior de la Delegación en todas sus dependencias.
	Facilitar la coordinación de la acción de la Administración Autonómica, cuando proceda, con la del resto de las Administraciones Públicas que actúen en el ámbito provincial.	Coordinar la acción de la Administración Autonómica con la del resto de las Administraciones Públicas de la provincia.
	Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la Jefatura de Personal de la Delegación.	Desempeñar la jefatura del personal de la Delegación, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito le correspondan a otros órganos administrativos.
	Ejercer las demás competencias que le sean atribuidas o delegadas.	Ejercer las demás competencias que se le atribuyan, desconcentren o deleguen.
		Velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos.
		Participar en la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos en los aspectos que afecten a la Delegación Territorial, así como en la planificación y gestión de los programas de la Administración Regional en la provincia.
		Coordinar la acción política de la Junta de Castilla y León.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

DECRETO 245/1987, DE 14 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REGULAN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES UNICAS.	DECRETO 225/1988 DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.	DECRETO 271/2001, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.
DELEGADO TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL
SECRETARÍA TERRITORIAL	SECRETARÍA TERRITORIAL	SECRETARÍA TERRITORIAL
SERVICIOS TERRITORIALES	SERVICIOS TERRITORIALES	DEPARTAMENTOS TERRITORIALES
COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN	COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN	SERVICIOS TERRITORIALES
ASESORÍA JURÍDICA	ASESORÍA JURÍDICA	COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN
INTERVENCIÓN DELEGADA	INTERVENCIÓN TERRITORIAL	ASESORÍA JURÍDICA TERRITORIAL
		INTERVENCIÓN TERRITORIAL



## EVOLUCIÓN EN EL SISTEMA DE NOMBRAMIENTO DE LOS DELEGADOS TERRITORIALES

<p>DECRETO 216/1987, DE 20 DE AGOSTO, DE CREACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES UNICAS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.</p>	<p>DECRETO 225/1988 DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.</p>	<p>DECRETO 283/1989 DE 14 DE DICIEMBRE POR EL QUE SE REGULA LA FORMA DE PROVISIÓN DE LOS CARGOS DE DELEGADOS TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.</p>	<p>DECRETO 271/2001, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN</p>
<p>LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE DELEGADOS TERRITORIALES SE EFECTUARÁ POR LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, ENTRE FUNCIONARIOS DEL GRUPO A, POR EL SISTEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN CON CONVOCATORIA PÚBLICA.</p>	<p>LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE DELEGADO TERRITORIAL SE EFECTUARÁ POR LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA DE ADMINISTRACION TERRITORIAL, PREVIA DELIBERACION DE LA JUNTA, ENTRE FUNCIONARIOS DEL GRUPO A, POR EL SISTEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN CON CONVOCATORIA PÚBLICA.</p>	<p>LOS DELEGADOS TERRITORIALES TENDRÁN LA CONSIDERACIÓN DE ALTO CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y, SERÁN NOMBRADOS Y SEPARADOS POR DECRETO DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, A PROPUESTA DEL CONSEJERO DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL.</p>	<p>LOS DELEGADOS TERRITORIALES TENDRÁN LA CONSIDERACIÓN DE ALTO CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, CON RANGO DE DIRECTOR GENERAL. LOS DELEGADOS TERRITORIALES SERÁN NOMBRADOS Y SEPARADOS POR DECRETO DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, A PROPUESTA DEL CONSEJERO DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL.</p>

## ESTUDIO COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL DELEGADO TERRITORIAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

T.R. LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMÓN. 1988. (DECRETO LEGISLATIVO 1/1988)	LEY 3/2001 DE 3 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN
Ostentar la representación de la Consejería, Consejerías o Junta de Castilla y León, según los casos, en el ámbito territorial correspondiente.	Representa a la Junta de Castilla y León y a cada una de las Consejerías en la respectiva provincia.
Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la jefatura de personal de la Delegación.	Desempeñar la jefatura de personal de la Delegación, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito correspondan a otros órganos administrativos.
Coordinar los órganos a su cargo, impulsar la actividad administrativa y velar por el eficaz empleo de los medios disponibles en el territorio de su competencia.	Coordinar e impulsar la actividad de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma en la provincia, así como los programas de actuación territoriales de la Delegación.
Ejercer las demás competencias que le sean atribuidas o delegadas.	Las demás competencias que se le atribuyan, desconcentren o deleguen.
	Coordinar la acción política de la

DECRETO 245/1987, DE 14 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REGULAN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES UNICAS.	DECRETO 225/1988 DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN..	DECRETO 271/2001, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN
Es el representante de la Junta de Castilla y León en la provincia.	Representan a la Junta de Castilla y León y a sus diversas Consejerías en la respectiva provincia.	Representa a la Junta de Castilla y León y a cada una de las Consejerías en la respectiva provincia.
Supervisar la actividad administrativa e inspeccionar el funcionamiento de los distintos Servicios y Unidades Periféricas, elevando, en su caso, el correspondiente informe o propuesta a la Consejería interesada y a la de Presidencia y Administración Territorial, sin perjuicio de las específicas funciones atribuidas normativamente a la Inspección General de Servicios de la Administración de Castilla y León.	Ejercer las competencias que las Leyes y reglamentos atribuyen expresamente a los Delegados o Directores Provinciales de los Departamentos Ministeriales del Estado, en las materias que hayan sido o sean transferidas o delegadas a la Comunidad Autónoma.	Proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial.
Impulsar la actividad de los Servicios Territoriales de la Junta de Castilla y León, dirigiendo y coordinando la actuación de los mismos.	Coordinar los órganos a su cargo, impulsar la actividad administrativa y velar por el eficaz empleo de los medios disponibles en el territorio de su competencia.	Coordinar e impulsar la actividad de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma en la provincia, así como los programas de actuación territorial de la Delegación.
Velar por el cumplimiento de las disposiciones de carácter general que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Autonómica.	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la actuación de los órganos de la Administración Autonómica.	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la actuación de los órganos de la Administración autonómica.
Dirigir y supervisar el funcionamiento	Resolver los recursos de alzada contra	Resolver los recursos que correspondan

	Junta de Castilla y León.
	Velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos.
	Proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial.
	Resolver los asuntos que le correspondan.

de la Oficina Territorial de Información, Iniciativas y Reclamaciones.	los actos que adopte el Secretario Territorial y los Jefes de los Servicios Territoriales de la Delegación.	contra los actos dictados por los Jefes de los Departamentos Territoriales.
	Dictar cuantas instrucciones y circulares considere convenientes para el mejor funcionamiento de la Delegación.	Dictar cuantas instrucciones y órdenes de servicio considere convenientes para el mejor funcionamiento de la Delegación.
	Disponer cuanto concierne al régimen interior de la Delegación en todas sus dependencias.	Disponer cuanto concierna al régimen interior de la Delegación en todas sus dependencias.
	Facilitar la coordinación de la acción de la Administración Autonómica, cuando proceda, con la del resto de las Administraciones Públicas que actúen en el ámbito provincial.	Coordinar la acción de la Administración Autonómica con la del resto de las Administraciones Públicas de la provincia.
	Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la Jefatura de Personal del la Delegación.	Desempeñar la jefatura del personal de la Delegación, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito le correspondan a otros órganos administrativos.
	Ejercer las demás competencias que le sean atribuidas o delegadas.	Ejercer las demás competencias que se le atribuyan, desconcentren o deleguen.
		Velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos.
		Participar en la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos en los aspectos que afecten a la Delegación Territorial, así como en la planificación y gestión de los programas de la Administración Regional en la provincia.
		Coordinar la acción política de la Junta de Castilla y León.

## ESTUDIO DE LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA SECRETARÍA TERRITORIAL DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

<p>LEY 1/1983 DE 29 DE JULIO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION DE CASTILLA Y LEON.</p>	<p>DECRETO LEGISLATIVO 1/1988, DE 21 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.</p>	<p>LEY 3/2001, DE 3 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN</p>
		<p>La Secretaría Territorial dependerá orgánicamente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y funcionalmente, a través del Delegado Territorial, de los diversos órganos superiores y directivos que correspondan por razón de la materia.</p>
<p>DECRETO 245/1987, DE 14 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REGULAN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES UNICAS.</p>	<p>DECRETO 225/1988 DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.</p>	<p>DECRETO 271/2001, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN</p>
<p>– La Secretaría Territorial ejercerá las funciones de coordinación, régimen interior, asuntos generales, gestión administrativa y, en general, las que le encomiende el Delegado Territorial. – Su estructura orgánica y funcional se determinará por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. – El puesto de Secretario Territorial será cubierto entre funcionarios del Grupo A o B, mediante convocatoria pública por el procedimiento de libre designación.</p>	<p>– La Secretaria Territorial, con nivel orgánico de Servicio, es el órgano de apoyo y asesoramiento al Delegado en el ejercicio de sus competencias generales y, en particular, en la gestión administrativa de las competencias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la provincia. Le corresponde también cuantas otras competencias le sean expresamente atribuidas o delegadas. – Por Orden conjunta de todas las Consejerías, formalizada por la de Presidencia y Administración Territorial, previa deliberación de la Junta, se determinarán su organización y funciones. – El Delegado Territorial será sustituido en caso de vacante, ausencia o enfermedad por el Secretario Territorial y, en su defecto, por el Jefe de Servicio Territorial más antiguo.</p>	<p>– La Secretaría Territorial es el órgano de apoyo al Delegado en el ejercicio de sus competencias, y en particular las de coordinación de la actuación de los órganos de la Administración de la Comunidad en la provincia, correspondiéndole, a su vez, aquellas que le sean atribuidas o delegadas. – El Secretario Territorial depende orgánicamente del Delegado Territorial y funcionalmente, a través de éste, de los diversos órganos superiores y directivos de las Consejerías que correspondan por razón de la materia. – El Delegado Territorial será suplido, en caso de ausencia, vacante o enfermedad, por el Secretario Territorial y, en su defecto, por el Jefe de Departamento Territorial que tenga mayor antigüedad salvo que el Consejero de Presidencia y Administración Territorial disponga otra cosa.</p>
<p>ORDEN DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1987, POR LA QUE SE DESARROLLA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y SE DEFINEN LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TERRITORIAL Y DE LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES UNICAS.</p>	<p>ORDEN DE 4 DE AGOSTO DE 1994, DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, POR LA QUE SE MODIFICA LA DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1987 QUE DESARROLLA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y SE DEFINEN LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TERRITORIAL Y DE LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES UNICAS.</p>	<p>ORDEN DE 20 DE DICIEMBRE DE 2001, DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, POR LA QUE SE DESARROLLA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.</p>

<p>La Secretaría Territorial de cada una de las Delegaciones Territoriales se estructura en las siguientes Secciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sección de Asuntos Generales.</li> <li>- Sección de Coordinación e Información.</li> </ul>	<p>La Secretaria Territorial de cada una de las Delegaciones Territoriales se estructura en las siguientes Secciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sección de Asuntos Generales.</li> <li>- Sección de Coordinación e Información.</li> <li>- Sección de Régimen Local.</li> <li>- Sección de Régimen Interior»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Secretaría Territorial, como órgano de apoyo y coordinación al Delegado Territorial, para el ejercicio de sus competencias, se estructura en las siguientes Unidades:</li> <li>• Asesoría Jurídica Territorial.</li> <li>• Sección de Información y Atención al Ciudadano.</li> <li>• Unidad de Informática Territorial.</li> <li>• Unidad de Estudios y Coordinación.</li> <li>• Unidad de Personal y Régimen Interno.</li> <li>• Sección de Régimen Local.</li> <li>• Sección de Interior.</li> <li>• Sección de Protección Civil.</li> <li>- Dependen de las Secretarías Territoriales de las Delegaciones de la Junta de Castilla y León, en las provincias de León y Burgos respectivamente, las Unidades Coordinadoras del Bierzo y de Miranda de Ebro.</li> </ul>
---	--	--



## **8. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN.**

1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO Y TIPOS DE PARTICIPACIÓN.
  - A. PARTICIPACIÓN INTERNA.
  - B. PARTICIPACIÓN ORGÁNICA O INTERSUBJETIVA.
  - C. PARTICIPACIÓN EXTERNA.
2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA
  - 2.1. EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.
  - 2.2. EN LA L.R.J.P.A.C.
  - 2.3. EN LAS NORMAS AUTONÓMICAS.
3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 3.1. EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.
  - 3.2. EN LA LEY DEL GOBIENO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.
  - 3.3. EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL.
    - 3.3.1. ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO.
      - 3.3.1.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PESCA.
      - 3.3.1.2. CONSEJOS TERRITORIALES DE CAZA.
      - 3.3.1.3. COMISIONES TERRITORIALES CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.
      - 3.3.1.4. JUNTAS CONSULTIVAS DE LAS RESERVAS REGIONALES DE CAZA.
      - 3.3.1.5. COMISIONES TERRITORIALES DE ARTESANIA.
      - 3.3.1.6. COMISIONES DE DIRECCIÓN DEL PLAN SOCIOSANITARIO DEL ÁREA DE SALUD.
      - 3.3.1.7. CONSEJOS DE SALUD DE ÁREA.
      - 3.3.1.8. COMISIONES PROVINCIALES DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL.
      - 3.3.1.9. CONSEJOS PROVINCIALES DE TRABAJO.
      - 3.3.1.10. CONSEJO PROVINCIAL PARA LAS PERSONAS MAYORES DE CASTILLA Y LEÓN.
      - 3.3.1.11. COMISIÓN DE CONVIVENCIA DE LOS CENTROS ESCOLARES.
    - 3.3.2. ÓRGANOS PRINCIPALES DE DECISIÓN.
      - 3.3.2.1. JUNTAS PROVINCIALES DE FOMENTO PECUARIO.
      - 3.3.2.2. COMISIONES DE EVALUACIÓN DEL PERSONAL INTERINO EN PUESTOS ADSCRITOS DE FUNCIONARIOS SANITARIOS DE AGRICULTURA.
      - 3.3.2.3. COMISIONES PROVINCIALES DE VALORACIÓN PARA LA ADMISIÓN DE LOS CENTROS INFANTILES DE TITULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.
      - 3.3.2.4. COMISIONES TERRITORIALES DE PRVENCIÓN AMBIENTAL.
      - 3.3.2.5. COMISIÓN PROVINCIAL COORDINADORA DE JUEGOS ESCOLARES.
      - 3.3.2.6. CONSEJOS PROVINCIALES DE TRANSPORTES.
      - 3.3.2.7. JUNTAS ARBITRALES DE TRANSPORTES.

- 3.3.2.8. COMISIONES DE EVALUACIÓN DEL PERSONAL INTERINO EN PUESTOS ADSCRITOS A FUNCIONARIOS SANITARIOS.
- 3.3.2.9. CONSEJOS ESCOLARES DE CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS.
- 3.3.3. ÓRGANOS QUE TRABAJAN CON MATERIAS EN LAS QUE SE PRECISAN EXPERTOS.
  - 3.3.3.1. COMISIONES TERRITORIALES DE PATRIMONIO.
  - 3.3.3.2. COMISIONES TERRITORIALES DE URBANISMO.
  - 3.3.3.3. COMISIONES TERRITORIALES DE VALORACIÓN.
  - 3.3.3.4. COMISIONES LOCALES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.
  - 3.3.3.5. COMISIONES TERRITORIALES DE VIVIENDA.

## 1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO Y TIPOS DE PARTICIPACIÓN.

El adentrarnos en el estudio de la participación ciudadana en el marco de la administración periférica nos resulta interesante al valorar precisamente que es en ese ámbito en el que consideramos que, en el contexto de la Administración Autonómica, se van a desarrollar más y mejores posibilidades de que los ciudadanos puedan implicarse en conseguir de las actuaciones administrativas una mayor adecuación a la realidad social<sup>638</sup>. Se trata, no en vano, de aquella parte de la administración regional que a los ciudadanos se les presenta como más cercana y accesible para lograr su intervención.

Es cierto que la participación es una materia que viene siendo analizada habitualmente en el conjunto de la Administración muy frecuentemente al tratar la democratización<sup>639</sup> de la misma. Se trata de una cuestión que si bien ya nadie pone en duda, presenta variedades en cuanto a su encuadre y a las técnicas para llevarla a cabo.

Para ubicar adecuadamente la actualidad de nuestro estudio, consideramos interesante recordar siguiendo a Daniel Innerarity<sup>640</sup> que en la evolución de los modelos de gestión pública ha quedado superado, desde el final de los años noventa el modelo del New Public Management, y comienza a imperar la idea de la “gobernanza”. Esta abstracción que nos traslada del campo del análisis normativo a la teoría de la gestión

---

<sup>638</sup> José María Quiroga de Abarca nos indica en su obra “Derecho Administrativo I, Parte General”, que con la participación del ciudadano “hay que perseguir lo oportuno frente a lo inoportuno, lo que implica una adecuación a la realidad social de las demandas promovidas por el administrado con su participación”

<sup>639</sup> En nuestra opinión, la democratización de la Administración Pública, para ser realmente efectiva, ha de reflejarse en una serie de cuestiones de manera ineludible:

1. El sometimiento de la misma al ordenamiento jurídico.
2. La transparencia y apertura en el actuar administrativo.
3. La participación de los ciudadanos.

<sup>640</sup> Innerarity, Daniel: “El nuevo espacio público”. Espasa. 2006.



pública, encuentra sentido en nuestro trabajo si observamos que de lo que se trata es de vencer las tendencias que nos inducían a pensar que las técnicas de la gestión empresarial, la eficacia, la orientación al cliente y la calidad eran las claves de la modernización de los servicios públicos. Y por el contrario, la nueva tendencia de la “gobernanza” trata de explicarnos que el camino hacia la solución de los problemas sociales está no sólo en la eficacia sino además y fundamentalmente en la cooperación con los sectores sociales afectados. Por lo tanto podemos incorporar toda la teoría de la participación del ciudadano en el reparto de responsabilidades, en el diálogo social, y en el compromiso ciudadano, que aparecen como claves en un moderno modelo de gestión pública.

En segundo lugar, y en cuanto a la variedad de técnicas en las que se concreta la participación, debemos empezar excluyendo a todas aquellas que derivan de una relación jurídica bilateral entre la administración y el ciudadano como titular de unos derechos e intereses legítimos sustanciables a través de cualquier procedimiento administrativo. Nos parece esa cuestión más propia de un estudio acerca del interesado, de las situaciones jurídicas subjetivas, o en definitiva, de lo que se denomina la teoría del administrado.

Nos ocuparemos, por el contrario, de la participación del ciudadano como sujeto preocupado por el interés general, o visto desde el punto de vista de la Administración como un mecanismo de apertura a la sociedad. Analizaremos los mecanismos de la participación tal y como la entiende Sánchez Morón<sup>641</sup>, en el sentido más genérico posible, desde el punto de vista etimológico: tomar parte en la elaboración de las decisiones formalizadas como funciones administrativas.

Desde ese concepto amplísimo, que el autor considera vacío y desprovisto de contenido práctico, nos señala una clasificación de los tipos de participación que nos será de utilidad para encuadrar la que se produce en la administración periférica de la Comunidad de Castilla y León:

#### A. Participación interna.

Se trata de la intervención de los que trabajan en el seno de la Administración Pública en el proceso de formación de la decisión administrativa. Es por tanto la

---

<sup>641</sup> Sánchez Morón, Miguel: “La participación del ciudadano en la Administración Pública”. Estudios de Administración. XLI. Centro de Estudios Constitucionales. 1980.

participación de los empleados públicos. No es de nuestro interés más que a efectos enunciativos, dado que lo que se produce en realidad es la intervención de ciudadanos con una relación de sujeción especial a la administración pública que además presenta escasas diferencias entre la que se produce en los servicios centrales y la propia de los periféricos de la administración autonómica.

#### B. Participación orgánica o intersubjetiva.

Es la participación que se logra a través de la interrelación de las diferentes unidades administrativas, con la finalidad habitual de que se logre influencia de organismos portadores de intereses específicos en la composición que realizan los organismos situados a un nivel más elevado. Al igual que la anterior no nos interesa más que su enunciación a efectos del encuadre de la modalidad de participación más sugestiva para este trabajo.

#### C. Participación externa.

Es la que realmente afecta a nuestro estudio, y que el propio Sánchez Morón definió como la intervención de los individuos y los grupos sociales exteriores a la organización administrativa en las funciones, decisiones y actividades formalmente consideradas como administrativas.

En su trabajo sobre la participación ciudadana en la Administración Pública que ya hemos citado con anterioridad, Sánchez Morón analiza ampliamente como participación externa el ejercicio privado de funciones públicas de los casos de concesión de servicios públicos, la colaboración técnica de una eventual ayuda pericial, la intervención que constituyen las garantías procedimentales, y dentro de la más propiamente denominada por el autor como participación en las funciones administrativas, la participación consultiva, las formas de democracia directa, la participación negociación y la participación orgánica. Aún siendo una catalogación exhaustiva de modalidades de participación, entendemos que algunas de ellas se producen en el marco de una relación jurídica bilateral, otras carecen de mecanismos concretos para hacerlas efectivas y otras pertenecen al ámbito de la participación de tipo político.

Es por lo que, simplificando esta completa enumeración de modalidades de

participación, coincidiremos con Garrido Falla<sup>642</sup> en reducir las a los efectos que nos interesan en participación funcional<sup>643</sup> y orgánica, si bien la directamente relacionada con la actividad de la administración periférica y la que presenta la más alta carga participativa y controladora a juicio de Sánchez Morón es la orgánica.

En efecto, la participación orgánica consiste en la creación y funcionamiento de órganos colegiados integrados no sólo por representantes de la Administración sino parcial o exclusivamente por representantes de determinadas organizaciones sociales<sup>644</sup>. O también la intervención del particular o del grupo social portador del interés colectivo encauzada a través de un órgano administrativo de decisión, o de control de las decisiones burocráticas o de una actividad administrativa específica<sup>645</sup>.

Dentro de los órganos en los que se concreta esta participación debemos distinguir claramente entre:

- 1º. Órganos consultivos.
- 2º. Órganos principales de decisión.
- 3º. Órganos que trabajan con materias en las que se precisan expertos.

Utilizaremos esta clasificación para analizar uno por uno este tipo de órganos desplegados en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Por último deberemos dejar constancia de la impetuosa emergencia en los últimos tiempos el último de los cauces con los que cuenta el ciudadano hacer efectiva su participación: la administración electrónica o e-administración. Sin embargo, este sistema no incide en las relaciones del ciudadano con la administración periférica.

## 2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA.

### 2.1. EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

No cabe la menor duda, aún para un lego en la materia, del interés de los constituyentes en incorporar al sistema constitucional que nace en 1978 la participación

---

<sup>642</sup> Garrido Falla, F.: "Tratado de Derecho Administrativo". Tecnos. 1987.

<sup>643</sup> La participación funcional para estos autores presenta diversas modalidades: las audiencias públicas, las iniciativas populares, las consultas populares locales, y las informaciones públicas.

<sup>644</sup> Definición que nos parece acertada ofrecida por Gomero Casado y Fernández Ramos en su "Manual Básico de Derecho Administrativo" ya citado.

<sup>645</sup> Sánchez Morón, M.: "La participación del ciudadano en...". Op. cit.

ciudadana en los asuntos públicos, derivado como no puede ser de otro modo, de la emanación de los poderes del Estado del pueblo que consagra el artículo 1.2.

– Pero además la participación aparece como uno de los principios rectores del ordenamiento constitucional en el artículo 9.2 de la C.E.: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

– Y cuando la C.E. regula los derechos y libertades dentro del Título I, al referirse al derecho a la educación dice que “Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”.

– Dentro de los principios rectores de la política social y económica vuelve a dar cabida a la participación, en este caso de los jóvenes en el artículo 48: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

– En el mismo contexto regula la defensa de los consumidores y usuarios y concreta en el artículo 51.2 que “Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

– Como participación en este caso de tipo político podemos calificar a la que el texto constitucional invita en el artículo 87.3 cuando dice que “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley”.

– En el Título dedicado al Gobierno y a la Administración recoge una destacada muestra de participación ciudadana en la Administración al afirmar en el artículo 105 que “La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

– También cuando se trata de la Economía y Hacienda se tiene presente, en el artículo 131 esta idea: “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las

previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

A pesar de haber enumerado algunas de las referencias constitucionales a la participación administrativa, coincidimos con Gamero Casado y Fernández Ramos<sup>646</sup> al considerar detenidamente dos preceptos constitucionales hasta ahora no citados en relación con la participación y que nos han de llevar a considerar si el derecho a la participación en las funciones administrativas es o no un derecho fundamental o si al menos lo es de carácter constitucional:

a. El artículo 23.1 según el cual los ciudadanos tienen el derecho fundamental a “participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. En este caso es el propio Tribunal Constitucional el que en reiterada jurisprudencia<sup>647</sup> ha declarado que la participación a la que se refiere este artículo no es otra que la de carácter político.

b. El artículo 129.1 según el cual “la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”, supone el fundamento para considerar de carácter constitucional el derecho a la participación administrativa en los asuntos declarados en ese precepto, y de creación legal el resto.

## 2.2. EN LA L.R.J.P.A.C.

Por su parte, la L.R.J.P.A.C. también consagra la participación administrativa de los ciudadanos al enumerar sus principios generales. En concreto, el artículo 3, redactado conforme a la Ley 4/1999, de 13 de enero, dice en su párrafo 5 que “en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”. Y posteriormente aunque no hable de participación, el artículo 35 de la misma ley nos lleva a pensar en la misma idea cuando reconoce un catálogo de derechos de notable inspiración democrática que

---

<sup>646</sup> Gamero Casado, E y Fernández Ramos, Severiano. “Manual Básico de Derecho Administrativo”. Tecnos. 2006.

<sup>647</sup> SSTC 51/1984, 119/1995, 16 4/2001.

pretenden conseguir una Administración transparente y accesible para el ciudadano<sup>648</sup>. Por último, la L.R.J.P.A.C. también regula en su artículo 39 la colaboración de los ciudadanos, y en el 45 de la incorporación de medios técnicos, que supone la apertura de una vía facilitadora de relaciones administración-ciudadano, incluida la participación en las funciones administrativas.

### 2.3. EN LAS NORMAS AUTONÓMICAS.

Avanzando en nuestra exposición, nos encontraremos con que en el ordenamiento jurídico autonómico se pone de manifiesto un reciente interés por la participación de los ciudadanos en la Administración. En efecto, se hace patente que sólo las normas aprobadas en los últimos tiempos reflejan una preocupación destacada por esta materia a través de una regulación profusa, que sin embargo, en ningún caso concreta los mecanismos para hacer efectiva la participación. Así, y sin perjuicio de la reproducción que algunos estatutos de autonomía hacen de la fórmula constitucional del artículo 9.2, destacamos por su interés la regulación de Andalucía, Islas Baleares y Cataluña.

– De este modo, el Estatuto andaluz, en su artículo 134 consagra la participación de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar. Mientras que su Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, introduce, entre los principios generales de organización y funcionamiento de la Administración del artículo 3, la proximidad a la ciudadanía de la letra r). Y el artículo 5 compromete a la Junta de Andalucía a actuar de acuerdo con el principio de buena administración, que comprende el derecho de la ciudadanía a: “c) participar en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el procedimiento establecido” y “e) Participar en los asuntos públicos”.

Este derecho lo concreta posteriormente el artículo 32, que parte de reconocer que se podrán crear en la Administración de la Junta de Andalucía órganos de participación con fines de información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas o de actuaciones con gran incidencia social y de audiencia a sectores o

---

<sup>648</sup> Derecho a identificar a los funcionarios, derecho a obtener información sobre las actuaciones administrativas, derecho a acceder a archivos y registros administrativos, a obtener copia sellada de los documentos que se presenten, a utilizar lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma, a formular alegaciones y a presentar documentos...

colectivos determinados, que puedan resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas. Y sin embargo culmina negando a esos órganos competencias decisorias.

Por último, destaca la regulación exhaustiva y actualizada que hace la ley andaluza en su artículo 7 de la administración electrónica y las relaciones entre ciudadano y administración a través de ese medio.

– El Estatuto de las Islas Baleares va más allá que el andaluz y desarrolla ampliamente el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en su Título III (De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares):

Por un lado, el artículo 14, dedicado a los derechos en relación con las Administraciones Públicas, reconoce su derecho a “intervenir, directamente o a través de sus representantes, ante las Administraciones públicas de las Illes Balears de acuerdo con la legislación del Estado y las leyes del Parlamento”.

Por otra parte el artículo 15, bajo la rúbrica “Derechos de participación”, regula fundamentalmente la de tipo político, pero también incluye un primer apartado en el que podemos considerar englobados la participación administrativa, toda vez que dice que “todos los ciudadanos de las Illes Balears tienen derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma. Los poderes públicos promoverán la participación de los agentes económicos y sociales del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos”.

Además se refiere también enunciándola a la participación de las personas dependientes y de la juventud (artículo 16.3) y de los miembros de la comunidad educativa en los asuntos escolares y universitarios.

Por su parte la Ley 3/2003, de 26 de Marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, otorga a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos la categoría de principio de actuación al incluirlo en su artículo 3. Sin embargo, y a pesar de un amplio Título IV dedicado a los derechos de los ciudadanos en el que se regula hasta el derecho a la imparcialidad administrativa, no se vuelve a decir nada de la participación. Con lo que se concluye que curiosamente es más profusa la regulación de esta materia en el

Estatuto de Autonomía que en la ley reguladora de la Administración.

– El caso del Estatuto catalán es muy similar al balear, toda vez que dedica su artículo 29 al “derecho de participación”, y si bien se refiere sobre todo, como en el caso balear a la de tipo político, también incluye referencias genéricas a que “los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña”. Si bien este Estatuto vuelve con la participación en el artículo 43 (Fomento de la participación), no encontramos en él más que declaraciones genéricas en las que podemos entender que de manera implícita se incluye la de tipo administrativo.

En la Ley 13/1989, de 14 de Diciembre de Organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, no se hace, como pasa en el caso balear, referencia alguna a la participación o a los mecanismos para llevarla a cabo. Entendemos, por la diferencia temporal entre una norma y otra, que estos dos estatutos han asumido las nuevas tendencias de la gestión pública a las que al principio de este capítulo hacíamos referencia (corresponsabilidad de los ciudadanos, diálogo social, reparto de responsabilidades...)

### 3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

#### 3.1. EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.

Retomando la idea que al principio de este capítulo poníamos de manifiesto, el momento que se vive en la Administración Pública en las fechas en las que se aprueba el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, hace que la preocupación por la democratización de la misma sea más intensa que en épocas anteriores, lo cual deja su reflejo en las normas políticas y administrativas.

De este modo, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León tal y como se configura tras la reforma aprobada por Ley 14/2007, de 30 de noviembre, se deja ver manifiestamente ese interés en la participación de los ciudadanos. Haciendo un repaso exhaustivo:

– En el artículo 7.2 al regular el ámbito personal de aplicación del Estatuto no sólo deja de manifiesto la condición de castellanos y leoneses de los españoles residentes en



el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla y León y acrediten esta condición en la forma prevista en la legislación estatal, así como sus descendientes, sino que a todos ellos se les otorgan expresamente los derechos de participación en los asuntos públicos definidos en el artículo 11.

– El artículo 8 reproduce la cláusula constitucional del artículo 9.2 al decir que corresponde a los poderes públicos de Castilla y León “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social”.

– Por su parte el citado artículo 11 regula “derechos de participación en asuntos públicos” y aunque se refiera en su contenido a los de naturaleza fundamentalmente política, en el primero de sus párrafos hace alusión a la participación en términos muy generales en los que por supuesto entendemos incluida la que en nuestro estudio interesa: “los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a participar en los asuntos públicos de la Comunidad directamente o mediante la elección de representantes, en los términos establecidos en la Constitución, en el presente Estatuto y en las leyes”. Por supuesto a continuación regula el derecho a ser elector o elegibles, a presentar iniciativas legislativas, a promover la convocatoria de consultas populares, y a dirigir peticiones a las Instituciones de la Comunidad.

– Dentro de los derechos sociales del artículo 13, el párrafo 5, al determinar los derechos de las personas mayores, les concede expresamente “el derecho de participación pública y de asociación”. Lo mismo para los castellanos y leoneses que se encuentren en situación de dependencia en el párrafo 7, y las personas con discapacidad en el 8 a las se las remite a la ley, que reconocerá “la participación de las personas con discapacidad en la definición de las políticas que les afecten” en este caso “a través de las asociaciones representativas de sus intereses”.

– En el amplio catálogo de principios rectores de políticas públicas de Castilla y León del artículo 16 se instituye como tal en su apartado 24 “El fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social”. Mientras que en el apartado 19 consagra “la promoción de un sistema educativo de calidad, abierto, plural y participativo, que forme en los valores constitucionales”.

– El artículo 44 define el municipio como “la institución de participación más directa

de los ciudadanos en los asuntos públicos”.

### 3.2. EN LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN.

En la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León sólo se encuentran referencias a la participación de los ciudadanos en la regulación que se hace de los órganos colegiados (artículos 52 a 58), en la que, tal y como se hace en la L.R.J.P.A.C., se posibilita la participación de organizaciones representativas de intereses sociales.

### 3.3. EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL.

#### 3.3.1. ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO.

##### 3.3.1.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PESCA.

Regulados por la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León y por el Decreto 74/1999 de 15 de abril por el que se establece la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Pesca de Castilla y León. Según el artículo 54 de la Ley y el 2 del Decreto, son órganos asesores de la Junta en cualquier materia relacionada con la protección de los ecosistemas acuáticos y de la pesca en aguas continentales. Entre sus funciones están la propuesta de medidas para la protección y ordenado aprovechamiento de los ecosistemas acuáticos y de los seres que los habitan e la información de la normativa de pesca en cada temporada y en cada provincia. Participan en este órgano:

- Un representante de la Delegación Provincial de la Federación Castellano Leonesa de Pesca y Casting.
- Tres representantes de Asociaciones.
- Dos representantes de Asociaciones, de ámbito provincial o con sede en la provincia, cuyo fin principal, contenido en sus estatutos, sea la defensa de la naturaleza.
- Dos personas de reconocido prestigio en materia de pesca.
- Como colaboración eventual, podrán asistir eventualmente con invitación del presidente personas con conocimientos técnicos o científicos en las materias a tratar y

cuya colaboración se estime conveniente. Estas personas asistirán a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.

### 3.3.1.2. CONSEJOS TERRITORIALES DE CAZA.

Regulados la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León y en el Decreto 80/2002 de 20 de junio por el que se establece la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Caza de Castilla y León. El Artículo 66 de la Ley y el 3 del Decreto los define como órganos asesores de la Junta en todos los asuntos concernientes a la caza de cada provincia. Y de manera genérica le corresponde la propuesta de medidas para la protección, fomento y ordenado aprovechamiento de la caza y la información de la normativa de caza en cada temporada y en cada provincia. Integran este órgano colegiado además de los representantes de las administraciones competentes:

- Un representante de la Delegación Provincial de la Federación de Caza de Castilla y León.
- Un representante de la Delegación Provincial de la Federación Castellano Leonesa de Galgos.
- Un representante de las Organizaciones Profesionales Agrarias, designado.
- Dos representantes de las Asociaciones de cazadores con sede en la provincia.
- Dos representantes de los titulares de los cotos privados de caza de la provincia.
- Dos representantes de Asociaciones con sede en la provincia, cuyo fin principal, contenido en sus estatutos, sea la promoción del estudio, la gestión o la protección de la fauna silvestre, y no incluyan entre sus fines la promoción del deporte de la caza.
- Dos personas de reconocido prestigio en materia de caza. A las sesiones del Consejo Territorial de Caza podrá asistir eventualmente y previa convocatoria de su Presidente, otras personas con conocimientos técnicos o científicos en las materias a tratar y cuya colaboración se estime conveniente.

### 3.3.1.3. COMISIONES TERRITORIALES CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

Regulada en la Orden FAM/1822/2007, de 25 de octubre, por la que se crean y regulan las Comisiones Territoriales contra la Violencia de Género en Castilla y León.

Cuenta con funciones como la promoción del acercamiento y la comunicación entre los profesionales dedicados a la materia, la coordinación de recursos o seguimiento de algunos casos. Además de representantes de las administraciones participan en estas comisiones entidades que gestionan centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género y representantes de los colegios profesionales de psicólogos y de abogados, los cuales participan en programas de atención a las víctimas de violencia de género a través de convenios con la Administración Regional.

#### 3.3.1.4. JUNTAS CONSULTIVA DE LAS RESERVAS REGIONALES DE CAZA.

Reguladas en la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León y el Decreto 79/2002 de 20 de junio por el que se establece la composición y el régimen de funcionamiento de las Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León. En el artículo 8 de la Ley se establece que, con la finalidad de colaborar en la consecución de los fines que motivaron su creación, en cada Reserva Regional de Caza existirá una Junta Consultiva, como órgano asesor en los asuntos relacionados con la Reserva. En este órgano participan como representantes de los ciudadanos interesados o afectados por esta materia un representante de las Sociedades de Cazadores locales con sede en la Reserva y un representante de las asociaciones con sede en la provincia de la Reserva ,cuyo fin principal, contenido en sus estatutos, sea la promoción del estudio, la gestión o la defensa de los recursos naturales.

#### 3.3.1.5. COMISIONES TERRITORIALES DE ARTESANÍA.

Creadas mediante Decreto 74/2006 de 19 de octubre por el que se regula la artesanía en Castilla y León y Orden EYE/1665/2007, de 25 de septiembre, de desarrollo del Decreto 74/2006, de 19 de octubre. En su artículo 15 se determina que dependiente de cada una de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, en cada provincia se constituirá una Comisión Territorial de Artesanía, como órgano asesor a la Administración en la materia. En las mismas participan como vocales tres representantes de asociaciones y federaciones artesanas y tres personas de reconocida competencia en la materia a nivel provincial.

#### 3.3.1.6. COMISIONES DE DIRECCIÓN DEL PLAN SOCIOSANITARIO DEL ÁREA DE SALUD.

Reguladas por Decreto 74/2000 por el que se crea y regula la estructura de Coordinación de Atención Sociosanitaria de la Comunidad de Castilla y León, modificado por el Decreto 49/2003, de 24 de Abril, por el que se modifica el Decreto 74/2000, de 13 de abril, sobre estructuras de coordinación sociosanitaria de la Comunidad de Castilla y León. Según dice el artículo 3.1 del Decreto 73/2000 es el órgano de coordinación de la atención sociosanitaria de su demarcación territorial, que tiene como finalidad la coordinación de las actuaciones de las Instituciones Sanitarias y Sociales, pertenecientes a cualquier Administración Pública y vinculadas a los objetivos y programas de la planificación sociosanitaria de su correspondiente Área de Salud. Mantiene funciones de promoción, propuesta, impulso y seguimiento y en el participan dos representantes de las Organizaciones No Gubernamentales vinculadas a las actividades del Plan Sociosanitario.

#### 3.3.1.7. CONSEJOS DE SALUD DE ÁREA.

Regulados por Decreto 48/2003 de 24 de abril por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León y Decreto 139/2003, de 4 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 48/2003, de 24 de Abril. En el artículo 7 del Decreto 48/2003, se adscribe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, es el órgano colegiado superior de participación de la Comunidad en el ámbito del Área de Salud, con carácter consultivo. En el participan dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas, dos representantes de las Organizaciones Empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma. dos miembros en representación de las organizaciones de Consumidores y Usuarios, a propuesta del Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios y un representante por cada una de las dos asociaciones de vecinos con mayor número de asociados radicadas en el Área.

#### 3.3.1.8. COMISIONES PROVINCIALES DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL.

Reguladas por Decreto 103/2005, de 29 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León y sus Comisiones Provinciales de Seguridad y Salud Laboral. Se configuran en su artículo 1 como órganos colegiados de consulta, asesoramiento y participación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en materia de seguridad y salud laboral de los

trabajadores. Sus funciones son de propuesta, informe, análisis y puesta en conocimiento de resultados y programas ejecutados en la materia. La participación ciudadana se plasma en la presencia en este órgano de cuatro representantes de las Organizaciones Empresariales que tengan la consideración de más representativas en Castilla y León y de cuatro representantes de las Organizaciones Sindicales que tengan la consideración de más representativas en Castilla y León.

#### 3.3.1.9. CONSEJOS PROVINCIALES DE TRABAJO.

Regulados en el Decreto 114/2004, de 21 de octubre, por el que se crea el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo. Nacen como consecuencia de la necesidad de establecer en el seno de la Consejería competente y en sus unidades territoriales en materia laboral un órgano de participación institucional de los Agentes Sociales y Económicos más representativos de la Comunidad y de la Administración Regional en materias interdisciplinarias o generales relacionadas con las áreas de Empleo y Trabajo, como la ejecución de legislación laboral, la prevención de riesgos laborales, la economía social, las políticas activas de empleo, y la formación e intermediación laboral, y con el objeto de dialogar sobre las estrategias generales de las actuaciones de la Administración Regional que afecten al conjunto de las áreas de trabajo. Al igual que el órgano anterior la participación consistirá en la presencia de cuatro representantes de las Organizaciones Empresariales que tengan la consideración de más representativas en Castilla y León y de cuatro representantes de las Organizaciones Sindicales que tengan la consideración de más representativas en Castilla y León.

#### 3.3.1.10. CONSEJO PROVINCIAL PARA LAS PERSONAS MAYORES DE CASTILLA Y LEÓN.

Regulados por la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León y el Decreto 96/2004 de 26 de agosto, por el que se regula la Organización y el Funcionamiento del Consejo Regional y se crean los Consejos Provinciales para las Personas Mayores de Castilla y León. Son órganos cuya finalidad es encauzar la participación institucional de este colectivo social. Desarrollan funciones de naturaleza consultiva, de propuesta, coordinación y asesoramiento a los órganos y entidades de la Administración de la Comunidad Autónoma que tengan

encomendados los servicios y las medidas de política social para las personas mayores. La participación ciudadana en este órgano se concreta en el artículo 14 del Decreto que incluye:

- Dos vocales en representación de las Asociaciones de Personas Mayores, sus Federaciones, sus Confederaciones y sus Uniones de ámbito provincial.
- Dos vocales en representación de las Entidades de Personas Mayores de ámbito inferior al provincial; dos vocales en representación de los Centros de Personas Mayores.
- Un vocal en representación de las Entidades de Personas Mayores de ámbito provincial o inferior al provincial cuya actuación se dirija hacia las personas mayores dependientes.

#### 3.3.1.11. COMISIÓN DE CONVIVENCIA DE LOS CENTROS ESCOLARES.

Creados por el Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León. Se trata de un órgano, según el artículo 20 del Decreto, que existe en el seno del consejo escolar y que tiene como finalidad garantizar la aplicación correcta de lo dispuesto en la norma que los crea y colaborar en la planificación de medidas preventivas y en la resolución de conflictos. En los centros públicos la comisión estará integrada por el director, el jefe de estudios y un número de profesores, padres y alumnos, elegidos por cada uno de los sectores de entre sus representantes en el consejo escolar, atendiendo a distintos criterios en función del tipo de enseñanza que imparta el centro criterios:

#### 3.3.2. ÓRGANOS PRINCIPALES DE DECISIÓN.

##### 3.3.2.1. JUNTAS PROVINCIALES DE FOMENTO PECUARIO.

Regulada por la Ley 1/1999 de 4 de febrero de Ordenación de Recursos Agropecuarios Locales, y Decreto 307/1999 de 9 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales. Se le atribuyen competencias de informe sobre las Ordenanzas de Pastos y sus modificaciones, a la vista de las propuestas de las Juntas Agropecuarias Locales;

propuesta al Servicio Territorial de los precios máximos y mínimos que han de regir en la provincia para cada zona ganadera; propuesta de la actualización y, en su caso, la modificación de las zonas ganaderas existentes y otras similares enumeradas en el artículo 22 del Decreto 307/1999. Entre sus componentes destaca la participación del el Presidente de la Cámara Agraria Provincial, y cinco representantes de las Organizaciones Profesionales Agrarias propuestos por las Organizaciones más representativas de la Provincia.

#### 3.3.2.2. COMISIONES DE EVALUACIÓN DEL PERSONAL INTERINO EN PUESTOS ADSCRITOS A FUNCIONARIOS SANITARIOS DE AGRICULTURA.

Regulada por la Orden de 26 de febrero de 1996 de la Consejería de Agricultura y Ganadería por la que se regula el nombramiento de personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura y Ganadería, modificada por Orden de 5 de diciembre de 2002. Asume funciones propias de órganos de selección de personal e incluye en su seno además de los representantes sindicales la participación de un representante del Colegio Oficial de Veterinarios.

#### 3.3.2.3. COMISIONES PROVINCIALES DE VALORACIÓN PARA LA ADMISIÓN DE LOS CENTROS INFANTILES DE TITULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.

Previstas en la Orden FAM/420/2005, de 29 de marzo, por la que se regula el procedimiento de Admisión en los Centros Infantiles, de titularidad de la Comunidad de Castilla y León. Tienen como finalidad poner en práctica el procedimiento de admisión en los Centros Infantiles, de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, proporcionando un instrumento riguroso y objetivo para adjudicar las plazas con criterios de política social, definiendo circunstancias sociofamiliares de grave riesgo, estableciendo especialidades para los hijos que en el seno de su familia se produzca violencia doméstica o reservando un 10% de las plazas para niños con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad física, psíquica o sensorial. El artículo 6 de esta Orden prevé la participación de un representante de los padres, tutores o representante legal de los niños matriculados.

#### 3.3.2.4. COMISIONES TERRITORIALES DE PREVENCIÓN AMBIENTAL.



Reguladas en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, y el Decreto 114/2007, de 22 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 123/2003, de 23 de octubre, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental. se atribuyen, en su ámbito territorial, entre otras funciones, emitir el correspondiente informe o formular la oportuna propuesta en los expedientes relativos a la instalación, ampliación o reforma de las actividades, proyectos o instalaciones a los que se refiere la Ley de Prevención Ambiental, así como en los expedientes de evaluación de impacto ambiental, cuando así lo prevé en la misma. Participan en ella:

- Un representante de la Cámara Oficial de Comercio e Industria.
- Dos representantes de las Organizaciones Empresariales que tengan la consideración de más representativas en Castilla y León.
- Dos representantes de las Organizaciones Profesionales Agrarias más representativas en la provincia correspondiente.
- Dos representantes de las Organizaciones Sindicales que tengan la consideración de más representativas en Castilla y León.
- Un representante de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente, elegido entre ellas mismas.

#### 3.3.2.5. COMISIÓN PROVINCIAL COORDINADORA DE JUEGOS ESCOLARES.

Regulada por Orden CYT/1506/2007, de 17 de septiembre, por la que se establece el Programa del Deporte en Edad Escolar de Castilla y León para el curso 2007-2008. Se les atribuyen funciones tales como conocer las convocatorias y calendarios de las Fases Locales de los Juegos Escolares convocadas por las Entidades Locales, determinar las modalidades deportivas y categorías en las que será convocada una Fase Provincial, o constituir un Comité de Competición que resolverá sobre las incidencias competitivas surgidas en las Fases Provinciales. La participación ciudadana en este caso se concreta en la presencia en este órgano representantes de Delegaciones Provinciales de las Federaciones Deportivas de Castilla y León, cuya modalidad deportiva haya sido convocada, el Colegio Oficial de Profesores y Licenciados en Educación Física, Asociaciones de madres y padres de alumnos de centros públicos no

universitarios, Asociaciones de madres y padres de alumnos de colegios privados y concertados y Centros públicos, privados y concertados.

### 3.3.2.6. CONSEJOS PROVINCIALES DE TRANSPORTES.

Regulados por Decreto 90/2007, de 13 de septiembre, por el que se regula el Consejo de Transportes de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Transportes. Se crean con la finalidad de para el estudio de los temas de transporte referidos a su ámbito territorial, correspondiéndole las funciones que en este Decreto se atribuyen al Pleno del Consejo de Transportes de Castilla y León, en aquéllas materias que afecten a su ámbito provincial, valiéndonos como ejemplos la información los expedientes de nueva creación y modificación de servicios de transporte público de viajeros así como, en su caso, la sustitución o convalidación de las concesiones de servicio de transporte público de viajeros en vigor, o ser consultado por la Administración competente en la ordenación del transporte, en materias cuya trascendencia lo aconseje. Participan en este órgano colegiado:

- Siete vocales en representación de las respectivas asociaciones de transporte regular y discrecional de viajeros, sanitario, transporte público urbano y metropolitano de viajeros en autobús, de mercancías, de viajeros en turismo.
- Representantes de las asociaciones de agencias de transportes, de las empresas de transporte por ferrocarril, de las asociaciones de vecinos, de la asociación de consumidores y usuarios, de la Cámara de Comercio e Industria.
- Un representante de representante de la organización empresarial provincial integrada en la Confederación de Organizaciones empresariales de Castilla y León y dos de Dos Vocales representantes de las Organizaciones Sindicales más representativas.

### 3.3.2.7. JUNTAS ARBITRALES DE TRANSPORTES.

Regulación que deriva del Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y del Decreto 128/1993, de 10 de Junio, por el que se creen las Juntas Arbitrales del Transporte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y se determina su composición y normas de funcionamiento. Se configuran como instrumento de protección y defensa de las partes intervinientes en el transporte, se les atribuye la

decisión de las controversias que se sometan a su conocimiento, con los efectos previstos en la legislación general de arbitraje. En cuanto a la participación, una de las vocalías en cada Junta estará ocupada por un representante nombrado por el Consejero de Fomento a propuesta de las Cámaras de Comercio cuando se trate de los cargadores, o a propuesta del Consejo Castellano-Leones de Consumidores y Usuarios, cuando se trate de los Usuarios. La otra vocalía estará ocupada por cuatro personas por Junta, cuyo nombramiento corresponderá al Consejero de Fomento a propuesta de las asociaciones profesionales de la Comunidad Autónoma de los sectores de transporte de viajeros, de mercancías, de actividades auxiliares del transporte, y de RENFE.

#### 3.3.2.8. COMISIONES DE EVALUACIÓN DEL PERSONAL INTERINO EN PUESTOS ADSCRITOS A FUNCIONARIOS SANITARIOS.

Reguladas en la Orden de 7 de julio de 1988 por la que se establece el procedimiento de nombramiento de Personal Interino en puestos adscritos a Funcionarios Sanitarios, modificada por Órdenes de 5 de mayo de 1989, de 7 de marzo de 1990, de 15 de Marzo de 1991, de 19 de Abril de 1993, de 26 de Abril de 1994, de 6 de Febrero de 1997 y de 15 de Enero de 2003. El origen de estas comisiones deriva del reconocimiento de una singularidad indudable a la naturaleza de los servicios sanitarios caracterizada entre otras notas por lo ineludible de su prestación y a la lógica consecuencia de que en modo alguno es permisible que se produzcan soluciones de continuidad en la asistencia, lo que exige unos procedimientos lo más ágiles posibles que garanticen la inmediatez en la cobertura de las vacantes que se produzcan. Por tanto, este órgano con clásicas funciones de selección de personal contará con la presencia de dos vocales designados por el Colegio Profesional correspondiente en la respectiva provincia, uno de los cuales será parado.

#### 3.3.2.9. CONSEJOS ESCOLARES DE CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS CONCERTADOS.

Aparecen recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuando en su artículo 119 establece que las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros a través del Consejo Escolar. El artículo 126, al indicar la composición del mismo dice que participarán un número de padres y

de alumnos, elegidos respectivamente por y entre ellos, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo. La Ley Orgánica atribuye importantes competencias a este órgano colegiado, que junto con el Claustro es uno de los órganos de Gobierno de los centros. Entre ellas destacan:

- Aprobar y evaluar la programación general anual del centro.
- Conocer las candidaturas a la dirección y los proyectos de dirección presentados por los candidatos.
- Participar en la selección del director del centro y ser informado del nombramiento y cese de los demás miembros del equipo directivo.
- Decidir sobre la admisión de alumnos.
- Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar porque se atengan a la normativa vigente.
- Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres y la resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.
- Analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de las evaluaciones internas y externas en las que participe el centro.

Por su parte, la Junta de Castilla y León procede a regular los Consejos Escolares en los Decretos que aprueban Reglamentos Orgánicos de cada tipo de centros educativos. De tal manera que podemos encontrar disposiciones acerca del carácter, composición, competencias y elección y renovación de miembros de los Consejos escolares en las siguientes normas:

- Artículos 20, 21 y 22 del Decreto 86/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los Centros de Educación Obligatoria.
- Artículos 17, 18 y 19 del Decreto 65/2005, de 15 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los centros que imparten Enseñanzas Escolares de Régimen Especial.
- Artículos 11, 12 y 13 Decreto 77/2006, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los centros públicos específicos de educación de personas

adultas de Castilla y León.

### 3.3.3. ÓRGANOS QUE TRABAJAN CON MATERIAS EN LAS QUE SE PRECISAN EXPERTOS.

En estos órganos, además de incluir la participación de los ciudadanos afectados o de sus representantes, es habitual incluir la participación de expertos que en unos casos se concretará como veremos con la presencia de un Notario, de un profesor de Universidad, de un Magistrado o de personas de “reconocido prestigio”.

#### 3.3.3.1. COMISIONES TERRITORIALES DE PATRIMONIO.

Reguladas por Decreto 37/2007, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Se configuran como órgano colegiado de carácter deliberante y decisorio, encargado de la tutela del Patrimonio Cultural de Castilla y León y destinado a asegurar la coordinación administrativa. Las funciones que el artículo 14 del Decreto les atribuye son fundamentalmente de autorización de obras, demoliciones, cambios de uso, restauración, traslados e intervenciones en Bienes de Interés Cultural; de informe, de asesoramiento e incluso de denuncia. Entre sus componentes destaca la aparición en el artículo 15 del llamado Comisionado de Patrimonio Cultural, que será nombrado y revocado libremente por el titular de la Consejería competente en materia de Cultura entre personas expertas y de reconocido prestigio en cuestiones concernientes al Patrimonio Cultural. Además también está prevista la participación de dos vocales de reconocido prestigio en la materia.

#### 3.3.3.2. COMISIONES TERRITORIALES DE URBANISMO.

Aparecen en el Decreto 22/2004 de 29 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Concretamente, su artículo 408 las define diciendo que “las Comisiones Territoriales de Urbanismo de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora son los órganos permanentes, de carácter deliberante y resolutorio, destinados a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en la elaboración, aprobación y ejecución del planeamiento urbanístico y en general en todas las materias relacionadas con el urbanismo y la ordenación del territorio en sus ámbitos territoriales respectivos,

que coinciden con las provincias de igual nombre”.

Para llevar a cabo su misión se les atribuyen competencias en el artículo 409 como la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, autorizar los usos excepcionales en suelo rústico, emitir informe sobre las licencias de uso provisional y sobre las consultas en suelo urbanizable no delimitado. También cuentan con facultades de asesoramiento y subrogación en las competencias municipales para la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Se debe destacar, a pesar de su competencia territorializada, que este órgano colegiado no se configura como dependiente de la Delegación Territorial, sino de la propia Consejería de Fomento, hasta tal punto que la Presidencia del mismo le corresponde al Director General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, si bien en la práctica es el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia el que asume la dirección de la Comisión como Vicepresidente. Con más razón cuando el propio Reglamento prevé en su artículo 408.3 que la preparación de los asuntos de la Comisión le corresponden al Servicio Territorial de Fomento de la provincia correspondiente. En cuanto al resto de su composición el artículo 410 del Decreto 22/2004, incluye hasta un máximo de seis vocales designados por el Director General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio entre personas de reconocido prestigio en las materias competencia de la Comisión, o que estén vinculadas a las asociaciones, instituciones, colegios profesionales y otras entidades cuya actividad guarde relación con el urbanismo y la ordenación del territorio en la provincia.

### 3.3.3.3. COMISIONES TERRITORIALES DE VALORACIÓN.

Reguladas en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Aparecen en el artículo 418 tal y como sigue: “las Comisiones Territoriales de Valoración de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora son los órganos permanentes, de carácter deliberante y resolutorio, especializados en materia de expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en sus respectivos ámbitos territoriales, que coinciden con las provincias de igual nombre”. Al contrario

que en la Comisión Territorial de Urbanismo, ésta sí aparece integrada en la Delegación Territorial y sus funciones son básicamente dos establecidas en el artículo 419:

- Determinar el justiprecio en los procedimientos de expropiación que se tramiten como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria llevado a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones Provinciales, los Municipios y las demás entidades locales de Castilla y León.
- Valorar las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo y ordenación del territorio de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuando dicha responsabilidad haya sido previamente reconocida pero no haya sido cuantificada en vía judicial o administrativa. Esta función pueden ejercerla también respecto de las indemnizaciones de las Diputaciones Provinciales, los Municipios y las demás entidades locales de Castilla y León, previa solicitud de cualquier de dichas Administraciones públicas, sea para un expediente concreto o con carácter general.

Participan en estas comisiones técnicos designados por la organización empresarial más representativa, el Colegio Oficial de Arquitectos, el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos y por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

#### 3.3.3.4. COMISIONES LOCALES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

Regulada en la Ley 14/1990 de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León modificada por Ley 11/2005 de 24 de noviembre. Las Comisiones Locales de concentración parcelaria son órganos colegiados a los que corresponde proponer a la Dirección General las Bases de la concentración parcelaria a que se refiere el artículo 27 de la Ley. Participan en estas Comisiones Locales:

- El Registrador de la Propiedad y el Notario de la zona.
- Tres representantes de los agricultores de la zona y uno más en representación de la Junta de trabajo de Concentración Parcelaria.
- Un representante de las organizaciones agrarias legalmente constituidas.
- Si existieran en la zona Comunidades de Regantes u otras Corporaciones de Derecho Público, con fines específicamente agrarios, sus Presidentes formarán parte de

la Comisión Local, como Vocales.

#### 3.3.3.5. COMISIONES TERRITORIALES DE VIVIENDA.

Aparecen en el Decreto 52/2002 de 27 de marzo de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. Dice su artículo 43 que son órganos permanentes, de carácter deliberante y resolutorio, encargados de llevar a cabo la adjudicación de las Viviendas protegidas de gestión pública, así como cualesquiera otras que les sean encomendadas, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. Entre sus componentes destacamos la presencia de dos representantes de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en la Provincia, y dos de libre designación, nombrados por el Consejero de Fomento de entre personas relacionadas con las materias en las que tiene competencia esta Comisión.



## CONCLUSIONES

### 1.- ELEMENTOS FUNDAMENTALES EN UN ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL Y LA ORGANIZACIÓN QUE SOBRE ELLA ACTÚA.

A lo largo de la historia reciente de España la descentralización ha aparecido como la “fórmula magistral” para solucionar la configuración de las organizaciones políticas y administrativas. De este modo, las recetas que se articularon para trasladar las decisiones del poder central a las distintas partes del territorio, y las organizaciones utilizados para satisfacer las demandas de los ciudadanos en los distintos ámbitos no distan mucho de las herramientas aplicadas en la actualidad, salvando, como es lógico, las distancias marcadas por la configuración política del Estado en cada momento.

Por ello, al analizar los antecedentes históricos de la descentralización observamos que las dos cuestiones citadas siguen cursos diversos pero avanzan paralelamente: por una parte la organización territorial del Estado, y por otra la organización administrativa que sobre aquella va a desplegar su actividad.

Para empezar, la división del territorio en distintas demarcaciones para la prestación de servicios, si bien nos puede trasladar en el tiempo a la Hispania romana de Diocleciano, (y desde entonces y como se ha podido comprobar, a otros hitos históricos relevantes) debe de situarnos, para ser prácticos, en la división civil del territorio español que llevó a cabo Javier de Burgos a través del Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833. Esa racional división provincial es la que con pocas alteraciones llega hasta nuestros días, y será además la que sirva como delimitación para desplegar la organización administrativa periférica y en consecuencia para la prestación del servicio público. Sin embargo, no cabe duda de que el hito fundamental de la descentralización política territorial, prescindiendo de movimientos regionalistas de escasa repercusión práctica, es el nacimiento del Estado Autonómico con la Constitución de 1978. Se trata de un hecho reciente en el que salvo contadas excepciones también se cuenta con la misma demarcación territorial que el Estado, que es la provincia.

Pero además de la división territorial resulta interesante conocer los antecedentes históricos de las instituciones político-administrativas, para lograr una

adecuada comprensión de la organización de la que en la actualidad nos hemos dotado.

Y las referencias al pasado nos permiten verificar que la institución que guarda sin duda maridaje con las organizaciones periféricas de las Administraciones actuales es el viejo Gobierno Civil con sus progresivas adaptaciones a distintos regímenes políticos y sistemas de gobierno. Desde 1833 hasta la actualidad, la Administración periférica del Estado nos ofrece un modelo organizativo tan antiguo como la propia demarcación territorial sobre la que se asienta, y de la que ningún régimen ha prescindido. Tal es su conformación a la realidad, que ha llegado desembocar en su voluntario adelgazamiento de manera paralela al nacimiento de una emergente Administración periférica de las Comunidades Autónomas. Al fin y al cabo, éstas no dejan de ser “herederas a plazos” de los viejos Gobiernos Civiles, actuales Subdelegaciones del Gobierno.

Tras la aprobación de la Constitución Española, si bien las recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre el Estado de las Autonomías presidida por García de Enterría ofrecían el proceder para llevar a cabo la transición organizativa de los viejos Gobiernos Civiles a las nuevas Administraciones periféricas autonómicas, lo cierto es que hubo que esperar a la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y su posterior desarrollo para que se produjera la definitiva adaptación de las estructuras a la nueva situación. Una vez más, el viejo aparato del Estado funcionó, y lo hizo de con un tipo de respuesta organizativa de las que sólo emergen de organizaciones muy consolidadas y con muchas menos presiones internas que las que se ejercerían en cualquier Administración Autonómica en similar situación.

No cabe duda que en la “legítima estricta” aceptada por las Administraciones Autonómicas no sólo recibieron las ventajas de una organización experimentada, sino que también tomaron algunos inconvenientes derivados de una organización fuertemente centralizada. Por ejemplo, la doble dependencia de los órganos periféricos del representante del Gobierno en la provincia por un lado, y de los órganos directivos centrales por otro. Sea como fuere, la Administración periférica estatal encontró reconocimiento constitucional en el artículo 154 a través de la figura de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y ese reconocimiento se hizo extensivo a algunos Estatutos de Autonomía que ni siquiera mencionaban la organización periférica del ente al que daban carta de naturaleza.

En otro orden de cosas, al adentrarnos en este estudio nos encontramos con que la doctrina que se ha ocupado de la organización administrativa se ha detenido habitualmente a detallar los pormenores de la Administración General del Estado y de sus Ministerios, y dando un paso más allá en la descentralización, de la Administración Autonómica y sus Consejerías. Lo mismo se puede decir en cuanto a la Administración periférica del Estado, y sin embargo no es así respecto de la diversa organización periférica de las Comunidades Autónomas, materia sobre la que el trabajo que ahora se concluye pretende aportar material de trabajo suficiente y sobre todo adecuadamente sistematizado.

## 2.- LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. MIMETISMO RESPECTO DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN CENTRAL. UNA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA NO PREVISTA.

Aunque no fuera uno de los elementos esenciales del debate constituyente, quedaba claro que tras el establecimiento de una nueva organización territorial del poder en la Constitución Española, esta ofrecía argumentos jurídicos suficientes para defender que las Comunidades Autónomas que iban naciendo serían, amén de otras cosas, unas destacadísimas Administraciones Públicas desde el punto de vista competencial y presupuestario. Si bien esa espontaneidad para asumir el nacimiento de diecisiete nuevas Administraciones tuvo que ser perfilado por el Tribunal Constitucional tanto para delimitar la “potestad de autoorganización” de las Comunidades, como para definir hasta donde podían llegar “las bases” del régimen jurídico de las Administraciones que se le encomendaba al Estado.

Sin embargo, cuando se accede a los contenidos del Informe de la Comisión de Expertos y a la Ley del Proceso Autonómico de 1983, colegimos que nos encontramos ante lo contrario de lo que la práctica política y administrativa hizo realidad durante los siguientes años. En efecto, en contra de lo sugerido por los expertos, se volverá a producir un centralismo heredado de la Administración General del Estado, dado que las Administraciones emergentes van a ir creando una potente estructura administrativa en sus órganos centrales. También se olvidará rápidamente la recomendación de limitar el número de Consejerías para llegar en la actualidad a contar algunos Gobiernos

regionales con quince. Y también se hicieron oídos sordos al otro lado de la transferencia acerca de la propuesta de que la nueva organización administrativa periférica en las Comunidades Autónomas se articulase a través de las entidades locales y sobre todo de las Diputaciones Provinciales: sólo tuvo un inicial reflejo sin consecuencias prácticas en algún Estatuto de Autonomía como el de Castilla y León. Lo cual consideramos lógico si tenemos presente además de los problemas políticos que se derivarían de ejecutar dicho sistema, el explícito reconocimiento constitucional al poder de autoorganización que se le otorga a los nuevos entes políticos. Sólo el País Vasco con sus Territorios Históricos y la Comunidad Canaria con sus islas, y precisamente por sus particularidades, utilizaron en parte el sistema propuesto por la Comisión de Expertos.

Los Estatutos de Autonomía recogen de manera desigual y muy sucinta esta caracterización, y es que de nuevo se comprueba en casi todos los casos cómo la existencia de una Administración propia no era una de las cuestiones que preocupase al legislador en un período en el que se trataba de delimitar el orden institucional y el ámbito competencial de la Comunidad. Sin embargo en un momento posterior, superados los pactos autonómicos de 1992 y las consiguientes transferencias de competencias, el legislador que reforma los Estatutos de Autonomía hasta configurar normas casi nuevas en sus contenidos, recupera un cierto interés por la organización que ha de ofrecer soporte a la acción del Gobierno de la Comunidad. Destaca en este sentido Andalucía, y en segundo lugar Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Balear, Madrid, y Aragón. Son además las tres primeras, junto con la Comunidad Valenciana en las que surge el novedoso derecho de los ciudadanos a una “buena administración”.

Hemos podido comprobar además de esta determinación, la escasa preocupación de estas normas por la Administración periférica, de tal manera que en la mayoría de los Estatutos ni se menciona, como ocurre en el caso de Castilla y León.

Pero también se ha podido deducir a lo largo del trabajo que la legislación autonómica en esta materia, su desarrollo, y las consecuencias que ésta tenga sobre la organización administrativa no están estrechamente ligadas a las previsiones estatutarias. Sin perjuicio de que unas Comunidades cuenten con leyes de Gobierno y Administración, otras con leyes de régimen jurídico, y otras con varias de ellas, todas en general han vivido un proceso evolutivo muy similar. Efectivamente, en primer lugar se preocuparon por la fundación de una nueva organización emergente y por su régimen

jurídico. Posteriormente al legislador autonómico le inquietó la adaptación de las estructuras existentes al nuevo techo competencial. Es el momento de la gran expansión de la Administración autonómica caracterizada en todos los casos, entre otras cosas, por la multiplicación de organismos autónomos y la creación de los “defensores del pueblo”, o consejos consultivos autonómicos. Por último, las administraciones autonómicas se ocuparon en menor medida de las cuestiones organizativas y se centraron en la mejora de los sistemas de atención al ciudadano, en el desarrollo de la e-Administración emergente, y en el impulso de la idea de la “buena Administración”.

En otro orden de cosas, otro de los resultados de nuestro trabajo es el mimetismo de la organización autonómica respecto de la Administración del Estado, lógica consecuencia de lo ya analizado: haber sido sucesores en la ejecución de las políticas y en la prestación de servicios que inicialmente le correspondían a ésta. Además, destaca la ausencia, señalada por la doctrina, de una exploración de posibilidades de innovación en cuestiones de organización. Una organización presidencialista, con partición departamental, unas unidades de apoyo político y unas organizaciones territoriales muy similares a aquella., con un creciente número de empresas públicas, organismos autónomos y de entes públicos de derecho privado.

Castilla y León, según se ha tenido ocasión de comprobar detenidamente, no es una excepción. A este respecto, calificamos de acertada la clasificación que la Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León hace los órganos de la Administración General al dividirlos, como hizo la L.O.F.A.G.E., en órganos superiores y órganos directivos, y dentro de estos últimos, en centrales y periféricos. Como también nos parecería certera que en la maraña de órganos colegiados que dependen de cada una de las Consejerías, la norma de Castilla y León las hubiera distinguido, como lo hizo la norma de Cantabria, entre “*comisiones*” (con miembros procedentes de diferentes Consejerías u organismos públicos), “*comités*” (sus componentes proceden de una sola Consejería u organismo público”, y “*consejos*” (órganos de naturaleza consultiva).

### 3.- LAS PARTICULARIDADES TERRITORIALES COMO HECHO DETERMINANTE DE UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PERIFÉRICA.

Una parte del citado mimetismo con la Administración del Estado fue también de aplicación para la organización periférica, sin embargo las condiciones iniciales en la prestación de los servicios públicos iban a ser distintas en las Comunidades entre ellas y respecto del Estado. Si bien casi todas cuentan con la provincia como demarcación territorial para la prestación de los servicios, encontramos particularidades como las Veguerías en Cataluña, las islas en la Comunidad Balear y en la Comunidad Canaria, las Áreas Funcionales en Galicia, los Territorios Históricos en el País Vasco, o las Comarcas en Aragón. Coexistan o no con la provincia, tienen tanta trascendencia en su territorio que la organización administrativa va a ser diseñada contando con su existencia. En este sentido destaca por su organización heterogénea adaptada a las circunstancias del territorio y población el caso de Cataluña. No cabe duda de que partiendo de la existencia de la provincia como ente territorial de inexcusable existencia y con más arraigo en la tradición de algunas zonas de España que la propia región, se debe descartar la posibilidad de que se desarrollen otras demarcaciones territoriales que se deban de tener en cuenta para la prestación de determinados servicios públicos. Especialmente en zonas de España como Castilla y León en las que hay un gran número de pequeños municipios en los que se aglutina un alto porcentaje de la población. Del mismo modo se constata la creación de específicas demarcaciones territoriales para la prestación de un servicio público concreto, como por ejemplo sucede en Castilla y León con las Áreas de Salud. Sea como fuere, ante la incapacidad municipal existente en muchas ocasiones, y sin perjuicio de la existencia de una comarca o de una mancomunidad, el apoyo de las Diputaciones Provinciales y de la organización periférica de la Administración regional es indispensable.

#### 4.- ESCASA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LAS LEYES DE GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN O RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DIVERSAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS.

Son diversas las maneras que las Comunidades han utilizado para acometer su organización periférica, como se ha visto en el presente trabajo. Sin embargo se detecta como elemento común a todas la escasa regulación de este sector de la Administración en las Leyes de Gobierno y de Administración, destacando en sentido positivo la normativa de Castilla y León y la de Andalucía, pues aportan la base suficiente para un

diseño completo de la organización. No obstante, la técnica utilizada para su desarrollo es mejorable en Castilla y León si la comparamos con Castilla-La Mancha o Extremadura, dado que estas últimas acometen paralelamente las sucesivas adaptaciones de la Administración central y la periférica en la misma norma y tras cada reestructuración de Gobierno.

Con estas puntualizaciones que se han desarrollado ampliamente a lo largo del presente trabajo, debemos centrar estas consideraciones finales en la Administración de Castilla y León, y más concretamente en su organización periférica.

#### 5.- UNA ADMINISTRACIÓN CENTRAL FUNDAMENTADA EN LA AUSTERIDAD Y CENTRADA ORGANIZATIVAMENTE EN LOS RETOS DEL SIGLO XXI: INMIGRACIÓN, EMPLEO, FAMILIA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS.

En lo que se refiere a la Administración central de Castilla y León, nos encontramos en presencia de una organización administrativa en su última fase de ensanchamiento competencial y que implica progresivamente en su actividad al conjunto de la sociedad civil a través de diversas fórmulas entre las que destacan los múltiples órganos colegiados en los que esta está representada. Es además una Administración cuya estructura evoluciona y se desarrolla durante un buen número de años desde el criterio de la austeridad evitando una Administración Pública fastuosa y descomunal. Y posteriormente se despliega teniendo en cuenta los retos de la sociedad europea del siglo XXI: la inmigración, la familia, el empleo y las nuevas tecnologías.

#### 6.- UNA NECESIDAD YA CUBIERTA EN OTRAS COMUNIDADES: EL INSTITUTO REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En el ámbito de la Administración Central existió de manera prematura y muy breve un Instituto de Administración Pública de Castilla y León. Se pretendía fomentar el estudio e investigación en materia de Administración Pública y la realización de cursos de formación y perfeccionamiento del personal que estuviese al servicio tanto de la Comunidad Autónoma como de las Entidades Locales. El Instituto de Administración Pública de Castilla y León contenía tres actividades: la Escuela de Administración

Autonómica, la Escuela de Administración Local y la Academia Regional de Policías Locales. La existencia en 1986 del Instituto se puede considerar como excesivo, sin embargo, en estos momentos se estima interesante contar con un ente que aglutine el estudio, análisis e investigación de los tres asuntos sobre los que nos da la pista el ente de 1986: administración autonómica, administración local, y policías locales. En estas tres materias el ente propuesto debería cumplir la necesaria acción formativa que hoy se realiza a través de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León y la Academia de Policía de Ávila. Quedarían incluidos dentro de este “Instituto de Administración Pública de Castilla y León” los trabajos de modernización administrativa, y por último, se dotaría definitivamente a la Administración de Castilla y León de una Revista de Administración Pública de influencia al menos en el ámbito territorial de interés. En consecuencia, se propone superar la fase en la que parte de esta materia se le encomendaba a una unidad administrativa como el Servicio de Organización y Modernización, e instituir un organismo con vinculación suficiente a las Universidades a Institutos internacionales, nacionales y autonómicos de idéntica naturaleza que el propuesto. Y es que en Andalucía existe un “Gabinete de Análisis e Investigación sobre Administraciones Públicas”, y en Asturias, País Vasco, Navarra o Islas Canarias, por ejemplo, cuentan con organismos de esta naturaleza.

Por lo demás, la Administración central de Castilla y León, y obviando por exceder el objeto del presente trabajo las cuestiones relativas a las políticas de recursos humanos, presenta una organización a nuestro entender medida y proporcionada a los objetivos que debe de cumplir en un ámbito competencial que sólo debe de ser ampliado por las próximas transferencias de competencias en materia de Administración de Justicia y en el futuro de Instituciones Penitenciarias.

Cuestión bien distinta es lo que hemos podido apreciar en el núcleo fundamental de este estudio: la Administración periférica de Castilla y León. Es esta una parte fundamental de la organización administrativa en la prestación del servicio público a los ciudadanos que, para empezar, requiere la misma preocupación política y económica de adaptación a las distintas circunstancias que se van produciendo que la Administración central.

## 7.- LA OPCIÓN ENTRE DIVERSOS MODELOS ORGANIZATIVOS DE LA



## ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO O LA DELEGACIÓN DE CADA UNA DE LAS CONSEJERÍAS.

A partir de la inicial consideración territorial lo cierto es que se crean diversos modelos organizativos periféricos pero sin destacadas originalidades. En efecto, y dejando aparte por sus peculiaridades a los territorios insulares, son varias las Comunidades que optan por desarrollar un modelo que extienda por su territorio prolongaciones del Gobierno Regional en su conjunto, y dentro de éstas, de cada una de las Consejerías, al viejo estilo del Gobierno Civil. Así nos encontramos con Andalucía, Cataluña, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana o la propia Castilla y León. Por el contrario sólo Galicia y País Vasco se inclinaron por una exclusiva extensión de sus estructuras administrativas a través de las delegaciones de las Consejerías. La diferencia no es baladí, sobre todo si nos adentramos, más allá de las cuestiones organizativas, en las competenciales, y dentro de éstas en las de tipo político. Así, la existencia de un representante del Gobierno en la provincia facilita el aglutinar en torno a él la actividad política y representativa de la institución. Y desde luego, presta la necesaria coordinación administrativa en un sinfín de asuntos trascendentales para hacer llegar un servicio público al ciudadano homogéneo y de calidad. Mientras que el segundo de los modelos que prescinde de ese representante general del Gobierno, para expandirse a través de las oficinas de cada Consejería denota mayor incidencia del centralismo, que no obstante, es también una característica común a todas las Administraciones autonómicas. Desde este punto de vista concluimos con la idoneidad del modelo castellano-leonés.

## 8.- INSUFICIENCIA DE LA COMISIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL PARA ABORDAR EL PLANTEAMIENTO DE REFORMAS ORGANIZATIVAS.

En primer lugar debe diseñarse el marco orgánico adecuado en el que las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León puedan participar en la toma de decisiones en aquellos aspectos que afecten a su organización. La Comisión General de Coordinación Territorial creada en 2007, que sustituye al Consejo Territorial, y al que se incorporan además los Secretarios Generales de las Consejerías con la finalidad

de lograr una eficaz ejecución en la acción de gobierno de la Junta de Castilla y León a lo largo y ancho de su territorio es un paso destacado en esta materia. Como lo es el hecho de que en el último Reglamento Orgánico de las Delegaciones Territoriales se le atribuya al Delegado Territorial el participar en la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos en los aspectos que afecten a la Delegación Territorial, así como a la planificación y gestión de los programas de la Administración Regional en la provincia. Sin embargo entendemos que ese órgano en el que participan todos los Delegados Territoriales debe quedar circunscrito, pues es lógico, a las tareas encomendadas de calado político.

#### 9.- LA UTILIDAD DE UNA “COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA”.

Por otra parte, sería interesante la creación de un órgano similar al ya creado pero que aglutine a los Secretarios Territoriales de las Delegaciones junto con los responsables administrativos del régimen interior de las diversas Consejerías y que cumpla con la función de coordinar y participar en el diseño de los asuntos de carácter administrativo, organizativo y burocrático de la Administración periférica de la Comunidad. Podría ser algo así como la “Comisión Territorial de Coordinación Administrativa”, presidida por el titular de la Secretaría General de la Consejería responsable de las Delegaciones Territoriales.

#### 10.- LA NECESIDAD DE UNA SISTEMATIZACIÓN DE LAS NORMAS ORGÁNICAS Y DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Ya se apuntó con anterioridad que es posible depurar la técnica normativa con la que se regula la Administración periférica. Hoy en día, tanto las estructuras orgánicas, como las normas que desconcentran y delegan competencias se han convertido en una maraña legal que queda fuera de toda posibilidad de comprensión por parte del operador jurídico. Porque la sistematización de estas normas han sido una de las finalidades de este trabajo, entendemos que se hace conveniente un “borrón y cuenta nueva” en esta materia. El ejemplo de cómo han de hacerse las cosas nos lo ofrece la propia

Administración periférica, en el nacimiento de las Delegaciones Territoriales Únicas en 1988: primero una Ley las crea, después un Decreto las desarrolla y por última se dictan los Órdenes de estructura orgánica de cada uno de los Servicios Territoriales. Tras la organización, las competencias: Decretos de desconcentración y Órdenes de delegación.

#### 11.- LA NECESARIA VINCULACIÓN DE LAS REFORMAS DE LAS ESTRUCTURAS PERIFÉRICAS A LAS QUE SE LLEVEN A CABO EN LAS ESTRUCTURAS CENTRALES.

La mejora que se puede introducir en esta materia puede consistir en apuntar las líneas generales de la estructura periférica de cada Consejería en el Decreto que, al menos al comienzo de cada legislatura se dicta tras reestructurar el Gobierno autonómico para definir la organización de cada Consejería. En definitiva, se ha de vincular la regulación de la organización central a la que se haga de la periférica en una misma norma. Así lo hace Extremadura, Galicia y de manera menos detallada País Vasco y Comunidad Valenciana. Se consigue dar coherencia a dos estructuras que la necesitan, y se provoca la tan requerida actualización simultánea de ambas.

#### 12.- LA BASE NORMATIVA SOBRE LA QUE SE ASIENTA LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN ES COMPLETA.

Y es que, y en tercer lugar, la base normativa con la que cuenta la Administración periférica de Castilla y León es, a nuestro entender, de las más completas en el ámbito del derecho comparado autonómico: la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y el Decreto 271/2001, de 5 de Diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. Ambas normas, respetando el camino recorrido por la Administración periférica durante los años anteriores, acometieron una reforma que va a suponer base suficiente para una proporcionada y organizada Administración periférica. Sin embargo, el desarrollo de estas normas en sus aspectos más novedosos, concretamente en la implantación del nuevo órgano periférico,

el Departamento Territorial, va a bloquear el desenvolvimiento futuro de la Administración periférica.

### 13.- LA REFORMA PLANTEADA EN LA LEY DE 2001 NO SUPONE SIMPLEMENTE UN CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS.

El camino que señala la Ley y el Decreto citados no pasa por un simple cambio en el nombre de los órganos, ni tampoco por una alteración de la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales. La reforma va mucho más allá, y se fundamenta precisamente en la existencia del Departamento Territorial. Para comprender esta afirmación, se debe recordar que en el comienzo de las Delegaciones Territoriales se concentró en el Delegado Territorial el conjunto de la actividad administrativa de la Junta en cada provincia con la finalidad de dotar al sistema de seguridad jurídica. Posteriormente, y a la vez que se incrementaban las competencias, se admitió la ruptura de esta idea inicial con la finalidad de evitar el cuello de botella que suponía la concentración de actividad administrativa en el Delegado. Por fin, al nacer el Departamento Territorial y la posibilidad de desconcentrarle competencias se abrió la puerta al origen de un nuevo modelo de organización periférica.

### 14.- UN BUEN MODELO, PERO INCONCLUSO: LA CREACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS TERRITORIALES Y LA DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS EN ELLOS COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS TRADICIONALES DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL.

La nueva Delegación Territorial que emane de la definitiva reforma ha de procurar la atribución de la gestión ordinaria de las materias de cada Consejería en la respectiva provincia al Departamento Territorial y se podrá hacer mediante la desconcentración de los órganos directivos centrales. Además reducirá las tareas burocráticas y administrativas de quien había sido el destinatario originario de la atribución genérica de las competencias de la administración periférica: el Delegado Territorial. Sólo así se conseguirá que el Delegado sea verdadero ejecutor de las

políticas de la Junta de Castilla y León, y pueda llevar a cabo una adecuada coordinación política y administrativa, y una tarea representativa o institucional. No cabe duda que de este modo la prestación directa del servicio público por parte de los Departamentos Territoriales y sus unidades o centros dependientes puede ser más eficiente. Y del mismo modo la conexión con los servicios centrales de la Consejería de intensificarían, y se lograría un efecto homogeneizador en la aplicación de la gestión administrativa en las nueve provincias de la Comunidad.

No es más que utilizar la organización y las técnicas de la Ley de 2001 para continuar un sistema de funcionamiento que en la práctica se viene desarrollando de manera poco estable, poco homogénea, y más propia de una organización un tanto desbordada, que sin embargo, sigue funcionando adecuadamente gracias a lo asentado del sistema. Y es que en la actualidad, sólo la actividad representativa del Delegado Territorial y su presencia en los órganos colegiados de la Administración periférica, le obliga a la asunción de responsabilidades por parte del Secretario Territorial y de los Jefes de Servicios Territoriales, bien por la vía de la ausencia o bien por la simple vía de hecho. Hablamos de relaciones con la Administración Local, de actividades representativas, y en muchas ocasiones, de la tarea que se le ha encomendado al Delegado de *“proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial”*.

Por lo tanto, se trata de una reforma no concluida que a pesar de arrancar en 2001 con la normativa nueva, con un reforzamiento del papel político del Delegado Territorial, y con un staff directivo mucho más razonable para apoyar la ingente tarea del titular de la Delegación, resurge periódicamente como si de una cuestión novedosa se tratase. Es una reforma aplazada que dio su primer paso con la creación del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades en el año 2005. Pero en la actualidad se siguen residenciando las decisiones casi siempre en los mismos órganos administrativos en los que se residenciaban en el año 1988.

15.- LA CONVIVENCIA DE UNA ESTRUCTURA PERIFÉRICA NO ADAPTADA A LA LEY DE 2001.

Mientras tanto, subsisten los Servicios Territoriales, lo que provoca que las sucesivas reestructuraciones que se han producido en el organigrama de la Administración central, no se apliquen automáticamente a la Administración periférica, puesto que no puede modificarse lo que ya no existe sino con carácter provisional y perecedero. También queda sin posibilidad de actualizarse la composición de la Comisión Territorial de Coordinación, que no incluye a los Jefes de Servicio Territorial. Y en definitiva, dado que la organización periférica sigue funcionando, se corre el riesgo de que la vieja organización se enquistase y la costumbre pueda a la iniciativa política.

#### 16.- LA ESPERANZA DEL PLAN ESTRATÉGICO 2008-2011. EL ABSURDO DEBATE SOBRE EL NÚMERO DE DEPARTAMENTOS.

No obstante, el futuro que espera a la estructura periférica es esperanzador, al menos si desde la óptica del Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011 lo observamos. En ese futuro surge necesariamente la cuestión acerca del número de Departamentos que han de crearse. Debate nada interesante a nuestro parecer pues se corre el riesgo de trivializarlo basándose en criterios poco serios. La flexibilidad y la capacidad de adaptación a las circunstancias de cada momento, y la prestación de un servicio público de calidad, deben de ser las pautas que marquen la creación de uno u otro número de Departamentos Territoriales. Sin embargo no deben desdeñarse, por su sólido fundamento, argumentos que se han barajado en este trabajo en torno a la defensa de la existencia de un Departamento por Consejería. Sea cual fuere la solución que se adopte con los Departamentos Territoriales, no cabe duda que se recapacitará acerca de la maraña de unidades periféricas de diversa denominación y dependencia. Lo cual no ha de ser negativo, si se adapta a las necesidades del territorio, pero siempre y cuando se ofrezca al destinatario de los servicios públicos soluciones homogéneas y fácilmente comprensibles.

#### 17.- UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL DELEGADO TERRITORIAL, BASADA EN UNA MAYOR INSTITUCIONALIZACIÓN.

Un cuarto aspecto que se debe de entresacar de todo lo analizado a lo largo del trabajo consiste en el diseño de la figura del Delegado Territorial. Y es que, como se ha apuntado con anterioridad, la adaptación de los titulares de estos puestos directivos a la nueva Administración se ha llevado a cabo antes por la vía de hecho que por la vía normativa. De tal modo que la mayor parte de las atribuciones que de modo novedoso le encomienda la Ley 3/2001 y el Decreto 271/2001, ya las venían ejercitando los Delegados Territoriales. Sirva como ejemplo la coordinación e impulso de la actividad de la Administración Institucional, pero sobre todo la coordinación de la acción política de la Junta de Castilla y León. Y en el sentido contrario, existen otras que siempre se le atribuyeron y que fueron ejercidas por otros órganos, pues eran facultades que se encontraban lejos del interés de la dirección política del titular de la Delegación, como la jefatura de personal o velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos.

Y si del Delegado Territorial hablamos también debemos tener presente una deficiencia del sistema, que sin embargo, no deja de ser del todo lógica, e insubsanable a no ser que se acudiera al sistema de incompatibilidades de los antiguos Gobernadores Civiles. Dado que estamos ante un puesto netamente político es habitual la práctica por la que el criterio del partido político que sustenta el Gobierno en cada provincia puede ser decisivo a la hora de elegir al Delegado Territorial. Esta cuestión, añadido a la lógica posibilidad de la utilización de la red personal y clientelar del Delegado Territorial para mejorar su posición política en la estructura del partido político en la provincia, desvirtúa la posición meramente institucional de la figura del representante del Gobierno. Paradójicamente, y aunque resulte contradictorio es natural, esa red personal y clientelar deriva a su vez de la influencia que el Delegado ejerce en el conjunto del Gobierno Regional para sacar adelante solicitudes individuales o colectivas, impulsar proyectos,... Lo cual nos lleva a hacer una propuesta que nos acerca, como decíamos hace un momento, al viejo Estatuto de los Gobernadores Civiles y que preserva al máximo el carácter institucional del representante del Gobierno: la incompatibilidad para el ejercicio de cualquier otro cargo de carácter público y, dentro de la provincia, con toda clase “de profesiones o actividades mercantiles o industriales”. Se trataría de hacer algo tan sencillo como recuperar la práctica administrativa de que el titular de la Delegación Territorial proceda de otra provincia. No debemos olvidar que incluso tras la modificación de la Administración periférica del Estado con la L.O.F.A.G.E., la

práctica habitual en los nombramientos fue respetar esa vieja norma convertida durante al menos las dos siguientes legislaturas en costumbre.

Para finalizar lo que respecta a la figura del Delegado Territorial, otra de las características siempre debatidas de la organización periférica se centra en la función de “jefe de la Administración” de los Delegados Territoriales. Se ha indicado en el presente trabajo como los Gobernadores Civiles fracasaron en su pretensión de convertirse en los verdaderos jefes de toda la administración estatal en las provincias. Del mismo modo, el crecimiento de la Administración periférica de Castilla y León y el lógico deseo de las unidades de ésta de tomar contacto directamente con los órganos centrales especializados en la materia han hecho vana la pretensión de los Delegados Territoriales de encabezar las relaciones jerárquicas entre las Consejerías y los Servicios Territoriales. Y además en muchas ocasiones la relación se produce a la inversa, es decir que los órganos centrales especializados en cada materia, optan por la interlocución con el órgano periférico más técnico y especializado, prescindiendo del contacto con el órgano político y directivo. La solución pasa, una vez más, por el nuevo diseño que supondría la creación de los Departamentos Territoriales, y con ellos abrir directamente la puerta a ese tipo de Administración. De ese modo, lejos de ejercer directamente y para todos los asuntos la misión encomendada de intermediación en sus relaciones con los órganos directivos centrales, la actividad principal de los Delegados se dirigiría a la coordinación de la acción política, y la interlocución en los aspectos más destacados de la Administración Regional en la provincia.

#### 18.- UNA PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA HERRAMIENTA DE GRAN UTILIDAD EN LAS DELEGACIONES TERRITORIALES: “LA COMISIÓN TERRITORIAL DE RÉGIMEN INTERIOR”.

En otro orden de cosas, desde hace ya algunos años, algunas Delegaciones Territoriales, de manera informal, ha constituido un grupo de trabajo que bajo la dirección del Secretario Territorial integra a los Secretarios Técnicos de los Servicios Territoriales, de la Dirección Provincial de Educación, de la Oficina Territorial de Trabajo y de las Gerencias de los Organismos Autónomos.

Se trata de cumplir con el trabajo transversal que le corresponde a la Secretaría



Territorial. En concreto: el Archivo Territorial, la explotación de los recursos informáticos, la Asesoría Jurídica, la gestión y mantenimiento de los inmuebles, el ejercicio de la jefatura de personal, la gestión de los vehículos oficiales, el funcionamiento de registros de documentos, la relaciones con los representantes de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, y en general el régimen interior de toda la Administración periférica.

Este órgano colegiado de tipo informal en alguna Delegación Territorial ya ha sobrevivido a su propio creador, adquiriendo así el peso que el uso o la costumbre y sus propios componentes le han dado. El resultado que se pretende obtener con las reuniones periódicas de este tipo, es precisamente la propuesta, elaboración e implantación de las técnicas de gestión con los responsables de Personal y Régimen Interno de todas las unidades administrativas periféricas. También la participación en los objetivos de gestión a los Secretarios Técnicos, que perciben las herramientas que se les proponen como un instrumento del que ellos mismos se han dotado y que les va a facilitar el trabajo diario y la relación con el trabajador de su respectiva unidad. Además se trasladan instrucciones a todas las unidades periféricas, que en función de la materia, puede ser de mayor eficacia hacerlo a través de este órgano que de la propia Comisión Territorial de Coordinación.

La posibilidad de que se instituya lo que podríamos denominar “Comisión Territorial de Régimen Interior” supondría la implantación en todas las Delegaciones de una técnica de trabajo que se ha revelado como eficiente, informativa, homogeneizadora en las prácticas administrativas y de gestión de las diferentes unidades periféricas, facilitadora de una información uniforme, y de seguimiento y control de algunos resultados de gestión.

## 19.- EL PACTO LOCAL COMO FACTOR DE ADELGAZAMIENTO DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES. UNA INICIATIVA PIONERA EN EL CONJUNTO DE ESPAÑA.

Por último, una de las cuestiones que sin duda más va a afectar a la Administración periférica en el futuro va a ser el Pacto Local. En efecto, el llevar a cabo el ejercicio de competencias y la prestación de servicios al ciudadano a través de la

Administración más próxima y cercana al ciudadano no cabe duda que ofrece sus ventajas, pero también debe de velar la Comunidad Autónoma por la homogeneidad en la calidad del servicio que se presta. Esta iniciativa también apuntada en el trabajo, y que es pionera en el conjunto de España, va a suponer de momento dar los primeros pasos en el traspaso de instalaciones juveniles, de servicios sociales, recreativas, de centros infantiles, y deportivas.

No se trata de un traspaso de competencias de gran entidad, pero no cabe duda de que habrá que estar a las consecuencias que tanto este movimiento, como los futuros que se produzcan, vayan a tener en la Administración periférica.

## **FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA**

### **FUENTES PARLAMENTARIAS**

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León.

### **PUBLICACIONES OFICIALES**

Boletín Oficial del Estado

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Boletín Oficial de Aragón.

Boletín Oficial del Principado de Asturias.

Boletín Oficial de las Islas Baleares.

Boletín Oficial de Canarias.

Boletín Oficial de Cantabria.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Boletín Oficial de Castilla y León.

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Diario Oficial de Extremadura.

Diario Oficial de Galicia.

Boletín Oficial de La Rioja.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Boletín Oficial de la Región de Murcia.

Boletín Oficial de Navarra.

Boletín Oficial del País Vasco.

Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

– Informe Comunidades Autónomas 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. M.A.P

## ARTÍCULOS DE REVISTAS

- Argullol i Murgadas, E: “La Administración de las Comunidades Autónomas”. Revista Española de Derecho Constitucional. Número 15.
- De la Vallina Velarde, J.L. La desconcentración administrativa. Revista de Administración Pública. N1 35. 1961.
- Doriga Tovar, C.: “El cargo de Gobernador Civil y Jefe Provincial del Movimiento en el nuevo Estado Español”. Revista de Estudios Políticos número 156, 1967.
- Guerra Posadas, R. (Coordinador): “Comentarios a la Ley 3/2001 de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Revista de Administración y Función Pública de Castilla y León. Número especial. Octubre 2004.
- Nevado-Batalla Moreno, P.T. “Calidad de los Servicios”. Revista Estudios Socio-Jurídicos. Vol. 5, Nº. 1, 2003.
- Ortega Álvarez, Luis: “Constitución y Reforma Administrativa en España”. Parlamento y Constitución. Anuario. Nº. 2. 1998.
- Tomás y Valiente, F. “La primera fase de construcción del estado de las Autonomías (1978-1983)”. Revista Vasca de Administración Pública, nº 36, 1993.
- Torne Jiménez, J.: “Evolución normativa de la organización administrativa española (descentralización y autonomía, 1945/1978)”. Anuario de estudios sociales y jurídicos. Nº 8-9. 1979-1980.
- Parada Vázquez, R.: “Los Gobernadores Civiles: Entre el Centralismo y la descentralización”. Nueva Revista. Nº 38- Febrero-Marzo 1995.
- Parada Vázquez, R. “Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas”. Documentación Administrativa. Número 182. 1979.
- Rodríguez-Arana, J.: “Sobre la Reforma Administrativa”. Estudios de derecho judicial. Nº 14. 1998.
- Rodríguez-Arana, J.: “Los procesos de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas”. Artículo publicado en el “Informe sobre Comunidades Autónomas de 2002”. M.A.P.
- Saíenz Moreno, F.: “La reforma administrativa en España”, VIII Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

- Sánchez Morón, Miguel: “Racionalización administrativa y organización territorial”. Revista española de derecho constitucional. Año nº 14, Nº 40, 1994.
- Sánchez Morón, Miguel: “La participación del ciudadano en la Administración Pública”. Estudios de Administración. XLI. Centro de Estudios Constitucionales. 1980.
- Sanz Rubiales, I.: “Refuerzo competencial”. Revista Jurídica de Castilla y León. Número Extraordinario: Pacto Local. Octubre 2006. Junta de Castilla y León.
- Subirats J., y Ramió (1996): “Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alonso de Antonio, J.A.: “El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa”. Congreso de los Diputados. 1986.
- Arenilla Sáez, M.: “Modernización de la Administración periférica”. INAP 1991.
- Baena del Alcázar, M: “Curso de Ciencia de la Administración”. Vol.I. Tecnos. 2000.
- Baena del Alcázar, M.: “Organización administrativa”. Tecnos. 1988.
- Bassols Coma, M. (Coordinador). “La Administración Pública de las Comunidades Autónomas”. I.N.A.P. 2004.
- Bayona Rocamora, Antoni: “Estudios para la reforma de la Administración Pública”. I.N.A.P. 2004.
- Berzal de la Rosa, E.: “La larga marcha de la Autonomía”. Editora de Medios de Castilla y León, 2007.
- Cazorla Prieto, L.M., Arnaldo Alcubilla, E.: “Temas de derecho constitucional y derecho administrativo”. Marcial Pons, 1988.
- Cos-Gayón, F.: “Historia de la administración pública en España”. Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

- Crepo Montes, L. F.: “Mitos y Ritos de la Administración española”. I.N.A.P. 2003.
- Entrena Cuesta, R.: “Curso de Derecho Administrativo”. Tecnos. 1994.
- Fraga Iribarne, M.: “Administración única: una propuesta desde Galicia”. Editorial Planeta, 1993.
- Funes Martínez, M.: “Las preautonomías regionales en España”. Caja de Ahorros Provincial de Murcia, 1984.
- García de Enterría, E.: “La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación”. Cívitas, 1988.
- García de Enterría, E.: “La Administración española: estudios de ciencia administrativa”. Civitas, 1999.
- García Roca, Francisco Javier (coordinador): “Derecho Público de Castilla y León”. I.N.A.P. Junta de Castilla y León y Universidad de Valladolid. 1999.
- Garrido Falla, F.:”Tratado de Derecho Administrativo”. Tecnos.1987.
- Garrido Falla, F., Entrena Cuesta, R y otros. “Comentarios a la Constitución”. Tecnos. 1985.
- Gomero Casado, E. y Fernández Ramos, S.: “Manual Básico de Derecho Administrativo”. Tecnos.
- González Antón, L.: “España y las Españas”. Alianza Editorial. 1998.
- González Pérez, J. y González Navarro,F. “Comentarios a la Ley del régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre). Civitas.1999.
- Innerarity, Daniel: “El nuevo espacio público”. Espasa. 2006.
- Martínez Marín, A.: “La organización administrativa”. Tecnos, 1986.
- Meseguer Yebra, J.: “La competencia administrativa y sus modulaciones”. Bosch. 2005.
- Ministerio para las Administraciones Públicas: “Estructuras orgánicas y funciones de la Administración General del Estado”. M.A.P. 1996.
- Morell Ocaña, L: “Derecho de la Organización Administrativa”. Universidad

Complutense de Madrid. 1988.

– Muñoz Machado, A.: “La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública”. Díaz de Santos. 1999.

– Nevado-Batalla Moreno, P. T.: “Notas sobre Derecho Administrativo I” Ratio Legis. 2001.

– Orduña Rebollo, E.: “El regionalismo en Castilla y León”. Ámbito. 1986.

– Olías de Lima, B.: “Manual de organización administrativa del Estado”. Síntesis, 2006.

– Palomar Olmeda, A.: “La organización administrativa: Tendencias y situación actual”. Comares. 1998.

– Parada, R.: “Derecho Administrativo I. Parte General”. Marcial Pons. 1993.

– Parada, R.: “Derecho Administrativo II (Organización y Empleo Público)”. Marcial Pons. 1995.

– Parejo Alfonso, L.: “La organización administrativa en general”. Madrid. Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, 1982.

– Pérez Gallego, R.: “Organización política de Castilla y León”. Ratio Legis, 2008.

– Pérez Marcos, R.M., Sánchez González, M.D.: “Introducción a la historia de la administración en España”. UNED, 2003.

– Quiroga de Abarca, José María: “Centralización y descentralización administrativas y delegado del gobierno”. Dykinson, 1994.

– Rivero Ysern, E. (director): “Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”. Ministerio de Administración Territorial. Instituto de Estudios de Administración Local. 1985.

– Rodríguez-Arana Muñoz, J.: “El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas”. Aranzadi. 2006.

– Sáez Hidalgo, I.: “Derecho Público de Castilla y León”. Lex Nova. 2008.

– Sánchez-Arcilla, J.: “Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)”. Dykinson, 1994.

- Sánchez Morón, M.: “La participación del ciudadano en la Administración Pública”. Estudios de Administración. XLI. Centro de Estudios Constitucionales. 1980.
- Sánchez Morón, M.: “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de administración local”. Civitas, 1988.
- Santana Molina, M. y Bermúdez Aznar, A: “La Diputación Provincial en la España decimonónica”. Ministerio de Administraciones Públicas.1989.
- Souvirón Morenilla, J.M.: “Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado”. Comares, 2000.
- Subirats, J.: “Políticas públicas y organización administrativa”. Instituto Nacional de Administración Pública.1991.
- Tomás Mallén, B.: “El derecho fundamental a una buena administración”. INAP 2004.

## **PÁGINAS WEB Y BLOGS**

[www.jcyl.es](http://www.jcyl.es)

[www.ccyl.es](http://www.ccyl.es)

[www.procuradordelcomun.org](http://www.procuradordelcomun.org)

[www.cccyl.es](http://www.cccyl.es)

[www.cescyl.es](http://www.cescyl.es)

[www.map.es](http://www.map.es)

[www.administradoresciviles.org](http://www.administradoresciviles.org)

[www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

[www.juntaex.es](http://www.juntaex.es)

[www.jccm.es](http://www.jccm.es)

[www.madrid.org](http://www.madrid.org)

[www.asturias.es](http://www.asturias.es)

[www.carm.es](http://www.carm.es)

[www.gencat.net](http://www.gencat.net)



[www.xunta.es](http://www.xunta.es)

[www.larioja.org](http://www.larioja.org)

[www.gobcantabria.es](http://www.gobcantabria.es)

[www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)

[www.gva.es](http://www.gva.es)

[www.gobcan.es](http://www.gobcan.es)

[www.aragon.es](http://www.aragon.es)

[www.caib.es](http://www.caib.es)

[www.navarra.es](http://www.navarra.es)

[www.administracionpublica.com](http://www.administracionpublica.com)

[www.k-government.com](http://www.k-government.com)

[eadminblog.net](http://eadminblog.net)

[modernizacionadministracionpublica.blogspot.com](http://modernizacionadministracionpublica.blogspot.com)

# INDICE

INTRODUCCIÓN	3
--------------	---

## CAPÍTULO 1

<b>LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA HISTORIA RECIENTE DE ESPAÑA. EL CAMINO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA</b>	<b>7</b>
1. LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO A EFECTOS ADMINISTRATIVOS	8
2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICOADMINISTRATIVAS HASTA LOS PRIMEROS ATISBOS DE REGIONALISMO EN CASTILLA Y LEÓN	11
3. LA LEVE TRASCENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL REGIONALISMO CASTELLANO Y LEONÉS HASTA LA SEGUNDA REPÚBLICA	15
4. EL PASO DEFINITIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	18
5. LA CENTRALIZACIÓN DURANTE LA DICTADURA	21
6. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO COMO PARADIGMA DEL FUTURO	22
7. EL RÉGIMEN PREAUTONÓMICO	27

## CAPÍTULO 2

<b>LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: SOPORTE DE UNA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</b>	<b>35</b>
1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	36
2. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS Y SUS CONSECUENCIAS	40
2.1. LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1981	42

2.2. LA LEY DEL PROCESO AUTONÓMICO	43
2.3. EL RESULTADO FINAL.	44
<b>3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA</b>	<b>46</b>
3.1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y SU PREOCUPACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	47
3.2. LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN TITULAR DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS: EL CASO BALEAR.	51
3.3. OTROS ESTATUTOS DESARROLLADOS EN ESTA MATERIA: CATALUÑA, ARAGÓN Y MADRID	54
3.3.1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA	54
3.3.2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN	56
3.3.3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MADRID	57
3.4. ESTATUTOS CON ESCASA REGULACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA	59
3.4.1EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO	59
3.4.2EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA	60
3.4.3EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA	61
3.4.4EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLALA MANCHA	62
3.4.5EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MURCIA	63
3.4.6EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA	64
3.4.7EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA RIOJA	65
3.4.8EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA	66
3.4.9. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE NAVARRA	67
3.4.10. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ASTURIAS	67
3.4.11. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS	68
3.5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN	70
3.5.1. EL ORIGINARIO ESTATUTO DE 1983	70
3.5.2. LAS REFORMAS DE 1994 Y 1999 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.	71
3.5.3. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA REALIZADA MEDIANTE LEY ORGÁNICA 14/2007, DE 30 DE NOVIEMBRE	72
3.5.3.1. EL DERECHO A “UNA BUENA ADMINISTRACIÓN”	72
3.5.3.2. LAS COMPETENCIAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	73
3.5.3.3. LAS POTESTADES Y PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	74
3.5.3.4. LA PROVINCIA Y LA COMARCA	76
3.5.3.5. OTRAS REFERENCIAS A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA	77

<b>4. LA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA</b>	<b>78</b>
4.1. NORMATIVA REGULADORA	80
4.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	84
4.2.1. MIMETISMO RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	84
4.2.2. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUEDA SUBORDINADA AL GOBIERNO REGIONAL	86
4.2.3. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA A NIVEL CENTRAL SE DIVIDE DEPARTAMENTALMENTE	87
4.2.4. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE CADA CONSEJERÍA ES TAMBIÉN FIEL REFLEJO DE LO QUE SE HACE EN LOS MINISTERIOS CON MUY POCAS VARIACIONES ENTRE UNAS Y OTROS	88
4.2.5. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL COBRA PROGRESIVAMENTE UN MAYOR PROTAGONISMO	90
4.3. LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN EL CENTRO DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	92

### **CAPÍTULO 3**

<b>EL ESPEJO DE LAS ORGANIZACIONES PERIFÉRICAS DE LAS CC.AA.: LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO</b>	<b>111</b>
<b>1. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: LA NUEVA FIGURA DEL DELEGADO DEL GOBIERNO Y LA ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA AL ESTADO AUTONÓMICO</b>	<b>114</b>
1.1. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO	114
1.2. LOS GOBERNADORES CIVILES	117
<b>2. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA</b>	<b>120</b>
2.1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO	120
2.2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS	120
2.3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE NAVARRA	120

<b>3. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LA L.O.F.A.G.E</b>	<b>121</b>
3.1. UNA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA	122
3.2. DE ALTO CARGO A ALTO FUNCIONARIO	122
3.3. UNA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA REGIONALIZADA	124
3.4. LA TRIPLE DEPENDENCIA DEL DELEGADO DEL GOBIERNO	124
3.5. LA NUEVA SUBDELEGACIÓN NO ES LA ÚNICA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA PROVINCIA	125
<b>4. EL DELEGADO DEL GOBIERNO</b>	<b>127</b>
4.1. NOMBRAMIENTO, RANGO Y DEPENDENCIA	127
4.2. FUNCIONES	127
4.2.1. FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN Y COMUNICACIÓN	128
4.2.2. FUNCIONES EN EL ÁMBITO DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	129
4.2.3. FUNCIONES DE DIRECCIÓN	129
4.2.3.1. FUNCIONES DE DIRECCIÓN POLÍTICA	129
4.2.3.2. FUNCIONES DE DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA	130
4.2.4. FUNCIÓN DE SIMPLIFICACIÓN	131
4.3. ESTRUCTURA DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO	131
4.3.1. LAS SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO Y LAS DIRECCIONES INSULARES	132
4.3.2. LAS SECRETARÍAS GENERALES	135
4.3.2.1. OFICINAS DE INFORMACIÓN Y REGISTRO	136
4.3.2.2. UNIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL	137
4.3.2.3. OFICINAS DE EXTRANJEROS	137
4.3.2.4. SERVICIOS RELATIVOS AL JURADO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA	138
4.3.2.5. UNIDADES DE COORDINACIÓN Y CONTRA LA VIOLENCIA EN LA MUJER	139
4.3.3. AREAS FUNCIONALES DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO	139
4.3.3.1. COMPETENCIA Y NATURALEZA. SERVICIOS INTEGRADOS	139
4.3.3.2. DIRECTORES DE AREA, DEPENDENCIAS Y OFICINAS	141
4.3.4. LAS VICESECRETARÍAS GENERALES	142
4.3.5. UN GABINETE	142

## CAPÍTULO 4

<b>UNA APROXIMACIÓN A LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>145</b>
<b>1. LA REGULACIÓN DE LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. ¿ÚNICA DEMARCACIÓN TERRITORIAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS?</b>	<b>148</b>
<b>2. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES NO INSULARES</b>	<b>150</b>
2.1. ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS QUE CUENTAN CON DELEGADOS DEL GOBIERNO Y DELEGADOS DE LAS CONSEJERÍAS	150
2.1.1. ANDALUCIA: DELEGACIONES DEL GOBIERNO Y DELEGACIONES PROVINCIALES DE LAS CONSEJERÍAS	151
2.1.2. CATALUÑA: DELEGACIONES TERRITORIALES DEL GOBIERNO EN DEMARCACIONES TERRITORIALES NO PROVINCIALES. LOS SERVICIOS TERRITORIALES	154
2.1.3. ARAGÓN: DELEGADOS TERRITORIALES, PERO NO EN TODAS LAS PROVINCIAS	159
2.1.4. CASTILLALA MANCHA: DELEGADOS PROVINCIALES DE LA JUNTA Y DE LAS CONSEJERÍAS Y DELEGADO DE SERVICIOS EN TALAVERA DE LA REINA	163
2.1.5. EXTREMADURA: DIRECCIONES TERRITORIALES Y ALGUNOS SERVICIOS TERRITORIALES	166
2.1.6. COMUNIDAD VALENCIANA: LOS DELEGADOS DEL CONSELL Y LAS DIRECCIONES TERRITORIALES EN LOS REGLAMENTOS ORGÁNICOS DE LAS CONSELLERIAS	172
2.2. ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS QUE CUENTAN SÓLO CON DELEGACIONES DE LAS CONSEJERÍAS	177
2.2.1. GALICIA: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR DELEGACIONES PROVINCIALES Y TERRITORIALES EN LAS ÁREAS FUNCIONALES	177
2.2.2. PAÍS VASCO: UNA TIPOLOGÍA DIVERSA DE ÓRGANOS PERIFÉRICOS EN UNA ORGANIZACIÓN “FLEXIBLE”	182
<b>3. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS INSULARES</b>	<b>186</b>
3.1. CANARIAS: PROTAGONISMO DE LOS CABILDOS INSULARES	187
3.2. ISLAS BALEARES: LOS CONSEJOS INSULARES Y UNA INAPRECIBLE ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA	192

<b>4. LA REGULACIÓN DE LA MATERIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES</b>	<b>193</b>
--	------------

## **CAPÍTULO 5**

<b>LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN</b>	<b>199</b>
<b>1. FACTORES A LOS QUE RESPONDE LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN</b>	<b>203</b>
1.1. EL FACTOR POLÍTICO REGIONAL	203
1.1.1. EL PRINCIPIO DE AUSTERIDAD COMO DETERMINANTE EN LA GESTIÓN PÚBLICA. (1987)	204
1.1.2. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	205
1.1.3. EL CARÁCTER EXPANSIVO DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	205
1.2. LA EVOLUCIÓN EN EL AUTOGOBIERNO	207
1.3. LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	210
<b>2. PRIMERA ETAPA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REGIONAL EN SUS ORÍGENES: DE 1983 A 1987</b>	<b>212</b>
2.1. EL GOBIERNO PROVISIONAL	212
2.2. LA INICIAL ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA Y LEÓN	213
2.2.1. LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN TRAS LA LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	213
2.2.1.1. LAS SECRETARÍAS GENERALES EN LA LEY DE 1983	214
2.2.1.2. LAS DIRECCIONES GENERALES EN LA LEY DE 1983	216
2.2.1.3. LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA	216
2.2.1.4. LOS PRIMEROS CAMBIOS.	218
2.3. LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS	220
2.3.1. LOS PRIMEROS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	220
2.3.2. LA PARTICIPACIÓN EN EMPRESAS	222
2.4. OTROS ASPECTOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	223
<b>3. SEGUNDA ETAPA: LOS COMIENZOS DE UN MODELO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO (DE 1987 A 1989)</b>	<b>225</b>
3.1. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	225

3.1.1.	REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE CONSEJERÍAS	225
3.1.2.	REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE CENTROS DIRECTIVOS	226
3.1.3.	SUPRESIÓN DE LOS GABINETES DE LAS CONSEJERÍAS	226
3.1.4.	SUPRESIÓN DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE CADA CONSEJERÍA.	227
3.1.5.	SUPRESIÓN DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	227
3.2.	LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN	228
3.3.	OTROS ASPECTOS DEL MODELO “AZNAR”	230
3.3.1.	LA SEDE DEFINITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN	230
3.3.2.	MÁS AUSTERIDAD, EFICACIA Y TRANSPARENCIA	230
3.3.3.	EMPRESAS PÚBLICAS	231
3.3.4.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS	231
3.3.5.	NUEVOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	232
<b>4.</b>	<b>TERCERA ETAPA: LA CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN. (DE 1989 A 1999)</b>	<b>233</b>
4.1.	EVOLUCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN EN EL AUTOGOBIERNO	235
4.1.1.	SERVICIOS SOCIALES	236
4.1.2.	SANIDAD	237
4.1.3.	TRABAJO Y EMPLEO	238
4.1.4.	EDUCACIÓN	238
4.1.5.	DESARROLLO ECONÓMICO	239
4.2.	PROPORCIONADO Y MODERADO CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL	240
4.2.1.	LA ADMINISTRACIÓN GENERAL	241
4.2.1.1.	LA TERCERA LEGISLATURA: SIETE CONSEJERÍAS CON VEINTISEIS DIRECCIONES GENERALES	241
4.2.1.2.	CUARTA LEGISLATURA: OCHO CONSEJERÍAS CON VEINTIOCHO DIRECCIONES GENERALES	243
4.2.2.	LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS	245
4.2.2.1.	LA GERENCIA REGIONAL DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN	246
4.2.2.2.	LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD	248
4.2.2.3.	LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN	249
4.2.2.4.	EL ENTE REGIONAL DE LA ENERGÍA	250
4.2.2.5.	SOCIEDAD DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE CASTILLA Y LEÓN (GICAL, S.A.)	251
4.2.2.6.	EMPRESA PÚBLICA PARA LA CONMEMORACIÓN DEL QUINTO CENTENARIO DEL TRATADO DE TORDESILLAS	251



4.3. OTROS ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL EN LOS AÑOS 1989 A 1991	252
4.3.1. APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	252
4.3.2. SE INSTITUYE LA FIGURA DEL PROCURADOR DEL COMÚN	253
4.3.3. NUEVOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL	253
4.3.4. EL NACIMIENTO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE C. Y LEÓN	254
<b>5. CUARTA ETAPA: LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA. (DESDE 2000 A LA ACTUALIDAD)</b>	<b>255</b>
5.1. LAS NUEVAS COMPETENCIAS QUE TRANSFORMAN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	256
5.1.1. EDUCACIÓN	256
5.1.2. SANIDAD	257
5.1.3. TRABAJO, EMPLEO Y FORMACIÓN	258
5.2. OTROS FACTORES QUE HAN DE TENERSE PRESENTES EN EL MODELO DEFINITIVO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	259
5.2.1. LA INMIGRACIÓN	259
5.2.2. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS	262
5.3. LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL EN LOS INICIOS DEL CAMBIO: (1999-2001)	264
5.3.1. ADMINISTRACIÓN GENERAL: LAS MISMAS CONSEJERÍAS E IMPORTANTE DESPEGUE DE EDUCACIÓN	265
5.3.2. POCOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: LA GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES	267
5.3.3. OTROS ÓRGANOS DE NUEVA CREACIÓN. (DE 1999 A 2001)	269
5.4. HACIA EL MODELO DEFINITIVO: LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 2001	271
5.4.1. LA INFLUENCIA DE LA L.O.F.A.G.E. EN LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE 2001	272
5.4.2. LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE C. Y LEÓN.	274
5.4.2.1. LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN	274
5.4.2.2. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN	277
5.4.2.3. LAS VICEPRESIDENCIAS	279
5.4.2.4. LAS CONSEJERÍAS	281
5.4.3. LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	281
5.4.3.1. VICECONSEJERÍAS	282
5.4.3.2. SECRETARÍA GENERAL	284
5.4.3.3. DIRECCIONES GENERALES	287
5.4.4. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS	293
5.4.4.1. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL	294
5.4.4.1.1. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	295
A) LA GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES DE C. Y LEÓN	296

B) LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD DE CASTILLA Y LEÓN	299
C) EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN	301
D) EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE CASTILLA Y LEÓN	303
5.4.4.1.2. LOS ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO	305
5.4.4.2. LAS EMPRESAS PÚBLICAS	308
5.4.5. OTROS ASPECTOS ORGANIZATIVOS RELEVANTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	310
5.4.5.1. LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE C.Y LEÓN	310
5.4.5.2. LA ESCUELA REGIONAL DE POLICIA LOCAL DE C. Y LEÓN	311
5.4.6. ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN, Y ASESORAMIENTO DESDE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	311
5.5. LA INCIDENCIA DE OTRAS IMPORTANTES NORMAS EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA Y LEÓN	313
5.5.1. LEY 7/2005, DE 24 DE MAYO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE C. Y LEÓN	314
5.5.2. LEY 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE LA HACIENDA Y DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN	315
5.5.3. LEY 2/2007, DE 7 DE MARZO, DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA Y LEÓN	316
5.6. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: EL CONSEJO CONSULTIVO DE C. Y L.	317

## **CAPÍTULO 6**

<b>LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA: SU ATRIBUCIÓN A ÓRGANOS PERIFÉRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN</b>	<b>319</b>
<b>1. DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS</b>	<b>324</b>
1.1. UNA APROXIMACIÓN A SU CONCEPTO Y SU NATURALEZA.	324
1.2. REGULACIÓN ACTUAL	327
1.2.1. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, EN LA L.R.J.P.AC. Y EN LA L.O.F.A.G.E	327
1.2.2. LA DESCONCENTRACIÓN EN EL DERECHO AUTONÓMICO	328
1.2.2.1. LA DESCONCENTRACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	328
1.2.2.2. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA REGULACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU RÉGIMEN JURÍDICO	329
1.2.2.3. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA LEY 3/2001, DE 3 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	331
1.2.2.4. LA DESCONCENTRACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN	334

<b>2. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS</b>	<b>340</b>
2.1. TRANSFERENCIA DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS	342
2.2. UNA AUSENCIA EN LA LEY: ¿ES NECESARIA LA VOLUNTARIEDAD DEL ÓRGANO DELEGANTE?	342
2.3. UNA RELATIVA NOVEDAD DE LA L.R.J.P.A.C.: LA DELEGACIÓN PER SALTUM.	343
2.4. LA DELEGACIÓN INTERSUBJETIVA.	345
2.5. PROHIBICIONES PARA LLEVAR A CABO LA DLEGACIÓN	346
2.6. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS SE CONSIDERARÁN DICATADAS POR EL ÓRGANO DELEGANTE	349
2.7. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE DICTEN POR DELEGACIÓN HARÁN CONSTAR LA CIRCUNSTANCIA DE LA DELEGACIÓN Y SE PUBLICARÁN EN EL BOLETÍN OFICIAL CORRESPONDIENTE	350
2.8. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE ÓRGANOS COLEGIADOS	351
2.9. LA DURACIÓN DE LA DELEGACIÓN	352
2.9.1. LA REVOCACIÓN	352
2.9.2. LA AVOCACIÓN	353
2.9.3. LOS CAMBIOS EN LOS ÓRGANOS DELEGADOS Y DELEGANTES.	355
2.10. ALGUNOS ASPECTOS FORMALES QUE SE DEBEN DE TENER EN CUENTA: LAS DELEGACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	356

## **CAPÍTULO 7**

<b>LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN. EXAMEN DE SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO</b>	<b>363</b>
<b>1. EL HECHO TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN. ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA</b>	<b>370</b>
<b>2. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN</b>	<b>372</b>
2.1. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE CASTILLA Y LEÓN	372

2.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA NO FORMA PARTE HABITUALMENTE DEL CENTRO DE DECISIONES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS QUE AFECTAN A LOS ASPECTOS DECISIVOS DE SU ORGANIZACIÓN	373
2.1.2. LA AUSENCIA DE UN ENTE PÚBLICO DEDICADO AL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	375
2.1.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN CASTILLA Y LEÓN SE SOMETE IRREGULARMENTE A LOS CAMBIOS ORGÁNICOS DE LAS CONSEJERÍAS.	377
2.2. ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE C. Y L.	378
2.2.1. PRIMERA ETAPA: EL NACIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA. 1983-1987	379
2.2.1.1. EL ACUSADO CARÁCTER POLÍTICO DE LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA ORIGINAL	379
2.2.1.2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LAS CONSEJERÍAS	381
2.2.1.3. EL LEGADO RECIBIDO DE LAS PRIMERAS DELEGACIONES TERRITORIALES	385
2.2.1.4. EL NACIMIENTO DE LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN, INICIATIVAS Y RECLAMACIONES	389
2.2.1.5. LOS PRIMEROS ÓRGANOS COLEGIADOS TERRITORIALES	390
2.2.1.6. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA PRIMERA ETAPA. 1983-1987	391
2.2.2. SEGUNDA ETAPA: EL ORIGEN DEL MODELO ACTUAL DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES ÚNICAS. 1987-1988.	392
2.2.2.1. UN INICIAL Y PROVISIONAL MANTENIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ANTERIOR	392
2.2.2.2. LAS PRIMERAS DELEGACIONES TERRITORIALES ÚNICAS BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY 1/1983, DE 29 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN	393
A. EL “SUPERDELEGADO” TERRITORIAL.	395
B. LA SECRETARÍA TERRITORIAL	395
C. LOS SEVICIOS TERRITORIALES	397
D. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN	399
E. LA ASESORÍA JURÍDICA Y LA INTERVENCIÓN DELEGADA	399
2.2.2.3. AUSENCIA DE DESARROLLO DE LAS ESTRUCTURAS PERIFÉRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	401
2.2.3. TERCERA ETAPA: EL DESARROLLO DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES. UN MODELO QUE CONDICIONARÁ EL FUTURO. 1988-2001	402
2.2.3.1. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN DE 1988: UN MODELO PERIFÉRICO ABIERTO	403

2.2.3.2. LA DEFINICIÓN DEL MODELO EN EL DECRETO 225/1988	404
A. EL DELEGADO TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001	405
B. LA SECRETARÍA TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001.	408
C. LOS SERVICIOS TERRITORIALES DESDE 1988 A 2001	410
D. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN DESDE 1988 A 200	414
E. LA ASESORÍA JURÍDICA Y LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL DESDE 1988 A 2001	415
2.2.3.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DURANTE ESTA ETAPA (19882001)	422
2.2.3.3.1. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS	422
2.2.3.3.2. ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO: EL NACIMIENTO DE LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO CON ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	423
2.2.3.3.3. LA ESTRUCTURA PERIFÉRICA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	424
A) LAS GERENCIAS TERRITORIALES DE SERVICIOS SOCIALES	424
B) LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD	427
2.2.3.4. VALORACIÓN ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DIECIOCHO AÑOS DESPUÉS DE SU NACIMIENTO	429
A) LA QUIEBRA DE LA UNIDAD DE GESTIÓN EN LAS DELEGACIONES TERRITORIALES	430
B) UN COMPLEJO ENTRAMADO NORMATIVO PARA LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS	433
C) TENDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN AL CENTRALISMO	433
D) PROGRESIVA POTENCIACIÓN DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES	434
E) LA SOLUCIÓN A ESTOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL	435
F) DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA Y RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO	435
G) DEFICIENCIAS EN CUANTO A OFICINAS Y CENTROS DE TRABAJO	436
H) DEFICIENCIAS EN LA ATENCION AL CIUDADANO	436
2.2.4. CUARTA ETAPA: LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ACTUAL. UN MODELO INACABADO	437
2.2.4.1. CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA REALIZADA POR LA L.G.A.C. Y L.	437
2.2.4.2. ANÁLISIS DE LA ORGANIZANIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES TERRITORIALES DE LA JUNTA DE C. Y L. TRAS LA LEY 3/2001	441
2.2.4.2.1. EL DELEGADO TERRITORIAL DE LA JUNTA DE C. Y L.	442
2.2.4.2.2. LA SECRETARÍA TERRITORIAL. EL SECRETARIO	

TERRITORIAL: ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN	448
A) EL SECRETARIO TERRITORIAL COMO SUSTITUTO DEL DELEGADO TERRITORIAL	450
B) LA SECRETARÍA TERRITORIAL COMO ÓRGANO CON COMPETENCIAS TRANSVERSALES	451
C) LA SECRETARÍA TERRITORIAL COMO UNIDAD PERIFÉRICA DE LA CONSEJERÍA DE INTERIOR Y JUSTICIA Y DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	454
2.2.4.2.3. LOS DEPARTAMENTOS TERRITORIALES: UNA REFORMA REALIZADA PERO QUE NO LLEGA	457
2.2.4.2.4. LA COMISIÓN TERRITORIAL DE COORDINACIÓN	466
2.2.4.2.4.1. UNA PROPUESTA EN EL ÁMBITO DE LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	467
2.2.4.2.5. LA ASESORÍA JURÍDICA TERRITORIAL Y LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL	468
2.2.4.3. LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	469
2.2.4.3.1. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL	470
2.2.4.3.1.1. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	470
A) LA GERENCIA TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES	470
B) LA GERENCIA REGIONAL DE SALUD	472
C) LA GERENCIA PROVINCIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	476
D) LA UNIDAD TERRITORIAL DE JUVENTUD	480
2.2.4.3.1.2. LOS ENTES PÚBLICOS DE DERECHO PRIVADO	481
A) LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA AGENCIA DE INVERSIONES Y SERVICIOS	481
B) LA UNIDAD TERRITORIAL DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AGRARIO.	482
<b>3. EL PACTO LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN Y SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA COMO FACTOR DETERMINANTE DEL FUTURO DE ÉSTA</b>	<b>482</b>



3.3.2.2. COMISIONES DE EVALUACIÓN DEL PERSONAL INTERINO EN PUESTOS ADSCRITOS DE FUNCIONARIOS SANITARIOS DE AGRICULTURA	528
3.3.2.3. COMISIONES PROVINCIALES DE VALORACIÓN PARA LA ADMISIÓN DE LOS CENTROS INFANTILES DE TITULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN	528
3.3.2.4. COMISIONES TERRITORIALES DE PRVENCIÓN AMBIENTAL	528
3.3.2.5. COMISIÓN PROVINCIAL COORDINADORA DE JUEGOS ESCOLARES	529
3.3.2.6. CONSEJOS PROVINCIALES DE TRANSPORTES	530
3.3.2.7. JUNTAS ARBITRALES DE TRANSPORTES	530
3.3.2.8. COMISIONES DE EVALUACIÓN DEL PERSONAL INTERINO EN PUESTOS ADSCRITOS A FUNCIONARIOS SANITARIOS	531
3.3.2.9. CONSEJOS ESCOLARES DE CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS	531
3.3.3. ÓRGANOS QUE TRABAJAN CON MATERIAS EN LAS QUE SE PRECISAN EXPERTOS	533
3.3.3.1. COMISIONES TERRITORIALES DE PATRIMONIO	533
3.3.3.2. COMISIONES TERRITORIALES DE URBANISMO	533
3.3.3.3. COMISIONES TERRITORIALES DE VALORACIÓN	534
3.3.3.4. COMISIONES LOCALES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA	535
3.3.3.5. COMISIONES TERRITORIALES DE VIVIENDA	536

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>537</b>
---------------------	------------

<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA</b>	<b>555</b>
---	------------