

Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía

Coordinación

Severiano Fernández Ramos
José M^a Pérez Monguió



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN
DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Coordinación:
Severiano Fernández Ramos
José M^a Pérez Monguió

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla 2011

Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía / coordinación, Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió.

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011. – 393 p. ; 24 cm.

Contiene: El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía / José Joaquín Fernández Alles. – La organización de la Administración de la Junta de Andalucía / Severiano Fernández Ramos. – Régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía / José María Pérez Monguió. – La Administración consultiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía / Estanislao Arana García, Asensio Navarro Ortega. – Las relaciones de la administración andaluza con otras administraciones / José Luis Rivero Ysern. – La administración electrónica de la Junta de Andalucía / Eduardo Gamero Casado

D.L. SE 5283-2011

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-465-2

ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-563-5

1. Administración autonómica 2. Gobierno 3. Andalucía I Fernández Ramos, Severiano II Pérez Monguió, José María III Instituto Andaluz de Administración Pública

342.25(460.35)

353.9(460.35)

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte sin permiso previo y por escrito del titular del copyright.

TÍTULO: ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

COORDINACIÓN: Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y Producción: Diseñosur

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-465-2

ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-563-5

Depósito Legal: SE 5283-2011

ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN
DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

PRÓLOGO

Con la aprobación de la importante Ley 9/2007, de 22 de octubre, se cerraba un proceso iniciado el año anterior, con la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que supuso la derogación de la Ley 6/1983, de 21 de junio, del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía.

De esta manera, tras veintidós años, el Parlamento Andaluz dotaba a la Comunidad Autónoma de un cuerpo normativo renovado –que pasaba de los 57 artículos de la Ley de 1983 a los 163 que suman las leyes de 2006 y 2007- y adecuado a los «nuevos tiempos y realidades» muy distintos a los de principio de los años ochenta, incorporando los avances en el ejercicio de la actividad de autogobierno en el desarrollo del Estado Autonómico, la incorporación a la Unión Europea y los progresos científicos y tecnológicos.

Ante este nuevo escenario normativo, sobre el que sobrevolaba la promulgación de la Ley Orgánica 7/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los coordinadores de esta obra, decidimos proponer al Instituto Andaluz de Administración Pública –proyecto que fue acogido de inmediato-, la confección de un código normativo que incluyera ambas leyes ante la convicción de que Gobierno y Administración se encuentran inexorablemente vinculados por numerosos puntos de intersección.

El propósito del trabajo, que apareció en el 2008, fue proporcionar una obra útil en el desempeño diario de la actuación de las distintas administraciones públicas andaluzas y para todos aquellos que se relacionan de una forma u otra con la misma. Para intentar alcanzar este fin se realizó un esfuerzo en concordar ambas leyes entre sí y de éstas con la legislación básica estatal y con el resto de disposiciones legales y reglamentarias andaluzas, sin olvidar las referencias al Estatuto de Autonomía.

De aquel trabajo surgió, años más tarde, la idea del texto que aparece hoy.

En aquellos momentos tuvimos la oportunidad de observar la falta de estudios monográficos sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía desde la aprobación de la Ley 1983. Este argumento, junto con la aparición de la Ley del Gobierno y la Ley de la Administración, el nuevo Estatuto de Autonomía y el conjunto de normas estatales y autonómicas que incidían sobre ambas parcelas, nos condujo a considerar necesario afrontar una investigación pormenorizada de la materia con el ánimo de ofrecer una obra, útil y práctica, que permitiera, tanto a los estudiosos como a los distintos operadores, conocer el entramado jurídico por el que se rige tanto el Gobierno como la Administración de la Junta de Andalucía.

Para esta obra se ha contado con profesores de Derecho administrativo y de Derecho constitucional de distintas Universidades andaluzas como son la Hispalense, la Pablo de Olavide, la de Cádiz o la de Granada a los cuales se le asignaron bloques temáticos completos como son el Gobierno, la organización de la Junta de Andalucía, el régimen de los altos cargos, la Administración Consultiva, las relaciones interadministrativa para finalizar con la Administración Electrónica.

El régimen de la Administración institucional, debido a las múltiples vicisitudes que han sucedido, coincidiendo con la elaboración de esta obra, se ha optado finalmente por tratarlo de forma monográfica en un momento posterior, proyecto que cuenta con el visto bueno del Instituto Andaluz de Administración Pública.

Por último, no queremos dejar de pasar la oportunidad de agradecer a los autores el compromiso y celo con el que ha realizado sus correspondientes capítulos y al Instituto Andaluz de Administración Pública, y en especial a su Directora Lidia Sánchez Milán, su confianza y el apoyo a este proyecto.

Cádiz, 28 de julio de 2011

Los coordinadores

SUMARIO

CAPÍTULO I. EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA 15

José Joaquín Fernández Alles, Universidad de Cádiz.

1.	INTRODUCCIÓN: EL GOBIERNO DE ANDALUCÍA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007	17
2.	LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA: UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL	22
2.1.	La Presidencia de la Junta de Andalucía como órgano constitucional.....	22
2.2.	El Presidente de la Junta de Andalucía: elección, estatuto personal y atribuciones	24
2.2.1.	Elección del Presidente de la Junta de Andalucía	24
2.2.2.	Estatuto personal del Presidente	28
2.2.3.	Cese, sustitución y suplencia.....	29
2.3.	Atribuciones del Presidente de la Junta de Andalucía.....	31
2.3.1.	El Presidente de la Junta como representante supremo de la Comunidad Autónoma de Andalucía: representación institucional y potestades normativas..	32
2.3.2.	El Presidente de la Junta de Andalucía como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma.....	33
2.3.3.	Las funciones del Presidente en la relación con el Parlamento de Andalucía.....	34
2.3.4.	Las funciones del Presidente como Jefe del Ejecutivo autonómico.....	34
2.3.5.	La delegación de funciones del Presidente y la suplencia.....	36
3.	EL CONSEJO DE GOBIERNO COMO PODER EJECUTIVO COLEGIADO.....	37
3.1.	El Consejo de Gobierno: concepto y competencias.....	37
3.1.1.	Los Decretos-Legislativos.....	38
3.1.2.	Los Decretos-leyes de Andalucía.....	42
3.1.3.	La iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno.....	45
3.1.4.	La potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.....	47
3.1.5.	La función presupuestaria del Consejo de Gobierno: el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.....	49
3.1.6.	Convenios horizontales entre Comunidades Autónomas.....	50
3.1.7.	El Consejo de Gobierno y el Tribunal Constitucional.....	51
3.1.8.	El Consejo de Gobierno y el Consejo Consultivo de Andalucía.....	51
3.1.9.	Competencias del Consejo de Gobierno.....	52
3.2.	El Consejo de Gobierno: naturaleza y composición.....	54

3.3.	Funcionamiento del Consejo de Gobierno.	65
3.3.1.	Régimen ordinario de funcionamiento del Consejo de Gobierno.	65
3.3.2.	El Gobierno en funciones.....	67
4.	ÓRGANOS COLEGIADOS DEPENDIENTES DEL CONSEJO DE GOBIERNO.	68
4.1.	Las Comisiones Delegadas.....	68
4.2.	La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.....	69
4.3.	Las Comisiones Interdepartamentales.	70
4.4.	Gabinetes, coordinaciones y otros órganos. El Gabinete de la Presidencia.	70
5.	ÓRGANOS INDIVIDUALES DEL CONSEJO DE GOBIERNO: VICEPRESIDENTES Y CONSEJEROS.	71
5.1.	Los Vicepresidentes.....	71
5.2.	Los Consejeros.....	72
5.2.1.	Concepto y funciones.	72
5.2.2.	Estatuto personal de los Consejeros y Consejeras.....	74
5.2.3.	Organización de las consejerías.	75
5.3.	La secretaría del Consejo de Gobierno.....	78
6.	EL CONSEJO DE GOBIERNO Y LA ORGANIZACIÓN DIRECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	79
6.1.	Los Viceconsejeros.....	81
6.2.	Directores Generales.	82
6.3.	Secretarios Generales Técnicos.....	83
6.4.	Otros órganos inferiores.	83
7.	LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.....	83
8.	LA ACTIVIDAD DIRIGIDA POR EL CONSEJO DE GOBIERNO: LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.	87
9.	LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DEL CONSEJO DE GOBIERNO: LAS CONFERENCIAS SECTORIALES.....	90
9.1.	Las relaciones intergubernamentales convencionales (convenios y acuerdos).	92
9.2.	Las relaciones intergubernamentales multilaterales: las Conferencias Sectoriales y los Consorcios.....	94
10.	LAS RELACIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO CON EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.....	96
10.1.	Información e impulso parlamentario del Consejo de Gobierno: derechos y deberes de los miembros del Consejo de Gobierno.	97
10.2.	El Presidente de la Junta de Andalucía y el debate sobre el Estado de la Comunidad	98
10.3.	El Consejo de Gobierno en los debates de carácter general y las sesiones informativas del Consejo de Gobierno.	99
10.4.	Comunicaciones, programas y planes del Consejo de Gobierno.....	100
10.4.1.	Comunicaciones del Consejo de Gobierno.....	100
10.4.2.	Programas y planes del Consejo de Gobierno.....	100

10.5. El Consejo de Gobierno ante las preguntas, interpelaciones, ruegos y mociones.	101
10.5.1. Las preguntas al Consejo de Gobierno y al Presidente de la Junta de Andalucía.	101
10.5.2. Las interpelaciones al Consejo de Gobierno.	104
10.5.3. Mociones.	105
10.6. La información en materia económica al Parlamento de Andalucía.	105
11. CONTROL Y RESPONSABILIDAD DEL CONSEJO DE GOBIERNO.	107
11.1. La cuestión de confianza.	107
11.2. La moción de censura.	108
CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. ...	111
<i>Severiano Fernández Ramos, Universidad de Cádiz</i>	
1. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.	113
2. ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	117
2.1. Personalidad jurídica.	117
2.2. Principios organizativos.	118
2.3. Régimen general de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía.	129
2.3.1. Delimitación de los órganos y unidades administrativas.	129
2.3.2. Creación de órganos.	132
2.3.3. Clasificación de los órganos.	135
2.4. Especial referencia a los órganos colegiados.	137
2.4.1. Evolución de la ordenación legal de los órganos colegiados.	137
2.4.2. Definición y clasificación.	139
2.4.3. Régimen de los órganos colegiados.	141
2.4.4. Creación, modificación y supresión.	142
2.4.5. Composición.	145
2.4.6. Funcionamiento.	148
3. LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.	149
3.1. Las Consejerías.	149
3.1.1. Noción.	149
3.1.2. Creación, modificación y supresión de las Consejerías.	151
3.1.3. La evolución de las Consejerías en los Gobiernos de la Junta de Andalucía.	152
3.1.4. Estatuto de los titulares de las Consejerías: remisión.	156
3.1.5. Competencias de los titulares de las Consejerías.	156
3.1.6. Estructura orgánica de las Consejerías.	162
3.1.7. Los Gabinetes de los titulares de las Consejerías.	165
3.1.8. El Consejo de Dirección.	166
3.1.9. Otros órganos colegiados departamentales.	167

3.2. Los órganos directivos de las Consejerías.....	167
3.2.1. Las Viceconsejerías.....	167
3.2.2. Las Secretarías Generales.....	170
3.2.3. Las Secretarías Generales Técnicas.....	173
3.2.4. Las Direcciones Generales.....	176
3.2.5. Los titulares de los órganos directivos de las Consejerías.....	179
3.3. Otras estructuras organizativas.....	181
3.3.1. Los servicios administrativos con gestión diferenciada.....	181
3.3.2. Los sistemas orgánicos.....	186
3.4. Los órganos interdepartamentales.....	188
4. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	194
4.1. La organización vicarial fallida.....	194
4.2. Las Delegaciones Provinciales.....	198
4.2.1. Titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías.....	199
4.2.2. Funciones y competencias de las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías.....	200
4.2.3. Estructura de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías.....	200
4.3. Las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.....	201
4.3.1. Evolución normativa.....	201
4.3.2. Titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.....	203
4.3.3. Funciones y competencias de las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.....	204
4.3.4. La Comisión Provincial de Coordinación y estructura de la Delegación.....	207
4.4. Otros órganos territoriales.....	209
ANEXO.....	211

CAPITULO III. RÉGIMEN DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA..... 221

José María Pérez Monguió, Universidad de Cádiz

1. OBJETO DE ESTUDIO.....	223
2. ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LOS ALTOS CARGOS EN ANDALUCÍA..	224
3. CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA.....	226
4. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN DE LOS ALTOS CARGOS.....	229
4.1. Principio de retribución única.....	229
4.2. Incompatibilidades de los altos cargos.....	230
4.2.1. Causas de incompatibilidad.....	231
4.2.2. Consecuencias jurídicas de la falta de compatibilidad.....	231

4.3.	Actividades compatibles	233
4.3.1.	Actividades privadas compatibles	233
4.3.2.	Actividades públicas compatibles.....	239
5.	DECLARACIÓN DE ACTIVIDADES, BIENES E INTERESES.....	239
5.1.	Obligación de declarar	241
5.2.	La obligación de informar a los altos cargos de sus obligaciones en materia de incompatibilidad	241
5.3.	Contenido de las declaraciones de actividades, bienes e intereses	242
5.4.	Presentación de las declaraciones	243
5.5.	Plazo de presentación de la declaración.....	244
5.6.	Publicidad.....	245
5.7.	Consecuencias jurídicas de la falta de presentación de las declaraciones.....	247
5.8.	Cuadro resumen del régimen de las declaraciones.....	248
5.9.	Declaraciones tributarias.....	249
6.	RÉGIMEN SANCIONADOR.....	250
6.1.	Infracciones.....	251
6.2.	Sanciones	252
6.2.1.	Sanciones principales	253
6.2.2.	Sanciones accesorias: el cese y la imposibilidad de ocupar altos cargos	255
6.2.3.	Obligación de reintegrar las cantidades.....	258
6.2.4.	Críticas al régimen de sanciones previsto en la Ley Andalucía 2005 y propuestas de lege ferenda.....	260
6.3.	Procedimiento sancionador.....	261
6.3.1.	Consideraciones previas	261
6.3.2.	Órganos competentes del procedimiento sancionador	263
6.3.3.	Actuaciones previas.....	264
6.3.4.	Medidas de carácter provisional	265
6.3.5.	Prescripción de infracciones y sanciones	266
6.3.6.	Caducidad del procedimiento sancionador	269
7.	SITUACIONES TRAS EL CESE.....	270
7.1.	Asignación económica.....	270
7.1.1.	Cuantía de la asignación económica	271
7.1.2.	Incompatibilidad en la precepción de asignación económica: el decaimiento de un derecho	272
7.1.3.	Procedimiento de concesión de las ayudas económicas.....	273
7.2.	Permisos no retribuidos de los ex altos cargos.....	275
7.3.	Complementos retributivos	276
8.	BIBLIOGRAFÍA	278

CAPÍTULO IV. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA..... 279

Estanislao Arana García y Asensio Navarro Ortega, Universidad de Granada.

1. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN CONSULTIVA	281
2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA.....	284
3. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: LAS RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS.....	286
4. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA ACTUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO DE 2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA.....	290
5. EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA.....	296
5.1. Pasado y presente del Consejo Consultivo de Andalucía: constitución, desarrollo y posición institucional.	296
5.2. Análisis de la actual configuración jurídica del Consejo Consultivo de Andalucía: límites y potencialidades	299
5.2.1. El ámbito material del Consejo Consultivo de Andalucía	299
5.2.2. El ejercicio de la función consultiva en el desarrollo de la actividad ejecutiva, administrativa, legislativa y de control.....	303
5.2.3. Composición, funcionamiento, procedimiento y actividad del Consejo Consultivo de Andalucía	306
6. OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES CONSULTIVAS EN ANDALUCÍA	310
6.1. El Consejo Económico y Social.....	310
6.2. La Comisión Consultiva de Contratación Administrativa.....	312
6.3. El Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico y el Consejo Audiovisual de Comunicación.....	314
7. CONCLUSIONES.....	316
8. ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	319

CAPÍTULO V. LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA CON OTRAS ADMINISTRACIONES..... 321

José Luis Rivero Ysern, Universidad de Sevilla

1. A MODO INTRODUCTORIO.	323
2. EL MARCO ESTATUTARIO DE LAS RELACIONES INTER ADMINISTRATIVAS. EL SISTEMA COOPERATIVO DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA.	324
3. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-UNIÓN EUROPEA.	325
3.1. Participación en las decisiones europeas vía informe.....	325
3.2. El deber de información.....	327
3.3. Participación directa.....	327
3.4. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión por parte de la Junta de Andalucía.	328

4. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-ESTADO.....	329
4.1. La inoportuna omisión del principio de coordinación.....	329
4.2. Las relaciones interadministrativas de cooperación: modalidades.....	331
4.2.1. Cooperación multilateral.....	332
4.2.2. Cooperación bilateral.....	334
5. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-ADMINISTRACIONES LOCALES.....	336
5.1. Necesidad de redefinir el papel cooperativo de las Diputaciones provinciales.....	338
5.2. El órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Entes locales.....	340
5.2.1. La regulación estatutaria.....	340
5.2.2. El desarrollo legislativo: la Ley 20/2007 de 17 de diciembre reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local.....	341
6. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y DIRECTIVA DE SERVICIOS.....	345
CAPÍTULO VI. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.....	347
<i>Eduardo Gamero Casado, Universidad Pablo de Olavide</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	351
2. ENCUADRE COMPETENCIAL.....	352
2.1. Las bases estatales en la materia.....	352
2.2. Deslinde competencial.....	354
2.3. El derecho de acceso y los servicios básicos de administración electrónica.....	358
3. COORDENADAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA.....	361
3.1. Legislación andaluza sobre administración electrónica.....	362
3.2. La horizontalidad y otros principios del modelo andaluz de administración electrónica.....	366
4. SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	371
4.1. El canal electrónico y la plataforma de comunicación con la ciudadanía.....	371
4.2. La sede electrónica de la Junta de Andalucía.....	374
4.3. El registro electrónico @ries.....	376
4.4. La plataforma de notificaciones Notific@.....	379
4.5.- Pagos telemáticos.....	382
5. FIRMA ELECTRÓNICA.....	382
6. PROCEDIMIENTO, ACTOS Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.....	384
7. REUNIONES VIRTUALES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS.....	388
8. BIBLIOGRAFÍA.....	390

CAPÍTULO EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD PRIMERO AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

José Joaquín Fernández Alles
Universidad de Cádiz
joaquin.alles@uca.es

1. INTRODUCCIÓN: EL GOBIERNO DE ANDALUCÍA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007	17
2. LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA: UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL	22
2.1. La Presidencia de la Junta de Andalucía como órgano constitucional.....	22
2.2. El Presidente de la Junta de Andalucía: elección, estatuto personal y atribuciones	24
2.3. Atribuciones del Presidente de la Junta de Andalucía.....	31
3. EL CONSEJO DE GOBIERNO COMO PODER EJECUTIVO COLEGIADO.....	37
3.1. El Consejo de Gobierno: concepto y competencias	37
3.2. El Consejo de Gobierno: naturaleza y composición	54
3.3. Funcionamiento del Consejo de Gobierno	65
4. ÓRGANOS COLEGIADOS DEPENDIENTES DEL CONSEJO DE GOBIERNO	68
4.1. Las Comisiones Delegadas.....	68
4.2. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.....	69
4.3. Las Comisiones Interdepartamentales	70
4.4. Gabinetes, coordinaciones y otros órganos. El Gabinete de la Presidencia	70
5. ÓRGANOS INDIVIDUALES DEL CONSEJO DE GOBIERNO: VICEPRESIDENTES Y CONSEJEROS	71
5.1. Los Vicepresidentes.....	71
5.2. Los Consejeros.....	72
5.3. La secretaría del Consejo de Gobierno.....	78
6. EL CONSEJO DE GOBIERNO Y LA ORGANIZACIÓN DIRECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	79
6.1. Los Viceconsejeros.....	81
6.2. Directores Generales	82
6.3. Secretarios Generales Técnicos.....	83
6.4. Otros órganos inferiores	83
7. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.....	83
8. LA ACTIVIDAD DIRIGIDA POR EL CONSEJO DE GOBIERNO: LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA	87

9.	LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DEL CONSEJO DE GOBIERNO: LAS CONFERENCIAS SECTORIALES.....	90
9.1.	Las relaciones intergubernamentales convencionales (convenios y acuerdos)	92
9.2.	Las relaciones intergubernamentales multilaterales: las Conferencias Sectoriales y los Consorcios	94
10.	LAS RELACIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO CON EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.....	96
10.1.	Información e impulso parlamentario del Consejo de Gobierno: derechos y deberes de los miembros del Consejo de Gobierno	97
10.2.	El Presidente de la Junta de Andalucía y el debate sobre el Estado de la Comunidad	98
10.3.	El Consejo de Gobierno en los debates de carácter general y las sesiones informativas del Consejo de Gobierno	99
10.4.	Comunicaciones, programas y planes del Consejo de Gobierno	100
10.5.	El Consejo de Gobierno ante las preguntas, interpelaciones, ruegos y mociones	101
10.6.	La información en materia económica al Parlamento de Andalucía	105
11.	CONTROL Y RESPONSABILIDAD DEL CONSEJO DE GOBIERNO	107
11.1.	La cuestión de confianza	107
11.2.	La moción de censura.....	108

I. INTRODUCCIÓN: EL GOBIERNO DE ANDALUCÍA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007

En la actualidad, la expresión “Gobierno de Andalucía” evoca no sólo al poder ejecutivo andaluz como institución clave en la arquitectura autonómica que ejerce las potestad reglamentaria o la de aprobar normas con rango de ley (decretos-legislativos y decretos-leyes), sino que también alude a otros conceptos jurídico-constitucionales de gran significación en el Estado de las Autonomías. Si bien el artículo 1 de la Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone que “la presente Ley tiene por objeto la regulación de la Presidencia y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía”, una exégesis sistemática del Derecho Público andaluz nos lleva a extender su estudio de forma inexorable al *indirizzo politico*, a las relaciones intergubernamentales, a la acción exterior, a las obligaciones de información y de justificación de las iniciativas normativas o la misma noción autogobierno, categorías cuya comprensión integran el concepto de Gobierno de Andalucía.

Si empezamos por la citada expresión “autogobierno”, que sintetiza a todas las demás que tratamos en estas páginas, podemos comprobar que hasta cinco veces citaba el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de 1981 el término “autogobierno” o capacidad de autoorganización interna y externa reconocida a Andalucía por el bloque de la constitucionalidad junto a la autonomía política o potestad de dotarse de normas legislativas que, como las normas reglamentarias, son siempre secundarias y derivadas de la Constitución.

En primer lugar, el Preámbulo se refería al texto más antiguo que plasma la voluntad política de Andalucía de constituirse en entidad política con capacidad de autogobierno: la Constitución Federal Andaluza redactada en Antequera (1883); en segundo lugar, se mencionaba la Asamblea de Ronda de 1918 y la vocación de las Juntas Liberalistas lideradas por Blas Infante por la consecución del autogobierno¹; en tercer lugar, se recordaban las manifestaciones multitudinarias del 4 de diciembre de 1977 y el referéndum de 28 de febrero de 1980, como expresión de la voluntad del pueblo andaluz de situarse en la vanguardia de las aspiraciones de autogobierno de máximo nivel en el conjunto de los pueblos de España²; en cuarto lugar, estaba presente el Manifiesto andalucista de Córdoba, que

1 Para un entendimiento histórico de la autonomía andaluz y de su autogobierno, véanse A. Domínguez Ortiz, *Andalucía ayer y hoy*. 1ª ed. Barcelona. Planeta, 1983, pp. 11 ss; J.M. Cuenca Toribio, *Andalucía, historia de un pueblo (za.C.-1984)*. Madrid. Espasa Calpe, 1984, 750 pp; e *Historia General de Andalucía*. Córdoba, Almuzara, 2005, pp. 775-784 y 829-835; J. Acosta Sánchez, “Andalucía en la transición”, en Congreso sobre el Andalucismo Histórico (8º. 1997. Córdoba). *Actas del VIII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*. Córdoba 25, 26 y 27 de septiembre de 1997. Sevilla. Fundación Blas Infante, 1999, pp. 71-103; J. L. *El Derecho propio de Andalucía*. Fundación Universitaria de Jerez, 1992. 2ª ed., pp. 27 ss.

2 Véanse, J. Pérez Serrano, “Experiencia histórica y construcción social de las memorias: la transición española a la democracia”, *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, 3, 2004, pp. 93-124; “El capital intangible de la España democrática; la experiencia histórica de la transición política”, *Revista de Historia*, Vol. 13-14, Nº 1-2, 2003-2004, pp. 11-28.

describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna; y, en quinto lugar, la reforma estatutaria se dirigía a “profundizar el autogobierno”, extrayendo todas las posibilidades descentralizadoras que ofrece la Constitución para aproximar la Administración a la ciudadanía³.

Un autogobierno que en sí mismo es una competencia de disponibilidad por las Comunidades Autónomas según establece el artículo 148.1 de la Constitución de 1978: “Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Organización de sus instituciones de autogobierno”. Justamente, en cumplimiento de esta previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, como lo hiciera el de 1981, establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, al tiempo que determina que sea una Ley del Parlamento andaluz, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, quien determine el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros⁴.

Conforme a una estructura de un Título Preliminar, seis Títulos más, una disposición derogatoria y una final, esta ley introdujo una serie de muy relevantes innovaciones respecto a la Ley 6/1983, de 21 de julio: la más amplia impronta exterior de las competencias del Presidente de la Junta de Andalucía, la más detallada regulación de su estatuto personal con la declaración de incapacidad física y mental de la persona titular de la Presidencia, la más prolija enumeración de las causas de cese, la posibilidad de dimisión para acceder a un cargo público incompatible con la Presidencia de la Junta de Andalucía o, entre otras, la inmediata investidura del nuevo Presidente o Presidenta en los supuestos de cese del Presidente no regulados en el Estatuto de Autonomía.

El propio Estatuto de Autonomía de 2007 acoge en su artículo 99 la regulación del art. 152.1 de la Constitución, según el cual la Junta de Andalucía, como institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma, está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno. El artículo 152.1 de la norma suprema estableció el marco constitucional: en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las

3 Véanse A. Porras Nadales, El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, *Revista de fomento social* .Vol. 62, n. 245 (en-marzo 2007), pp. 31-48; “El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía”, *Revista de Estudios Políticos*, 15 (mayo-jun. 1980), pp.175-194; “La institucionalización de la Junta de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 4, 1990, 39 y ss; A. Sánchez Blanco, “La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en VV.AA. *La reforma constitucional*. Ministerio de Justicia. Madrid, 2005, pp. 351-370; y S. Fernández Ramos, *El proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. IAAP. Sevilla, 2008, pp. 28-30.

4 La Ley 6/2006, de 24 de octubre, reemplazó a la originaria Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, durante casi un cuarto de siglo la norma fundamental reguladora del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía y uno de los contenidos fundamentales del Derecho Público de Andalucía.

diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Se trata de una organización territorial que, en aplicación de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 y desde los albores del proceso autonómico, se extendió a todas las Comunidades Autónomas como sistema general del Estado de las Autonomías: estatuto, composición y competencias de dirección política, potestad reglamentaria, iniciativa legislativa, gestión y administración pública y acción exterior.

Y aunque estos podrían haber sido diferentes, este sistema de gobierno fue ampliado por los Estatutos de Autonomías a otros contenidos que todas las Comunidades Autónomas han emulado del Gobierno de la Nación: desde el método de designación del Presidente de la Junta a las más actualizados procedimientos de calidad administrativa que compete determinar al Consejo de Gobierno⁵, pasando por las técnicas de control y exigencia de responsabilidad política, principalmente la moción de censura constructiva que el Parlamento puede presentar para exigir la responsabilidad política del Presidente y del Consejo de Gobierno para su adopción por mayoría absoluta y la cuestión de confianza sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general, que requiere para su aprobación un voto favorable por mayoría simple de los diputados autonómicos.

Y así en otros contenidos materiales definitorios del modelo general que el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 adopta siguiendo un proceso iniciado en 1978 y con posterioridad rectificado para incorporar contenidos no generalizados a todas las Comunidades Autónomas, como en la disolución anticipada del legislativo por el ejecutivo, novedad estatutaria no prevista en el Estatuto de 1981 y reguladas a través de la reforma de la antigua Ley 6/1983, de Gobierno y Administración, que otorgó esta potestad al Presidente de la Junta de Andalucía, en la actualidad establecida en el art. 41 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno: la propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura ni antes de que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara, y el Decreto ha de fijar la fecha de las elecciones.

Pues bien, estos contenidos y particularidades han sido asumidos por las reformas estatutarias del periodo 2006-2011, desde el Estatuto de Autonomía catalán de 2006 (LO 6/2006) a la reforma extremeña (LO 1/2011, de 28 de enero), y en el concreto caso andaluz, por el vigente Estatuto de Autonomía (LO 2/2007), que sigue dando una denominación conjunta a sus instituciones de autogobierno al disponer el artículo 99 que la Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. La Junta de Andalucía está

5 Según el artículo 6.1 de la Ley andaluza 9/2007, precepto dedicado a la calidad de los servicios, los servicios de la Administración de la Junta de Andalucía llevarán a cabo la mejora continua de la calidad a través de los sistemas de gestión y evaluación aprobados por el Consejo de Gobierno, orientados en todo caso al logro de la excelencia en la gestión. Según el párrafo 2, el Consejo de Gobierno promoverá entre los órganos de la Administración y las entidades dependientes o vinculadas la mejora continua de la calidad, así como el desarrollo de las cartas de servicio y de derechos.

integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno; una redacción idéntica a la que establecía el artículo 24.1 del Estatuto de 1981⁶.

Por otra parte, la descripción de este sistema general autonómico debe ser completada con el modelo efectivo en que ha derivado la forma de gobierno de Andalucía. ¿Acaso podría el muy citado jurista persa del profesor Cruz Villalón explicar en su país de origen el gobierno andaluz y comprender su funcionamiento a partir de la mera descripción y exégesis de la composición, organización, estatuto y competencias del Presidente de la Junta y de los consejeros? Sin duda, un espectador ajeno a Andalucía difícilmente podría lograr una idea completa del sistema de gobierno andaluz sin conocer su funcionamiento, sus relaciones de poder y otros aspectos extrajurídicos de la realidad autonómica andaluza. Al jurista persa habría que explicarle la incidencia en la forma de gobierno de algunas cuestiones pasadas o presentes como la mal denominada “deuda histórica”⁷, la

-
- 6 Véase LO 6/1981, de 30 de diciembre; LO 2/2007, de 19 de marzo, y su elaboración en Cfr. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. 127/000004 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Presentada por el Parlamento de Andalucía. *BOCG Congreso de los Diputados VIII Legislatura*. Serie B: Proposiciones de Ley 30 de Octubre de 2006. Núm. 246-7, pp. 249-298; y *BOCG Senado*. VIII legislatura Serie III B: Proposiciones de Ley del Congreso de los Diputados. 29 de noviembre de 2006. Núm. 18 (c) (Cong. Diputados, Serie B, núm. 246 Núm. exp. 127/000004). Reforma de Estatutos de Autonomía. 605/000003 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Informe de la Ponencia, pp. 88-146. Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Comisión de Desarrollo Estatutario 20.894. Núm. 372 Séptima Legislatura Andalucía, 7 de febrero de 2006. P. núm. 20.894 Andalucía, 7 de febrero de 2006, BOPA, núm. 372.
- 7 La denominada “deuda histórica” plantea una reivindicación según la cual Andalucía tenía que haber recibido desde 1982, cuando entró en vigor el primer Estatuto de Autonomía, una financiación del Estado para garantizar la prestación de un nivel mínimo de los servicios transferidos dada su condición de región subdesarrollada (Disposición Adicional 2ª del Estatuto de 1981) en los términos establecidos por la Comisión Mixta Estado-Junta, con el fundamento también del art. 158.1 de la Constitución de 1878: Artículo 158. 1: “En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”. En 1996 se pagó un anticipo de ese dinero extra, 120 millones de euros, consignado por el último Gobierno de González y liquidada por el primer Gobierno de Aznar. En 2007 se aprobó un segundo anticipo de 300 millones de euros, liquidado en 2008. Pero lo más importante es que la deuda histórica ha marcado el devenir político de la Junta de Andalucía según el signo político del Gobierno de la Nación. El PSOE la reclamó con insistencia a partir de la IV legislatura (1994-1996), cuando, con un gobierno en minoría parlamentaria, Manuel Chaves planteó esta reclamación por la insistencia de Izquierda Unida y una motivación suplementaria: la cercanía de las elecciones. Tras el triunfo electoral del PP en las dos legislaturas nacionales siguientes (1996-2000, 2000-2004), la demanda se convirtió en una reivindicación constante ante los gobiernos de Aznar. Y para los populares, en una pesadilla. La Junta de Andalucía incluyó desde entonces en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma 120 millones de euros por la deuda histórica, el PSOE presentó enmiendas, con el mismo contenido, a los Presupuestos Generales del Estado, e incluso el Parlamento de Andalucía recurrió, sin éxito, ante el Tribunal Constitucional los Presupuestos del Estado de los ejercicios de 1997, 1998 y 1999. La STC 13/2007, de 18 de enero, no admite que una Comunidad Autónoma pueda pactar bilateralmente su financiación con el Estado al margen de las demás y, mucho menos, imponer en un Estatuto autonómico la cantidad económica que debe recibir cada año del Estado. Según el F.J. 8º, “La autonomía financiera de las comunidades, correlato imprescindible de su autonomía política, debe necesariamente partir de la consideración de que dicha autonomía financiera ha de tener en cuenta los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (...). Es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las comunidades autónomas en el seno de un órgano en estén representados todas éstas y aquél». Se necesita, pues, un acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma en la citada comisión mixta. Según la LO 2/2007, de 19 de marzo, Estatuto de Autonomía de Andalucía, dispone que en el plazo de 18 meses desde la entrada en vigor del Estatuto tiene que estar cuantificada (plazo que finalizó el 19 de septiembre de 2008) y pagada en tres años (marzo de 2010 y destinarse a educación, sanidad, vivienda y servicios sociales. También establece la posibilidad de establecer anticipos. La cantidad de referencia es de 1.148 millones de euros, empleada por el Grupo Parlamentario socialista en un debate de diciembre de 2003, que el Vicepresidente Segundo de la Junta de Andalucía situó posteriormente en una horquilla entre 1.148 y 1.742 millones.

coincidencia de las Elecciones Autonómicas y las Elecciones generales⁸, cómo funciona el sistema andaluz de partidos políticos con el protagonismo gubernamental del Partido Socialista Obrero Español y su peso específico a nivel nacional, cuáles han sido, desde su origen, las relaciones de la Junta de Andalucía el Gobierno de la Nación, con el empresariado andaluz, con los sindicatos, con las organizaciones agrarias, con las diócesis andaluzas de la Iglesia Católica, con el Magreb, con las comunidades andaluzas en el exterior, con las Universidades, con las Cajas de Ahorro, con las zonas rurales del interior de Andalucía, con las asociaciones de la denominada “memoria histórica”, los medios de comunicación andaluces o la significación del Río Guadalquivir, objeto de la STC 30/2011, de 16 de marzo de 2011, que declara la nulidad de la disposición estatutaria que atribuye a Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma.

¿Podría entenderse el sistema de gobierno andaluz si estos contenidos fundamentales que condicionan el funcionamiento de la Administración Pública andaluz y sus políticas? Aunque por razones metodológicas y de espacio en estas páginas no podemos abordar este concepto sociológico del autogobierno andaluz, el lector debe saber que se trata de realidades e instituciones que han integrado la forma efectiva de ejercer el gobierno andaluz y que, como tales, han dejado su impronta expresa o tácita en las leyes del Parlamento autonómico y, especialmente, en el Estatuto de Andalucía de 2007, aunque sea con nociones extrajurídicas, en ocasiones adscritas al “nominalismo estatutario”. El contexto histórico y el significado político de estas realidades han sido relatados con maestría los profesores Domínguez Ortiz y Cuenca Toribio y su estudio resulta necesario para conocer la particular forma de gobierno acrisolada en Andalucía en el marco del sistema general del Estado de las Autonomías⁹.

Por otro lado, el entendimiento del Gobierno y de la Administración Pública como órganos que —junto al Parlamento de Andalucía y otros entes comisionados por la sede parlamentaria— se incardinan en la Junta de Andalucía, nos conduce a la noción de Estado social y al gobierno andaluz como sujeto que satisface prestaciones públicas a todas las personas empadronadas en algún municipio andaluz, según se deriva del artículo 12 del Estatuto de 2007: “Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30 y de acuerdo con las leyes reguladoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas”.

8 De las ocho elecciones autonómicas andaluzas celebradas hasta la fecha, sólo dos tuvieron lugar separadamente de cualquier otra elección, las de 1982 y las de 1990, en tanto que, de las seis restantes, cinco coincidieron con las elecciones generales (1986, 1996, 2000, 2004, 2008) o al Parlamento Europeo (1994).

9 Véanse A. Domínguez Ortiz, *Andalucía ayer y hoy*, cit., pp. 35, 72, 121 ss; J.M. Cuenca Toribio, *Andalucía, historia de un pueblo (¿a.C.-1984)*, cit. pp. 31 ss;; e *Historia General de Andalucía*, cit., pp. 775 ss, y 829-830.

En efecto, el Gobierno no sólo dirige sus políticas públicas a los andaluces sino también, por ejemplo, a los extranjeros empadronados aunque no tengan su regularizada su situación, y las dirige —incluso en plena crisis económica— con los contenidos de la más actual y revisada visión del Estado del Bienestar y de la procura existencial, de la noción de *Daseinsvorsorge*, de la idea de preocupación por la existencia humana, de sus presupuestos vitales, de actividad de relación con la vida humana en su más pleno sentido, que va desde la política educativa y el mapa administrativo del Servicio Andaluz de salud a la aplicación de la Ley de Dependencia y la distribución de los fondos europeos.

Como dispone el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de 2007, reproduciendo el artículo 9.2 de la Constitución de 1978, la Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social, y a tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias. Se trata, pues, de un Gobierno y una Administración prestacional y con vocación transformadora que actúa directamente para poder abastecer y proporcionar bienes y servicios a los administrados, con una presencia muy visible en la vida de los andaluces, plagada de singularidades que definen esa particular forma de ser que nos refería Montesquieu para entender la organización y el equilibrio de los poderes, en nuestro caso, la forma de gobierno de Andalucía definida como una propia instalación en la realidad, con unos contenidos antropológicos y sociológicos identificables a partir de las instituciones que estudiamos en los siguientes apartado¹⁰.

2. LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA: UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL

2.1. La Presidencia de la Junta de Andalucía como órgano constitucional

La Presidencia de la Junta de Andalucía, con sede en el Palacio de San Telmo (Sevilla), es un órgano individual de gobierno que reúne la doble condición derivada de la jefatura institucional de la comunidad Autónoma, con relevantes funciones representativas, reglamentarias y relaciones, y la Presidencia del Consejo de Gobierno, cuyo ámbito es competencial marcadamente reglamentario, ejecutivo y relacional. Durante las tres décadas de existencia, la Presidencia de la Junta de Andalucía ha consolidado una caracterización heterogénea marcada por la personalidad de sus titulares —dos de los cuales nacieron en tierras norteafricanas:

10 E. Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*. Traducción de la 5ª edición alemana, de L. Lecaz Lacambra y otros. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958; L. Martín-Retortillo Baquer, *La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de "Daseinsvorsorge"*, RAP 38, 1962, pp. 35-38. http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1962_038_035.PDF

Plácido Fernández-Viagas (Tánger) y Manuel Chaves (Ceuta)— y las circunstancias política de sus ocho legislaturas. Desde el 27 de mayo de 1978 al 2 de junio de 1979 presidió el ente preautonómico, D. Plácido Fernández-Viagas; Rafael Escuredo presidió la autonomía la desde el día 2 de junio de 1979 al 7 de mayo de 1984, que cambió su estatuto de preautonomía por el de Junta de Andalucía el día 11 de enero de 1982. José Rodríguez de la Borbolla fue Presidente de la Junta de Andalucía desde el 7 de mayo de 1984 al 27 de julio de 1990, fecha en que fue nombrado Manuel Chaves González, cuyo mandato se extendió hasta el 9 de abril de 2009, sucediéndole José Antonio Griñán, que tomo posesión el 22 de abril de 2009.

Desde un punto de vista jurídico-político, el Presidente de la Junta de Andalucía encarna un órgano constitucional, al ser unidad de representación de la Junta de Andalucía, candidato mayoritario en las elecciones autonómicas y el líder del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria. Además, como consecuencia del derecho electoral autonómico, los candidatos a Presidente de la Junta de Andalucía han debido ser simultáneamente candidatos en las listas de diputados y, a su vez, cartel electoral de la previa campaña electoral. El Parlamento lo habrá elegido Presidente, pero su elección se ha desarrollado bajo el liderazgo político del candidato a Presidente de la Junta de Andalucía del partido que se presenta a las elecciones autonómicas.

Por otra parte, como han demostrado tanto la legislación sobre el gobierno autonómico como la práctica política, la integración del Presidente en el Consejo de Gobierno es perfectamente compatible con la configuración del Presidente como órgano constitucional autónomo y separado del Consejo de Gobierno, en cuya composición no es un *primus inter pares* sino un miembro prominente en términos políticos y decisorios. En este sentido, aunque al Consejo de Gobierno se le encomiendan, entre otras, competencias de desarrollo del programa de gobierno, iniciativa legislativa y potestad reglamentaria, nos encontramos ante una institución cuyo poder decisorio se residencia en el Presidente, quien fija las directrices de la acción de gobierno (art. 117 Estatuto de Autonomía), nombra y separa libremente a los Consejeros, organiza el trabajo interno del Consejo y de sus Comisiones Delegadas y vela por el cumplimiento de sus acuerdos, decide sobre el planteamiento de la cuestión de confianza, firma los decretos acordados por el Consejo de Gobierno o, conforme a la nueva competencia prevista en el Estatuto de 2007, propone la celebración de consultas populares. Precisamente por ello, el tenor literal del Estatuto y de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, destaca la figura del Presidente de la Junta de Andalucía como órgano distinto del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la presidencia de este órgano colegiado y de otras funciones no previstas en sus orígenes como el de ser miembro de la Conferencia de Presidentes e impulsor preferente de las relaciones transfronterizas con regiones del Magreb en el marco de la política exterior española y de la Política Europea de Vecindad¹¹.

11 Véase J.J. Fernández Alles, "Marco constitucional europeo y español de las relaciones transfronterizas", en J. J. Fernández Alles, J. Benamar, *El Estrecho de Gibraltar como espacio jurídico común*. Tirant lo Blanc. Valencia, 2009, pp. 21 y ss.

Según el artículo 2 de la Ley 6/2006 *De la Presidencia de la Junta de Andalucía*, la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía¹² ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Andalucía, dirige y coordina la acción del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, a pesar de esta doble condición, su legitimación como Presidente de la Junta de Andalucía y como presidente del Consejo de Gobierno es única y deriva del procedimiento de elección de los presidentes autonómicos para todas las Comunidades Autónomas, adoptado por Andalucía según el modelo previsto por la Constitución para la investidura del presidente del Gobierno de la Nación. Y esa unidad de legitimación permite que tanto el Estatuto de Autonomía de 2007 como la Ley 6/2006 posibiliten un régimen presidencial del gobierno autonómico con un itinerario funcional de comprende tanto los decisiones del Presidente de la Junta, desde la presentación y defensa de su programa de gobierno en la sesión de investidura a la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional, como las distintas manifestaciones del poder ejecutivo del Gobierno autonómico en la fase de ejecución de las políticas públicas andaluzas¹³.

2.2. El Presidente de la Junta de Andalucía: elección, estatuto de personal y atribuciones

2.2.1. Elección del Presidente de la Junta de Andalucía

La Ley 6/2006, del Gobierno, dedica el Capítulo primero del Título I a la elección y estatuto personal del presidente de la Junta de Andalucía, cuyo Capítulo I *De la elección* dispone en su artículo 4 que el Parlamento, de entre sus miembros, elige al Presidente o a la Presidenta de la Junta de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyos artículos 151.2 CE y 118 Estatuto de Autonomía de 2007, disponen igualmente el Presidente de la Junta será elegido entre sus miembros por el Parlamento. El artículo 137 del Reglamento del Parlamento de Andalucía preceptúa asimismo que “el Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía será elegido de entre sus miembros por el Parlamento y nombrado por el Rey”.

12 Tanto el Estatuto de Autonomía de 2007 como sobre todo la Ley 6/2006, de Gobierno y la Ley 9/2007, de Administración, emplean el denominado lenguaje no sexista con expresiones como “persona titular de la Presidencia” o de “la Consejería” que se ha extendido también a las relaciones con el Parlamento de Andalucía, cuya Resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, da publicidad a la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía que, en sesión celebrada los días 21 y 22 de noviembre de 2007 aprobó la Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con el siguiente texto: Mediante el Acuerdo 7-05/AEA-000112, de 16 de noviembre de 2005 (BOPA núm. 337, de 12 de diciembre de 2005), la Mesa del Parlamento de Andalucía procedió a la creación de un comité de lenguaje no sexista con el cometido de establecer unas normas generales que, tras su aprobación por la Mesa del Parlamento, vinculen a todos los órganos y servicios de la Cámara, con el fin de que todos los escritos y documentos oficiales, sean o no objeto de publicación, siendo plenamente correctos desde el punto de vista lingüístico, den un tratamiento igualitario a ambos sexos, evitando el uso sexista del lenguaje. BOPA núm. 337, de 12 de diciembre de 2005.

13 Véanse A. Porras Nadales, *El Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno*. Jornadas de estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. G. Ruiz-Rico Ruiz, M. Agudo Zamora, et al. Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2003, pp. 22 y ss; *Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía. Trabajos parlamentarios*. Edición de J.L. Peñaranda Ramos y P. Imaña Sánchez. Madrid. Cortes Generales, Departamento de Publicaciones, 2007, 1202 pp; S. Fernández Ramos, *El Proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. IAAP. Sevilla. 2008, pp. 27 y ss.

Aunque la legitimación popular ya la obtiene el candidato investido de la decisión parlamentaria, sin embargo, al ostentar el Presidente de la Junta de Andalucía la condición de parlamentario —“de entre sus miembros”—, el carácter de esa legitimación democrática se refuerza, al ser más directo que si no tiene esta condición, y además consolida la integración y colaboración entre los poderes. En todo caso, el funcionamiento del sistema político como un sistema de partidos, unido a que régimen electoral se organiza en candidaturas cerradas y bloqueadas, deriva que en la mayoría de los casos —no ocurrió durante la VII Legislatura en los tres partidos de la oposición: Partido Popular, Izquierda Unida y Partido Andalucista—, los principales líderes de los partidos encabezan las candidaturas al Parlamento, por lo que siempre será parlamentario el candidato a Presidente.

En el artículo 117 del Estatuto de Autonomía y concordantes del Reglamento del Parlamento, como en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, el procedimiento de elección del Presidente de la Junta de Andalucía reproduce casi textualmente lo establecido por la Constitución de 1978 y el Reglamento del Congreso de los Diputados para la investidura del presidente del Gobierno de la Nación¹⁴. En virtud del artículo 138.1 del Reglamento del Parlamento, el Presidente o Presidenta del Parlamento, previa consulta a los Portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato o candidata a la Presidencia de la Junta de Andalucía. La propuesta deberá formularse, como máximo, dentro del plazo de quince días desde la constitución del Parlamento o desde la dimisión del Presidente o Presidenta y el Presidente del Parlamento habrá de consultar a los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación en la Cámara. En el plazo de quince días desde la constitución del Parlamento (o desde la dimisión, fallecimiento o declaración de incapacidad permanente del anterior presidente), ejerciendo las funciones arbitrales que competen al Rey en el caso del Congreso de los Diputados (artículo 99 de la Constitución de 1978), propondrá al pleno un candidato a la Presidencia de la Junta. Una función del Presidente del Parlamento de carácter reglado e imparcial, restringida por la aritmética del número de escaños y sin mayor de discrecionalidad que el permitido el Reglamento parlamentario, ciertamente escaso y para situaciones de empate.

El candidato de este modo propuesto realizará una exposición del “programa político del gobierno que pretende formar” sin limitación temporal alguna, solicitando la confianza de la Cámara y sin que el candidato a Presidente esté obligado a referirse a la composición del Consejo de Gobierno que formará. Una libertad del candidato que, además de la preeminencia temporal y política que otorga al Presidente como órgano distinto del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirigirá y coordinará, ha sido considerada en el proceso de negociación del Estatuto de 2007 una nueva oportunidad perdida —como ocurriera en el Estatuto de 1981—

14 Véanse A. Porras Nadales, *El Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno*, cit., pp. 63 y ss; *Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía. Trabajos parlamentarios*. Edición de J.L. Peñaranda Ramos y P. Imaña Sánchez. Madrid. Cortes Generales, Departamento de Publicaciones, 2007, 1202 pp; M. Revenga Sánchez, “Veinticinco años de formación del Gobierno”, *Revista de Derecho Político*, 2003-2004 (Monográfico. Balance de la Constitución en su XXV Aniversario), pp. 503-522

de incorporar al debate de investidura un contenido político que, en el Derecho comparado (Estados Unidos), resulta ser muy útil como elemento de control del Parlamento sobre el ejecutivo, toda vez que el anuncio de los futuros consejeros podría acreditar la coherencia, solidez y viabilidad del programa de gobierno presentado por el candidato y los presupuestos esenciales de la legislatura como criterio a seguir en una remodelación futura del Consejo de Gobierno¹⁵.

La sesión comenzará con la lectura de la propuesta por uno de los Secretarios y, a continuación, el candidato o candidata propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara. Una vez agotada la intervención del candidato ante el Pleno, el Presidente del Parlamento de Andalucía decretará un tiempo de interrupción en ningún caso inferior a veinticuatro horas, tras el que se producirán las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios que lo hayan solicitado, dándose así curso a un debate en el que el candidato podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite, bien para contestar individualmente a los intervinientes, bien para hacerlo de forma global. En este debate intervendrá un Diputado o Diputada en representación de cada Grupo parlamentario que lo solicite por treinta minutos y el candidato o candidata propuesto deberá contestar individualmente a cada interviniente, quien tendrá derecho a réplica por diez minutos, sin perjuicio del derecho que le asiste de hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite. Finalizada esta fase de debate, se llevará a cabo la votación a la hora fijada por la Presidencia de la Cámara, acto en el que el candidato habrá de obtener la mayoría absoluta en primera votación para resultar elegido, realizándose, en caso de no obtenerla, una nueva votación cuarenta y ocho horas después, exigiéndose la mayoría simple en esta segunda votación como también en la segunda "o sucesivas votaciones". En este caso, tanto el artículo 118 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que dedica el Capítulo I del Título V a la investidura, como el 137.7 del Reglamento del Parlamento aluden a esta segunda "o sucesivas votaciones". El régimen procedimental al que deberían estar sujetas estas "sucesivas votaciones" no es aclarado por el Reglamento, cuyo artículo 91.2 dispone que "las votaciones para la investidura del Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía, la moción de censura y la cuestión de confianza serán, en todo caso, públicas por llamamiento. En esta modalidad de votación, un Secretario o Secretaria nombrará a los Diputados y éstos responderán Sí, No o Abstención. El llamamiento se realizará por orden alfabético del primer apellido, comenzando por el Diputado o Diputada cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los de la Mesa votarán al final".

En consecuencia, el candidato o candidata a Presidente de la Junta de Andalucía deberá obtener la mayoría absoluta en primera votación y sólo en el caso de no obtenerla, se procederá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, entendiéndose otorgada la confianza si obtuviera mayoría simple en las citadas segunda o sucesivas votaciones.

15 Véase M. Revenga Sánchez, "Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, 14, 1986, pp. 85-114.

Antes de la vigencia del Estatuto de 2007, caso de no conseguirse dicha mayoría se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente y si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ninguna candidatura hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía el candidato o candidata del partido que tenga mayor número de escaños. Con el nuevo Estatuto, realizada la segunda “o sucesivas votaciones” sin que el candidato hubiere alcanzado la mayoría simple requerida, igualmente se llevarán a cabo sucesivas propuestas en la forma anteriormente descrita, pero si, finalmente, transcurridos dos meses desde la primera votación no hubiese obtenido la investidura ningún candidato, “el Parlamento quedará automáticamente disuelto y el Presidente de la Junta en funciones convocará nuevas elecciones”. Se trata de una novedad del Estatuto vigente, que se suma a lo establecido anteriormente en otras Comunidades Autónomas y se aparta de lo dispuesto en el Estatuto de 1981 y la legislación concordante, cuyos preceptos preveían, como vimos, que en tal caso que “quedará designado presidente de la Junta el candidato del partido que tenga mayor número de escaños”, lo cual, lejos de facilitar la negociación la dificultaba, permitiendo la adopción por parte de los grupos parlamentarios de estrategias menos flexibles de negociación, al verse libres de la amenaza de la disolución funcional por falta de confianza parlamentaria y de la apertura de un nuevo proceso electoral. Por el contrario, la perspectiva de la disolución fuerza a los grupos políticos a negociar y a buscar un acuerdo o a formalizar un pacto de coalición¹⁶.

Una vez superada la votación, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 Estatuto de Autonomía de 2007, el Presidente será nombrado por el Rey. A tal efecto, en virtud del artículo 138.8 del Reglamento, una vez realizada la elección, el Presidente o Presidenta del Parlamento la comunicará al Rey, a los efectos del consiguiente nombramiento del Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía. El carácter formal, de relevancia pública y reglado de este acto del Jefe del Estado exige que el Decreto de nombramiento sea refrendado por el Presidente del Gobierno de la Nación (artículo 64 CE), lo que implica una asunción de responsabilidad para el refrendante y una formalidad de especial contenido institucional y simbólico pero sólo se extiende a esa misma formalidad procedimental e institucional, no a la responsabilidad y control de oportunidad política sobre la persona del candidato nombrado, que recae en el Parlamento de Andalucía. El nombramiento del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*. (artículo 5 de la Ley 6/2006) y a continuación el Presidente electo o la Presidenta electa tomará posesión de su cargo dentro de los cinco días siguientes al de la publicación de su nombramiento en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* (artículo 6 de la Ley 6/2006).

16 Cfr. S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008; *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados VIII Legislatura*. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, pp. 176 y ss

2.2.2. Estatuto personal del Presidente

El artículo 152.1 de la Constitución exige que el presidente sea miembro de la Asamblea legislativa de su Comunidad Autónoma, lo que en el caso andaluz es reiterado por el artículo 118.1 Estatuto de Autonomía de 2007, el Reglamento del Parlamento y la Ley 6/2006 de 2006, junto al régimen de derechos, incompatibilidades, responsabilidad penal y civil, y procedimiento de cese, sustitución y suplencia.

Derechos del Presidente de la Junta de Andalucía

La Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma dedica el Capítulo IV del Título I al *estatuto personal del Presidente de la Junta de Andalucía*, cuyo artículo 15 enumera los derechos inherentes al cargo de quien ejerza la Presidencia de la Junta de Andalucía: a) La precedencia sobre cualquier autoridad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la que le reserve la legislación del Estado; b) Los honores atribuidos en razón de su cargo; c) Utilizar la bandera y el escudo de Andalucía como distintivo; d) Percibir las retribuciones que se fijen en las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma; y e) Ocupar la residencia oficial que se establezca con el personal, servicios y dotación correspondiente.

Incompatibilidades

El artículo 16 de la Ley 6/2006 dispone que el cargo de Presidente es incompatible con cualquier otra función o actividad pública que no derive de aquél, salvo la de diputado del Parlamento de Andalucía, siendo incompatible también con el ejercicio de toda actividad laboral, profesional o empresarial, y con las actividades incompatibles del régimen propio de las incompatibilidades de las personas altos cargos de la Junta de Andalucía.

Responsabilidad penal y civil

El artículo 118.5 Estatuto de Autonomía de 2007, siguiendo en este punto a la Constitución y a la práctica tradicional en la relación del ejecutivo, establece un aforamiento especial *ratione personae* para depurar la responsabilidad penal o civil en que el Presidente de la Junta, así como los consejeros, hubieran podido incurrir en el ejercicio de su cargo. La responsabilidad penal del Presidente, tanto para los delitos o faltas cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, como para los cometidos fuera de él, se exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (artículo 17 de la Ley 6/2007), con independencia de la naturaleza y circunstancias del hecho punible que da lugar al procedimiento penal. La circunstancia de ser aforamiento por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de su cargo (art. 118.5 Estatuto de Autonomía de 2007) constituye una novedad normativa respecto al Estatuto de 1981, cuyo aforamiento especial se extendía a cualquier exigencia de responsabilidad penal, tuviera o no relación con la actividad del Presidente en el ejercicio de su cargo¹⁷.

17 Cfr. J.L. Rivero Ysern, "Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 69, 2008, pp. 173-248.

En lo que se refiere a la responsabilidad civil, el aforamiento especial está supeditado a que su exigencia se derive de la actividad del presidente con ocasión del ejercicio de su cargo, tal como especifica el artículo 118.5 Estatuto de Autonomía de 2007. Ello significa que, en otro caso, la exigencia de responsabilidad civil habrá de seguirse ante el juzgado que corresponda, de acuerdo con las normas ordinarias de procedimiento.

2.2.3. Cese, sustitución y suplencia

El Presidente de la Junta de Andalucía cesa por las causas generales de los sistemas parlamentarios y mixtos, así como por producirse acontecimientos personales o políticos que le impiden continuar al frente de su cargo. El artículo 120 Estatuto de Autonomía 2007 y el artículo 12 de la Ley 6/2006, establecen cuáles son estos supuestos que implican el cese automático del Consejo de Gobierno, entre las que incluimos la disolución gubernamental con convocatoria anticipada de elecciones autonómicas. Según el art. 12 el cese se produce en los siguientes supuestos:

- a) Tras la celebración de elecciones al Parlamento de Andalucía (disolución automática).
- b) Aprobación de una moción de censura.
- c) Denegación de una cuestión de confianza.
- d) Dimisión comunicada formalmente al Parlamento de Andalucía (disolución gubernamental).- Se trata de uno de los contenidos simbólicos y característicos de la forma de gobierno de la autonomía andaluza y una cuestión que ha sido recurrente durante más de un cuarto de siglo en los debates políticos y jurídicos por su impronta diferenciadora de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE y equiparadora a las Comunidades del artículo 151 CE. Su interés deriva, además, de su consideración de instrumento que ha permitido hacer coincidir las elecciones autonómicas con otros comicios, principalmente las elecciones generales, con un efecto sociológico y reivindicativo que trasciende los estrictamente jurídico e institucional¹⁸.

De las ocho elecciones autonómicas andaluzas celebradas hasta la fecha, sólo dos tuvieron lugar separadamente de cualquier otra elección, las de 1982 y las de 1990, suscitando gran interés en la Ciencia Política y la prensa las que coincidieron con las Elecciones Generales en los años 1986, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Ahora bien, el Estatuto de Autonomía de 1981 no contempló esta potestad del Presidente de la Junta de Andalucía sino que fue la Ley 6/1994 la reformó a tal fin la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, justificando la atribución al Presidente de la Junta de Andalucía de Andalucía de la facultad de disolver anticipadamente el Parlamento andaluz por tratarse de una materia de libre disposición del

18 Véase M. Revenga Sánchez, "Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas", cit, pp. 113-114.

legislador en el ámbito de los principios inspiradores del artículo 152 de la Constitución de 1978 y del propio Estatuto de Andalucía, con el fundamento de que Andalucía era una de las cuatro Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, junto con Cataluña, País Vasco y Galicia. De forma que, en virtud de la redacción dada por la Ley 6/1994 al artículo 14 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, y a los artículos 14, 55 y 56 de la anterior Ley 6/1983, 21 de julio, del Gobierno y la Administración, el Presidente de la Junta de Andalucía pudo ejercitar desde 1994 la potestad de disolver el Parlamento de Andalucía, convocar elecciones anticipadas y hacerlas coincidir con otra convocatoria, conforme a este régimen procedimental: el Decreto ha de fijar la fecha de las elecciones y la disolución habrá de respetar las siguientes limitaciones: a) Convocarlas dentro del plazo de 30 a 60 días desde la expiración del mandato parlamentario; b) No disolver cuando esté en trámite una moción de censura; c) No proceder a una nueva disolución antes de que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara, y d) No fijar la fecha de la votación entre los días 1 de julio a 31 de agosto. Con estos antecedentes, al igual que otras Comunidades Autónomas, tanto la Ley 6/2006, de 24 de octubre, como el Estatuto de Autonomía contemplan ya la disolución anticipada del Parlamento de Andalucía por decisión del Consejo de Gobierno, novedad estatutaria no prevista en el Estatuto de Autonomía de 1981. Según el Capítulo III del Título V de la Ley 6/2006 *De la disolución del Parlamento de Andalucía*, que sigue a la legislación que le precedió, el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá disolver el Parlamento de Andalucía mediante decreto. De igual forma, no podrá decretarse la disolución del Parlamento de Andalucía cuando esté en trámite una moción de censura ni procederá nueva disolución del Parlamento de Andalucía antes de que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara (artículo 41 de la Ley 6/2006). El decreto de disolución del Parlamento de Andalucía se publicará en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, entrará en vigor el mismo día de su publicación y en él se fijará la fecha de celebración de las nuevas elecciones y demás circunstancias previstas en la legislación electoral. Un texto que, a su vez, ha servido de base para el artículo 127 del Estatuto de Autonomía de 2007, sobre la disolución del Parlamento, en virtud del cual el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá decretar la disolución del Parlamento, los mismos requisitos que la Ley 6/2006: el decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones, la disolución no podrá tener lugar cuando esté en trámite una moción de censura y no procederá nueva disolución antes de que haya transcurrido un año desde la anterior, pero con una salvedad derivada de la novedad estatutaria de 2007: la disolución del artículo 118.3, cuyo tenor literal reza que “si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, el Parlamento quedará automáticamente disuelto y el Presidente de la Junta en funciones convocará nuevas elecciones”.

- e) Incapacidad permanente física o mental que le imposibilite para el ejercicio del cargo, que será apreciada por el Consejo de Gobierno, excluida la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía, por unanimidad, y posteriormente propuesta al Parlamento de Andalucía que, en caso de que la estime, deberá declararla por mayoría

absoluta. El Consejo de Gobierno que examine la incapacidad será convocado y dirigido por quien corresponda según el orden de suplencia regulado en la Ley 6/2006, que analizamos más abajo.

- f) Fallecimiento.
- g) Pérdida de la condición de parlamentario o parlamentaria.
- h) Condena penal, mediante sentencia judicial firme, que lleve aparejada la inhabilitación para el ejercicio del cargo.
- i) Sentencia judicial firme de incapacitación.

Según el artículo 13. 1 y 2 de la Ley 6/2006, mientras que en los supuestos de las letras a, b, c y d, el Presidente de la Junta de Andalucía continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que quien le suceda haya tomado posesión del cargo, por el contrario, en los supuestos previstos en las letras d, e, f, g, h e i, si el Presidente dimisionario o la Presidenta dimisionaria accediera a un cargo público incompatible con el desempeño de la Presidencia de la Junta de Andalucía, su sustitución se realizará por las personas titulares de las Vicepresidencias, si las hubiere, por su orden y, de no existir, por las de las Consejerías, según su orden. El Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía en funciones ejercerá las atribuciones del cargo, salvo las siguientes: a) Designar o separar a las personas titulares de las Vicepresidencias o de las Consejerías; b) Crear, modificar o suprimir Vicepresidencias o Consejerías; c) Disolver el Parlamento de Andalucía, y d) Plantear la cuestión de confianza. En todos estos casos, el Presidente o la Presidenta del Parlamento de Andalucía ejercerá sus funciones arbitrales abriendo inmediatamente consultas con las personas portavoces designadas por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, para presentar un candidato o una candidata a la Presidencia de la Junta de Andalucía, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Por último, en los casos de suplencia, que engloba los supuestos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal, la Presidencia de la Junta de Andalucía será asumida por las personas titulares de las Vicepresidencias, si las hubiere, por su orden y, de no existir, por las de las Consejerías, según su orden. Quien supla al Presidente o a la Presidenta de la Junta de Andalucía sólo podrá ejercer las atribuciones que sean necesarias para el despacho de los asuntos de trámite, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados.

2.3. Atribuciones del Presidente de la Junta de Andalucía

Siguiendo el mandato constitucional del artículo 152.1, los artículos 117 y siguientes y los artículos 4 y siguientes de la Ley 6/2006 configuran al Presidente de la Junta de Andalucía como representante supremo de la Comunidad Autónoma, representante ordinario del Estado en la Comunidad y Presidente del Consejo de Gobierno de la Junta, asumiendo una doble representación institucional de carácter simbólica y jurídica regulada en los artículos 7 a 10 de la Ley 6/2006, del Gobierno:

- Atribuciones como suprema representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 7).
- Atribuciones en su condición de representación ordinaria del Estado en Andalucía (art. 8).
- Atribuciones en relación con el Parlamento de Andalucía (art. 9).
- Atribuciones inherentes a la Presidencia del Consejo de Gobierno (art. 10).

2.3.1. El Presidente de la Junta como representante supremo de la Comunidad Autónoma de Andalucía: representación institucional y potestades normativas

En el Capítulo II del Título I *De las atribuciones de la Presidencia de la Junta de Andalucía*, de la Ley 6/2006, el artículo 7 *Atribuciones como suprema representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, establece que corresponde a la Presidencia de la Junta de Andalucía, como suprema representación de la Comunidad Autónoma: a) Representarla en las relaciones con otras instituciones del Estado y en el ámbito internacional cuando proceda, y b) Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que suscriba la Comunidad Autónoma en los casos que proceda¹⁹.

Esta representación suprema que al Presidente de la Junta de Andalucía otorgan la Constitución de 1978 y el Estatuto de 2007, es calificada mayoritariamente como una función de tipo institucional y no de carácter político por cuanto que el Presidente de la Junta de Andalucía no representa a los andaluces, función representativa que viene atribuida al Parlamento de Andalucía tanto por aplicación del propio principio democrático, como por aplicación del artículo 100.1 del Estatuto de 2007: “El Parlamento de Andalucía representa al pueblo andaluz”. Por otro lado, su condición de candidato del partido gobernante, vinculado a la mayoría parlamentaria desaconseja la identificación entre el pueblo representado y el Presidente de la Junta de Andalucía

Asimismo, esta representación suprema integra dos funciones de carácter simbólico y jurídico. Conforme a la primera, el Presidente de la Junta de Andalucía simboliza la unidad del ordenamiento jurídico autonómico, situándose en un plano similar, *mutatis mutandis*, a la función reconocida al Rey en el artículo 56 de la Constitución de 1978, asumiendo así una posición *supra partes*, moderadora y arbitral, no equivalente a la del Rey pero sí con un relevante *status* que lo convierte, protocolaria y políticamente, en centro de imputación y defensa de los intereses generales de la Comunidad en sus relaciones con otros poderes. Conforme a esta función simbólica de unidad, el Presidente de la Junta de Andalucía asume asimismo la facultad de expresar la voluntad de la Junta de Andalucía en las relaciones intergubernamentales con el Estado, en la Conferencia de Presidentes, con las demás Comunidades Autónomas y en la acción exterior de la Comunidad Autónoma. En esta línea institucional de carácter simbólico —con proyección también jurídica—, el artículo 7 de la Ley 6/2006, le otorga la función de

19 S. Fernández Ramos, *El proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit, pp. 183 y 200.; J.J. Fernández Alles, G. Trocello, *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2008, pp. 15 y ss.

representar a la Comunidad “en las relaciones con otras instituciones del Estado”, “firmar convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autonomías” y “convocar elecciones al Parlamento de Andalucía”. Además, de esta cualidad de representante supremo de la Comunidad Autónoma deriva que el artículo 15 de la Ley 6/2006 especifique que el Presidente de la Junta de Andalucía tiene derecho recibir los honores propios del cargo, a ocupar la precedencia sobre cualquier otra autoridad de la Comunidad y la que le reserve la legislación del Estado, a utilizar la bandera de Andalucía como guión, etc. E incluso el artículo 155.1 CE, por su carácter de representante supremo de la Comunidad Autónoma, establece que será precisamente el Presidente de la Comunidad a quien el Gobierno de la Nación deba dirigir el requerimiento para impedir el incumplimiento de obligaciones impuestas a la Comunidad Autónoma por la Constitución u otras leyes, o actuaciones de aquella que pudieran atentar gravemente contra el interés general de España.

Por último, conforme a la función jurídica, el Presidente de la Junta de Andalucía es el supremo representante legal de la Comunidad Autónoma como persona jurídica, lo que significa que representa a la institución de autogobierno como un todo en las relaciones jurídicas en que la Comunidad intervenga globalmente. Ahora bien, esta representación suprema sólo se ejerce cuando el Presidente actúa en nombre de la “Comunidad” y no cuando lo hace alguno de sus órganos, en cuyo caso, por ejemplo, cuando interpone un recurso de inconstitucionalidad o un conflicto de competencia, actúa como Presidente del Consejo de Gobierno, y sólo a éste órgano representa, no a la Comunidad. A estos efectos, el artículo 27 de la Ley 6/2006 determina que el ejercicio de acciones en vía jurisdiccional se atribuye al Consejo de Gobierno²⁰.

2.3.2. El Presidente de la Junta de Andalucía como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma

Dispone el artículo 8 de la Ley 6/2006, sobre las atribuciones en su condición de representación ordinaria del Estado en Andalucía, que corresponde a la Presidencia de la Junta de Andalucía, en su condición de representación ordinaria del Estado en Andalucía: a) Promulgar, en nombre del Rey, las leyes de Andalucía y ordenar que se publiquen en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y en el *Boletín Oficial del Estado*, y b) Ordenar la publicación, en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, del nombramiento de la persona titular de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Pues bien, la atribución que la Constitución y el Estatuto hacen de esta representación al Presidente (arts. 152 CE, 117 EA y 2 y 8 de la Ley 6/2006, del Gobierno) hay de entenderse referida al Estado-comunidad, no al Estado-persona jurídica o Estado-órgano, porque la representación de este último, con un poder ejecutivo atribuido al Gobierno de la

²⁰ Véanse S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.; A. Rodríguez Gaytán de Ayala, “Conflicto y Estado”, en J. Sánchez Pérez (coor.), *Aproximación interdisciplinaria al conflicto y a la negociación*. Universidad de Cádiz. 2005, pp. 131-136.

Nación, corresponde funcionalmente al titular de la Administración Periférica del Estado a nivel autonómico: el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 6/1997, de 14-4, LOFAGE). En definitiva, el Presidente de la Junta de Andalucía representa en la Comunidad Autónoma, que es Estado, la unidad del ordenamiento estatal como un todo y, por tanto, al propio Estado. Es la misma función que, en otro nivel, realiza el Rey para el conjunto del Estado en tanto que comunidad dotada de unidad y permanencia²¹.

2.3.3. Las funciones del Presidente en relación con el Parlamento de Andalucía

En virtud del artículo 9 de la ley 6/2006, regulador de las atribuciones en relación con el Parlamento de Andalucía, corresponde a la Presidencia de la Junta de Andalucía en relación con el Parlamento de Andalucía: a) Convocar elecciones al Parlamento de Andalucía; b) Disolver el Parlamento de Andalucía; c) Plantear ante el Parlamento de Andalucía la cuestión de confianza; d) Solicitar que el Parlamento de Andalucía se reúna en sesión extraordinaria; y e) Convocar la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía²².

2.3.4. Las funciones del Presidente como Jefe del Ejecutivo autonómico

El tenor literal del artículo 152 CE (“un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente...”), la denominación del propio Capítulo IV del Título II del Estatuto andaluz (“El Consejo de Gobierno”), así como el contenido del artículo 34 (que atribuye las funciones ejecutivas y administrativas al Consejo de Gobierno, integrado por el Presidente y los consejeros), pudieran ser interpretado en el sentido de una mayor relevancia del Consejo en cuanto órgano colegiado, o incluso que el Presidente no es un órgano constitucional diferenciado y con poderes propios. Sin embargo, el nuevo Estatuto parte de un planteamiento totalmente distinto, a diferencia del anterior, regula y separa en capítulos consecutivos el Presidente de la Junta (Cap. III) y el Consejo de Gobierno (Capítulo IV). Como ámbito competencial propio del Presidente, **el artículo 10.1 de la Ley 6/2006 dispone, sobre las atribuciones inherentes a la Presidencia del Consejo de Gobierno, que al Presidente o a la Presidenta de la Junta de Andalucía, en su condición de titular de la Presidencia del Consejo de Gobierno, le corresponde:**

- Fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad.
- Coordinar el programa legislativo del Consejo de Gobierno y la elaboración de disposiciones de carácter general.

21 J.L. García Ruiz, “Apuntes sobre la reforma del Estatuto andaluz”, en M. Terol Becerra (coor.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*. Sevilla. IAAP, 2005, PP. 81-100; G. Ruiz-Rico Ruiz, J. Miralles, A. Anguita, *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Jaén, 2008, pp. 51 ss.

22 Véase S. Fernández Ramos, *El proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit, pp. 183 y 200.

- Coordinar la acción exterior del Gobierno.
- Facilitar al Parlamento de Andalucía la información que recabe del Consejo de Gobierno.
- Nombrar y separar a las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías.
- Convocar las reuniones del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas y fijar el orden del día.
- Presidir, suspender y levantar las sesiones del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas, y dirigir las deliberaciones.
- Dictar decretos que supongan la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o su orden de prelación, así como la supresión de las mismas.
- Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías, y resolver los conflictos de atribuciones entre las mismas.
- Encomendar a un Consejero o a una Consejera que se encargue de la gestión de otra Consejería en caso de ausencia, enfermedad o impedimento de su titular.
- Establecer las normas internas que se precisen para el buen orden de los trabajos del Consejo de Gobierno y para la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse por aquél.
- Firmar los decretos acordados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación.
- Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Gobierno.

Además, como cláusula general, el párrafo 2 de ese artículo 10 de la Ley 6/2006 establece que corresponden al Presidente o a la Presidenta de la Junta de Andalucía las facultades y atribuciones, distintas de las previstas en la presente Ley, que le reconozca la normativa de aplicación.

Pues bien, todos estos poderes expresos y tácitos atribuidos directa y exclusivamente al Presidente de Junta de Andalucía lo convierten en el órgano en el que radica la orientación política general y el *indirizzo político* del Gobierno de Andalucía²³. El Presidente, además de ser un órgano diferenciado del ejecutivo, preside el Consejo de Gobierno y ejerce funciones fundamentales de representación y relación intergubernamental, y conforme a este planteamiento diferenciador, el Estatuto y la Ley 6/2006 le atribuyen la potestad de fijar las directrices generales de la acción de gobierno, el aseguramiento de su continuidad, y la elaboración en exclusiva del programa de gobierno presentado en el acto de investidura y de la posterior dirección, control y remodelación de su ejecución a través del Consejo de Gobierno, no en vano, tras haber recibido la investidura, nombra y separa libremente a los vicepresidentes y consejeros, distribuyendo entre ellos las los sectores de actividad pública y las funciones ejecutivas.

23 Véase la dirección política en materia económica, en A. Sánchez Blanco, "La programación socioeconómica de Andalucía: el art. 71 del Estatuto", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 2, 1, 2003 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), pp. 271-277.

Por otro lado, el Presidente de la Junta decide de forma autónoma y con una impronta propia de la forma de gobierno presidencial —aunque sea necesaria la previa deliberación no vinculante del Consejo de Gobierno— el planteamiento de la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, la solicitud al Parlamento para que se reúna en sesión extraordinaria y algunas importantes iniciativas de impulso político en el Parlamento que analizaremos en apartados posteriores. Se trata de facultades decisorias que provocan que sea el Presidente y no el Consejo de Gobierno el objeto de la responsabilidad política ante el Parlamento de Andalucía, quien sólo en caso de prosperar una moción de censura provocará de forma automática también el cese del Consejo de Gobierno en pleno: “el Parlamento de Andalucía puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Junta y del Consejo de Gobierno...”(artículo 139 del Reglamento del Parlamento).

Mención especial merece la atribución al Presidente de la Junta de Andalucía, prevista en el artículo 10.1 h) de la Ley 6/2006: “Dictar decretos que supongan la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o su orden de prelación, así como la supresión de las mismas”. Una redacción que resuelve el confuso tenor literal de la Ley de Gobierno y Administración de 1983.

2.3.5. La delegación de funciones del Presidente y la suplencia

El Estatuto de Autonomía de 2007 regula en su artículo 117.2 la posibilidad de que el Presidente delegue temporalmente algunas de sus funciones ejecutivas en uno de los consejeros conforme a las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley 6/2006, según el cual el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía puede, en su caso, delegar sus atribuciones en las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías. Son delegables las siguientes facultades y atribuciones de la Presidencia de la Junta de Andalucía o de su titular: a) La representación en las relaciones con otras instituciones del Estado y en el ámbito internacional cuando proceda; b) La firma de los convenios y acuerdos de cooperación que suscriba la Comunidad Autónoma en los casos que proceda; c) La orden de publicación, en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, del nombramiento de la persona titular de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; d) La facilitación de información recabada por el Parlamento de Andalucía al Consejo de Gobierno; e) La convocatoria de las reuniones del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas, así como la fijación del orden del día; f) El establecimiento de las normas internas que se precisen para el buen orden de los trabajos del Consejo de Gobierno y para la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse por aquél; g) Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Gobierno; y h) En su caso, las facultades y atribuciones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 10 de la Ley 6/2006²⁴: competencias reconocidas por leyes sectoriales.

24 S. Fernández Ramos, *El proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit, pp. 183 y 200.

Por otra parte, aunque suponga una reiteración parcial de lo explicado en el apartado dedicado al estatuto del Presidente, debe distinguirse la delegación de las funciones del Presidente, de la facultad del Presidente de hacerse representar protocolariamente en los actos en que fuere necesario, y estos supuestos, a su vez, de los casos de una eventual sustitución o suplencia en sus funciones por ausencia o enfermedad no productora de incapacidad. Como vimos, la Ley 6/2006 establece un procedimiento para apreciar la incapacidad transitoria, física o mental del Presidente de la Junta, y el nombramiento de un Presidente interino que ejerza sus funciones hasta que cesen las circunstancias que motivaron la aparición de la incapacidad. Será el Consejo de Gobierno, excluida la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía, quien aprecie la incapacidad por unanimidad, cuya propuesta se elevará al Parlamento de Andalucía que, en caso de que la estime, deberá declararla por mayoría absoluta. Finalmente, en los supuestos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal, la Presidencia de la Junta de Andalucía se suplirá por las personas titulares de las Vicepresidencias, si las hubiere, por su orden y, de no existir, por las de las Consejerías, según su orden y quien supla al Presidente o a la Presidenta de la Junta de Andalucía sólo podrá ejercer las atribuciones que sean necesarias para el despacho de los asuntos de trámite, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados.

III. EL CONSEJO DE GOBIERNO COMO PODER EJECUTIVO COLEGIADO

3.1. El Consejo de Gobierno: concepto y competencias

Conforme a la literalidad del art. 152.1 de la Constitución de 1978, el art. 119 del Estatuto de Autonomía de 2007 define al Consejo de Gobierno como el órgano colegiado que ostenta y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía. Competencias tradicionales reproducidas en el artículo 3 *Del Consejo de Gobierno*, según el cual el Consejo de Gobierno es el órgano superior colegiado que ostenta y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía y a tal fin, le corresponde la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y con la Ley. El Capítulo III del Título II de la Ley 6/2006, dedicado íntegramente a las atribuciones del Consejo de Gobierno, regula y detalla estas competencias, destacando junto a las “tradicionales” del Consejo de Gobierno andaluz, la de aprobación de los programas, planes y directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos y la de disponer la realización de operaciones de crédito y la emisión de deuda pública de conformidad con la normativa específica²⁵. Enumeración de competencias que debe completarse con la potestad de aprobar normas regulada en los artículos 109 y 110 del Estatuto de Autonomía de 2007 siguiendo los

25 S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.

términos sentados por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre estas normas que, sin ser leyes ni proceder del Parlamento de Andalucía, tienen su mismo rango y fuerza con fuerza de ley y con redacción similar a los artículos 82 y 86 de la Constitución, salvando algunas diferencias que analizamos en los apartados siguientes, por ejemplo, el régimen de convalidación de los Decretos-leyes. Adviértase que, conforme al principio de separación de poderes, al Consejo de Gobierno tan sólo le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley (artículo 112 del Estatuto de Autonomía de 2007), y que, sin embargo, con carácter extraordinario al Consejo de Gobierno, al igual que al Gobierno de la Nación, se le ha otorgado la potestad —no contemplada en el Estatuto de Autonomía de 1981— de dictar normas con fuerza de ley, lo que implica el inevitable control parlamentario para impedir que mediante tal potestad de dictar normas con fuerza y rango de ley se invierta el sistema de producción normativa o que el titular ordinario de la función legislativa autonómica —el Parlamento de Andalucía— no conserve la dirección y control de la función parlamentaria de aprobar leyes, esencia del carácter político de la autonomía de Andalucía²⁶.

3.1.1. Los Decretos-legislativos

La delegación legislativa es una potestad normativa del gobierno andaluz prevista en el artículo 109 del Estatuto de 2007 y en el artículo 27 de la Ley 6/2006, del Gobierno²⁷, e inaugurada por la Disposición final duodécima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos y por la Disposición Final Tercera “Delegación legislativa en materia de Hacienda Pública” de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009²⁸.

No contemplada en el Estatuto de Autonomía de 1981 e introducido por el Estatuto de 2007, se trata de la potestad de aprobar decretos legislativos como normas con fuerza de ley dictadas por el Consejo de Gobierno en virtud de una autorización expresa del Parlamento de Andalucía de la que quedan excluidas las siguientes materias: a) Las leyes de reforma del Estatuto de Autonomía;

26 Cfr. J. L. García Ruiz, “Notas sobre el ámbito y la validez de las leyes autonómicas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 15, 1986, pp. 105-108.

27 La Ley 6/2006, de 24 de octubre la incorporó tras su reforma por la Disposición Final Décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009 Disposición final décima. Modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos: Uno. Se añaden tres nuevos apartados, que se numerarán como 3, 4 y 5, al artículo 27, con el contenido que se indica a continuación, pasando los actuales apartados 3 al 20 a ser los apartados 6 al 23: “3. Aprobar los Decretos-leyes y los Decretos legislativos”. Disposición Final Décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. *BOJA* 259 de 31 de diciembre 2008, p. 14.

28 Disposición Final Duodécima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos. *BOJA* 245 de 11 de diciembre de 2008, pp. 14-15; y Disposición Final Tercera de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. *BOJA* 259 de 31 de diciembre 2008, pp. 4 y 25.

b) Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma; c) Las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento; d) Las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en el Estatuto de Autonomía; y e) Otras leyes en que así se disponga en este Estatuto.

El fundamento de la delegación legislativa andaluza reside, fundamentalmente, en la conveniencia de potenciar, por razones técnicas o de oportunidad, la colaboración del Parlamento de Andalucía y el Consejo de Gobierno en supuestos de leyes de gran extensión o complejidad o, todo contrario, de reformas legales muy breves o de excesiva simplicidad. Su objeto natural consiste en la articulación de textos o cuerpos legislativos sobre todo un ámbito material, leyes de gran complejidad técnica o jurídica o la refundición de diversos textos legales.

Al igual que en el texto constitucional, la delegación legislativa andaluza se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente, no pudiéndose entender concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. La ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo. Por otra parte, cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. O escrito con otras palabras, mientras dura el plazo para el ejercicio de la delegación, el Parlamento de Andalucía tiene temporalmente en suspenso su capacidad para regular la materia sobre la que ha atribuido al Consejo de Gobierno la potestad legislativa, suspensión que es revocable a voluntad del propio legislador andaluz, presentando "una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación" (artículo 109.5 *in fine*). Mientras la facultad del Consejo de Gobierno constituye una norma de racionalización del ejercicio de la función legislativa que impide al legislador ir en contra de su propia delegación al ejecutivo, por su parte, la potestad del Parlamento de Andalucía excluye toda renuncia a su titularidad sobre su función propia, puesto que el Parlamento siempre puede derogar o modificar de manera directa y expresa la ley de delegación.

En su tipología, la delegación legislativa del Parlamento puede dar lugar a dos tipos de Decretos-Legislativos del Consejo de Gobierno:

- a) La formación de textos articulados otorgada mediante una ley de bases que fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio, pudiéndose establecer fórmulas adicionales de control (artículo 109.3 del Estatuto).
- b) La delegación legislativa para la refundición de textos articulados otorgada mediante ley ordinaria, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales (artículo 109.4 del Estatuto). Es el caso de la citada Disposición final duodécima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de delegación legislativa para la refundición de normas en materia de tributos cedidos, y de la también mencionada Disposición Final Tercera "Delegación legislativa en materia de Hacienda Pública" de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009.

En virtud de la primera delegación legislativa citada de la Ley 1/2008, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y de acuerdo con lo establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se autorizó al Consejo de Gobierno para que, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 1/2008, apruebe un texto refundido de las normas dictadas en materia de tributos cedidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía en la citada Ley 1/2008, y en las siguientes disposiciones: Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras; Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras; Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales²⁹.

Conforme a la segunda delegación legislativa aprobada por la autonomía andaluza, en la Disposición Final Tercera "Delegación legislativa en materia de Hacienda Pública" de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, se autorizó al Consejo de Gobierno para que, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 3/2008, aprobara un texto refundido con regularización y armonización de los textos legales que se refunden, epigrafiando, en su caso, los títulos, capítulos y artículos del texto llamado a refundir las siguientes leyes: Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía — incluidas las modificaciones introducidas por la Ley 3/2008—, Ley 9/1987, de 9 de diciembre, de Modificación de determinados artículos de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989; Ley 2/1990, de 2 de febrero, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1990; Ley 6/1990, de 29 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1991; Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992; Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996; Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público; Ley 7/1997, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998; Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros; Ley 11/1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia de Hacienda Pública, de introducción al euro, de expropiación forzosa, de contratación, de Función Pública, de tasas y precios públicos de Universidades, Juegos y

29 Disposición Final Duodécima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, cit. p. 14.

Apuestas y Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.; Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; Ley 1/2000, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001; Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas; Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras; Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras; Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007; Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales; Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008; Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos³⁰. En cumplimiento de esta delegación y de sus objetivos, se aprobó el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (BOJA 53 de 18 de marzo de 2010).

En sede de control de los decretos-legislativos, y a diferencia del artículo 82.6 de la Constitución de 1978, donde las “fórmulas adicionales de control” se prevén para las dos modalidades de delegación legislativa—“Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control”—, el artículo 109.3 del Estatuto de 2007 contempla estos controles para los textos articulados pero no para los textos refundidos. Una omisión que no puede entenderse ni implica una modificación, para los dos supuestos, del sistema de triple de control que el sistema de fuentes ha establecido para los Decretos-Legislativos: el control ante el Tribunal Constitucional (art. 161.1 a CE), el control ante los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo³¹ y el control del Parlamento, que puede articular fórmulas previas o posteriores a la promulgación del Decreto Legislativo. En este ámbito de los controles parlamentarios, sólo los controles a priori pueden ser útiles: los procedimientos de control a posteriori, al ser estrictamente declarativos, se limitan a poner de relieve, con mociones o reprobaciones políticas, los eventuales excesos del ejercicio de la delegación, sin afectar a la fuerza de ley de un decreto legislativo ya en vigor.

30 Disposición Final Tercera de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, cit. p. 25.

31 El control de los tribunales ordinarios se extiende, no sin cierta polémica doctrinal, a los excesos *ultra vires* del decreto legislativo cuando éste ha ido más allá de la delegación concedida, toda vez que los preceptos no amparados por la delegación no resultarían investidos de fuerza de ley (STC 47/1984, caso *Jefe de Servicio de Renfe*) y a la legalidad del procedimiento administrativo de aprobación del Decreto Legislativo. Cfr. L. López Guerra, E. Espín, J. García Morillo, P. Pérez Tremps, M. Satrústegui, *Derecho Constitucional*. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 2007, Vol. I, Lección 4, apartado 2; I. de Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona. Ariel, 2ª edición, 1988, pp. 182-213.

3.1.2. Los Decretos-leyes de Andalucía

Conforme a la nueva potestad normativa autonómica establecida en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía, han sido aprobados diversos Decretos-leyes andaluces, como el Decreto-Ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía; el Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA)³²; el Decreto-Ley 1/2010, de 9 de marzo, de medidas tributarias de reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 53 de 18 de marzo 2010), que ha sido la respuesta gubernamental de urgencia “ante la crisis económica global y su impacto en la economía andaluza” en materia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Decreto-ley 3/2010, de 8 de junio, por el que se modifica, amplía y aprueba una nueva edición del Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA); el Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, el Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, el Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, o el Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Los Decretos-leyes andaluces —previstos en el artículo 27 de la Ley 6/2006, del Gobierno, tras su reforma por la Disposición Final Décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009³³— son normas con fuerza de ley dictadas en caso de urgencia en ejercicio de una potestad extraordinaria cuya titularidad corresponde, en la Junta de Andalucía, exclusivamente al Consejo de Gobierno y cuyo ejercicio no puede ser delegado por éste. Cuando se da el hecho habilitante del Decreto-ley autonómico —la extraordinaria y urgente necesidad entendida en el sentido de situación de urgencia interpretada

32 Decreto-Ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía. BOJA 112 de junio de 2008; y Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA). BOJA 244 de 10 de diciembre de 2008. Respecto a esta última véase Ley 3/2009, de 28 de mayo, por la que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA). BOJA 117, 19 de junio de 2009.

33 Disposición final décima. Modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos: Uno. Se añaden tres nuevos apartados, que se numerarán como 3, 4 y 5, al artículo 27, con el contenido que se indica a continuación, pasando los actuales apartados 3 al 20 a ser los apartados 6 al 23: “3. Aprobar los Decretos-leyes y los Decretos legislativos”. Disposición Final Décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. BOJA 259 de 31 de diciembre 2008, p. 14.

por el Tribunal Constitucional³⁴—, el Consejo de Gobierno puede aprobar esta norma provisional de urgencia con rango de ley que no es una ley pero que cuenta con toda la fuerza de las leyes. Ahora bien, la circunstancia que habilita al Consejo de Gobierno para hacer uso de esta potestad normativa extraordinaria sin la previa intervención del Parlamento de Andalucía, denominada doctrinalmente “hecho habilitante”, consiste en la existencia de una “extraordinaria y urgente necesidad”, expresión restrictiva copiada del texto constitucional de 1978 (artículo 86) e interpretada por el Tribunal Constitucional no como una circunstancia de excepción, sino como una situación imprevista que requiere una pronta actuación, o bien como la conveniencia de una intervención normativa de urgencia, aunque no sea grave, que no admite la dilación que necesariamente comporta la intervención del legislativo³⁵. En síntesis, se trata de un instrumento de participación del poder ejecutivo en la función legislativa propia del Parlamento para los casos de urgencia en el sentido jurisprudencial y en los términos del artículo 110 del Estatuto de Autonomía de 2007, según el cual “en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes”, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral —expresión que se extiende a todo el derecho electoral con reserva de ley y no sólo al “régimen electoral general” invocado por el artículo 86 de la Constitución de 1978—, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. Tampoco podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

Los Decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días siguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento de Andalucía tras un debate y votación de totalidad³⁶. Por consiguiente, en caso de convalidación, la norma sigue en vigor como tal Decreto-ley, sin que se produzca una conversión en ley. Además, y a diferencia de la tramitación en el Congreso de los Diputados, la tramitación no conduce a una necesaria decisión parlamentaria entre la convalidación y la derogación, puesto que sólo la convalidación precisa del trámite parlamentario de debate y votación de totalidad, lo que quiere decir que, de no convalidarse, la derogación es automática.

34 Véanse *STC. 29/82, de 31 de mayo*, en R.I. 238/81, contra el D.L. 10/81 de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social (BOE de 28 junio 1982); *STC. 6/83, de 4 de febrero*, en C.I. 19 y 20/82, contra el D.L. 11/79 de medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo de 1983); *STC 41/83, de 18 de mayo*, en C.I. 432/82 contra el D.L. U/79 (BOE 17 junio 1983).

35 Véanse *STC 51/83, de 14 de junio*, en C.I. 29/83, contra el mismo D.L. 11/79 (BOE de 15 julio 1983); y *STC. 111/83, de 2 de diciembre*, R.I. 116/83, contra el D.L. 2/83 sobre expropiación del Grupo Rumasa, S. A. (BOE de 14 diciembre 1983).

36 Véase Resolución de 23 de diciembre de 2008, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-Ley 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA): “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada los días 22 y 23 de diciembre de 2008, ha acordado convalidar el Decreto-Ley 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA), publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* número 244, de 10 de diciembre de 2008. *BOJA* 4 de 08 de enero de 2009.

Como segunda diferencia de la derogación respecto a la regulación y tramitación del Decreto-Ley en el Congreso de los Diputados, debemos advertir asimismo que la derogación no constituye un acto expreso con valor legislativo que pueda prever las consecuencias de la propia derogación y sus efectos. ¿Cuáles son, en este caso de no convalidación, los efectos producidos por el Decreto-ley derogado en el breve período en que estuvo en vigor? Pues bien, por razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), como en el caso de los Decretos-leyes del Gobierno de la Nación, y teniendo en cuenta que el Decreto-ley surge en virtud de una habilitación estatutaria y sin vicio de ilegitimidad, la derogación tendrá efectos *ex nunc*, con plena validez de los efectos producidos hasta que finalice el plazo de treinta días establecidos para su convalidación sin haberse convalidado, término cuya llegada provoca la derogación automática. En consecuencia, los efectos producidos durante dicho período de vigencia serán plenamente válidos por aplicación del principio de seguridad jurídica, salvo previsión expresa en el propio Decreto-ley.

Al igual que ocurre con el régimen de control de los Decretos-leyes estatales por el Congreso de los Diputados, si el Parlamento de Andalucía no estuviera celebrando alguno de sus períodos de sesiones, debería actuar a tal fin la Diputación Permanente, toda vez que según el artículo 58 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuando el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias, cuando haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario y hasta tanto se constituya el nuevo Parlamento, la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara. Conforme al artículo 103.3 del Estatuto de Autonomía, las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por su Presidente, previa aprobación por la Diputación Permanente, a petición de ésta, de una cuarta parte de los Diputados o del número de grupos parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición del Presidente de la Junta o del Consejo de Gobierno.

Junto a este control del Parlamento de Andalucía, que se extiende tanto a los contenidos jurídicos como a los de oportunidad, el control jurisdiccional sobre los Decretos-leyes andaluces debe ajustarse únicamente a parámetros jurídicos, pudiendo tener como objeto tanto su regularidad procedimental sobre el hecho habilitante, como a su legitimidad constitucional material. Como toda norma con fuerza de ley, este control jurisdiccional corresponde al Tribunal Constitucional.

Por último, durante el plazo señalado el Parlamento de Andalucía podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, alternativa empleada en el primer Decreto-Ley aprobado en Andalucía: El Decreto-ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, cuya convalidación y tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia acordó el Parlamento de Andalucía, en su sesión plenaria de 25 de junio de 2008, pasando a ser la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos³⁷.

37 BOPA 44 de 27 de junio de 2008, pp. 7 a 16, y BOJA núm. 245 de 11 de diciembre de 2008, pp. 7-14.

3.1.3. La iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno

Una de las principales competencias de mayor impronta política, impulso normativo e *indirizzo político* del Consejo de Gobierno consiste en la aprobación de los proyectos de ley, autorizar su remisión al Parlamento de Andalucía y acordar, en su caso, su retirada. En virtud del artículo 111 del Estatuto de Autonomía de 2007, la iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno. Según el artículo 43.1 de la Ley 6/2006, el Consejo de Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el Estatuto de Autonomía mediante la aprobación y posterior remisión de los proyectos de Ley al Parlamento de Andalucía³⁸. Y, por su parte, el Reglamento del Parlamento de Andalucía contiene en el Título V del *Procedimiento Legislativo* un Capítulo I dedicado a la iniciativa legislativa, cuyo artículo 108 así lo determina: "La iniciativa legislativa corresponde: (...) Al Consejo de Gobierno"³⁹. En la línea de esta previsión estatutaria y legislativa, la Ley 6/2006, en su Título VI, incluye dentro del *régimen de las funciones y actos del Gobierno* la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa, lo que debe relacionarse con la previsión de la participación ciudadana en la elaboración de las normas, con las finalidades de facilitar la proximidad a la acción de gobierno, permitir el mayor acierto en la adopción de las decisiones y conseguir el mejor grado de aceptación y cumplimiento de las normas que propicia la participación, todo ello en aplicación del mandato del artículo 105 a) de la Constitución de 1978, cuyo tenor obliga a regular por ley la audiencia de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que le afecten.

¿Cómo se ejerce esta iniciativa legislativa y cómo se tramita la participación de todos sujetos implicados: agentes sociales, ciudadanos, Parlamento de Andalucía...? Pues bien, al igual que en el caso de la tramitación parlamentaria regulada en los reglamentos del Congreso y del Senado, el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley en la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por una memoria justificativa, los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, la memoria sobre impacto por razón de género de las medidas que se establezcan, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, y, cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas⁴⁰.

38 Cfr. J. L. García Ruiz, "Notas sobre el ámbito y la validez de las leyes autonómicas", *Revista Vasca de Administración Pública*, 15, 1986, pp. 110-112.

39 En el Reglamento del Parlamento, el *Capítulo II Del procedimiento legislativo común*. Sección I. De los proyectos de ley. I. Debate de totalidad en el Pleno regula la tramitación de los proyectos de ley: Artículo 109. 1. "Los proyectos de Ley remitidos por el Consejo de Gobierno deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. 2. La Mesa del Parlamento ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas a la totalidad y el envío a la Comisión correspondiente". Y artículo 110: "1. Publicado un proyecto de Ley, los Grupos parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas a la totalidad al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. 2. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de Ley y postulen la devolución de aquél al Consejo de Gobierno, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto.

40 Redacción según Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos. Ley 1/2008, cit. Y Disposición final décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. Modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos: 4. Acordar, por razones de urgencia, los trámites que tendrán carácter preceptivo en el procedimiento regulado en el artículo 43 de esta Ley. BOJA 259 de 31 de diciembre 2008.

A continuación, la Consejería proponente eleva el anteproyecto de Ley al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos y de los siguientes trámites de control y audiencia: a) Los anteproyectos de Ley deberán ser informados por la Secretaría General Técnica respectiva, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes; b) Los anteproyectos de Ley deberán ser objeto de preceptivo pero no vinculante dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía; y c) Cuando un anteproyecto de Ley afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización de un trámite de audiencia cuando lo aconsejen razones de urgencia debidamente acreditadas en el expediente y durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Será el Consejo de Gobierno quien decidirá sobre la realización de este trámite cuando lo aconsejen razones de urgencia debidamente acreditadas en el expediente, en cuyo caso sólo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma⁴¹. La decisión sobre el procedimiento elegido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia y esa participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente.

Una vez cumplidos los mencionados, la persona titular de la Consejería proponente someterá el anteproyecto de Ley de nuevo al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de Andalucía, acompañándolo de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él. Ya en el Parlamento de Andalucía, el proyecto de ley será objeto de un debate de totalidad, que comenzará con la presentación que del mismo efectúe un miembro del Consejo de Gobierno y debate en el que será objeto de discusión la valoración general del texto y las enmiendas a la totalidad si las hubiera, comenzando por las que propongan su devolución al Consejo de Gobierno, que serán votadas en primer lugar⁴².

41 Disposición final décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. Modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos: 4. Acordar, por razones de urgencia, los trámites que tendrán carácter preceptivo en el procedimiento regulado en el artículo 43 de esta Ley. *BOJA* 259 de 31 de diciembre 2008.

42 Según el artículo 111 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, " de ser varias las enmiendas presentadas, cada una de ellas podrá dar lugar a un turno a favor y otro en contra, si bien los turnos para fijar posiciones se acumularán en una única intervención. Su votación será conjunta (párrafo 3). Si el Pleno acordase la devolución del proyecto, éste quedará rechazado y decaerán las enmiendas con texto alternativo si hubiesen sido presentadas. El Presidente o Presidenta del Parlamento lo comunicará al Consejo de Gobierno. En caso contrario se remitirá a la Comisión para proseguir su tramitación (párrafo 4). Si el Pleno aprobase una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente y se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (párrafo 5). En el supuesto de que no se hubiesen formulado enmiendas a la totalidad, en el debate, tras la presentación que del proyecto de Ley efectúe el Consejo de Gobierno, sólo se producirá el pronunciamiento de los distintos Grupos parlamentarios, sin que se produzca a continuación votación alguna del proyecto, que se remitirá a la Comisión competente para que prosiga su tramitación (artículo 111.6 del Reglamento).

Una especialidad procedimental se prevé en el caso de que el proyecto de Ley tenga consecuencias presupuestarias: las enmiendas a un proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del Presupuesto en vigor requerirán la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación y a tal efecto, la Mesa de la Comisión remitirá al Consejo de Gobierno, por medio de la Presidencia del Parlamento, las que supongan dicho aumento o disminución. En este caso, el Consejo de Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Consejo expresa conformidad. En el supuesto contrario, el Consejo de Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de dicha enmienda en cualquier momento del procedimiento, si no hubiera sido consultado. Si no existiese coincidencia de interpretación entre el Consejo de Gobierno y la Mesa de la Comisión correspondiente respecto a si una enmienda, de aprobarse, supone o no aumento de los créditos o disminución de los ingresos del Presupuesto en vigor, el Pleno decidirá tras un debate de los de totalidad (art. 115 del Reglamento del Parlamento).

Por último, en el artículo 126 del reglamento parlamentario se regula la facultad gubernamental de retirar los proyectos de ley, conforme al cual el Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de Ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara siempre que no se hubiera iniciado el debate final en el Pleno, salvo en los proyectos de Ley tramitados por el procedimiento de lectura única, en cuyo caso el Consejo de Gobierno sólo podrá proceder a su retirada antes del inicio del debate en Pleno.

3.1.4. La potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno

La competencia de aprobar los reglamentos como disposiciones generales para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias previstas en el ordenamiento jurídico, es reconocida como potestad reglamentaria en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de 2007: "Corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma" de "acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes" (art. 44 de la Ley 6/2006).

Aunque el párrafo 44.2 de la Ley de Gobierno dispone en cuanto al ámbito subjetivo de la potestad reglamentaria, que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas y que fuera de estos supuestos, *de iure* sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una Ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

Los titulares de la potestad reglamentaria son: el Consejo de Gobierno como órgano colegiado (Decretos y Acuerdos del Consejo de Gobierno), el Presidente de la Junta de Andalucía (Decretos del Presidente) y los consejeros (ordenes, resoluciones...). La enumeración legal de titulares de la potestad reglamentaria se deriva del párrafo 3 del artículo 44 cuando dispone que los reglamentos se ajustarán a las siguientes normas de competencia y

de jerarquía normativa: 1) Disposiciones aprobadas por la Presidencia de la Junta de Andalucía o por el Consejo de Gobierno; y 2) Disposiciones aprobadas por las personas titulares de las Consejerías; así se deriva también del contenido del Capítulo II del Título VI de la Ley 6/2006, relativo a la forma de las decisiones del Consejo de Gobierno (artículo 46)⁴³.

En cuanto al procedimiento de elaboración, los reglamentos siguen siguiente procedimiento normativo:

- a. La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquel, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, una memoria sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo, y, cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas (artículo 43.6 de la ley 6/2006)⁴⁴.
- b. Con carácter preceptivo deberán recabarse: 1º.- Además de los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la disposición; 2º Informes de la Secretaría General Técnica respectiva, del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes; y 3º) En los casos que proceda, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.
- c. Trámite de audiencia que, como en el caso de la iniciativa legislativa, debe ser entendido en conexión con el derecho constitucional a la participación ciudadana en la elaboración de las normas, con las finalidades de facilitar la proximidad a la acción de gobierno, permitir el mayor acierto en la adopción de las decisiones y conseguir el mejor grado de aceptación y cumplimiento de las normas que propicia la participación, en cumplimiento del mandato del artículo 105 a de la Constitución, que obliga a regular por ley la audiencia de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que le afecten. Las situaciones previstas en materia de trámites son las siguientes: 1º) Trámite ordinario de audiencia a la ciudadanía, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto

43 Véase J. L. *El Derecho propio de Andalucía*. Fundación Universitaria de Jerez, 1992. 2ª ed., pp. 35 ss.

44 Disposición final décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. Modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos: 4. Acordar, por razones de urgencia, los trámites que tendrán carácter preceptivo en el procedimiento regulado en el artículo 43 de esta Ley. *BOJA* 259 de 31 de diciembre 2008, cit.

de la disposición, con decisión motivada sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia: a) Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía; y b) Cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, en cuyo caso participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente. 2º) Trámite abreviado de audiencia y de información pública hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. 3º) Sin trámite de audiencia: a) Cuando graves razones de interés público, que asimismo habrán de explicitarse, lo exijan; b) Si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en la letra b); c) A las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.

- d. Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento, se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas, así como el informe de valoración de las alegaciones planteadas en la tramitación del proyecto.
- e. La entrada en vigor de los reglamentos requiere su íntegra publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

Finalmente, los párrafos 4 y 5 del artículo 44 de la Ley 6/2006 nos recuerdan el principio de jerarquía normativa y una de las aplicaciones del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos: "Ningún reglamento podrá vulnerar la Constitución, el Estatuto de Autonomía, las Leyes u otras disposiciones normativas de rango o jerarquía superiores que resulten aplicables, ni podrá regular materias reservadas a la Ley", siendo "nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado"⁴⁵.

3.1.5. La función presupuestaria del Consejo de Gobierno: el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma

Se trata de la competencia de elaborar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la aprobación de los correspondientes proyectos de ley, remitirlos al Parlamento para su aprobación, y aplicarlos. Reconocida estatutariamente, según el art. 27.7 de la Ley 6/2006, al Consejo de Gobierno le corresponde "elaborar los presupuestos de la Comunidad Autónoma, una redacción poco precisa porque se refiere a "elaborar los presupuestos", y no, como debiera, a la elaboración del proyecto de ley de presupuestos generales. En aplicación del artículo 129 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, el

45 S. Fernández Ramos, *El proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit, p. 200.

proyecto de Ley de Presupuestos gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara. En el estudio y aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se seguirá el procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en esta sección y el debate del Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos. Todo ello sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañarlo.

En cuanto a su tramitación, serán consideradas enmiendas a la totalidad del Presupuesto tanto las que postulen la devolución de aquél al Consejo de Gobierno como las que impliquen la impugnación completa de una sección presupuestaria. En el debate de totalidad, que se iniciará con la presentación del proyecto por un miembro del Consejo de Gobierno, serán primero objeto de discusión la valoración general del proyecto y las enmiendas a la totalidad con propuestas de devolución. Conforme al principio de equilibrio presupuestario, la aprobación de una enmienda que implique la impugnación completa de una sección presupuestaria dará por concluido el debate sobre el proyecto, al entenderse que se ha acordado su devolución al Consejo de Gobierno. A continuación y en el mismo debate de totalidad, deberán quedar fijadas tanto la cifra global del proyecto de Ley de Presupuestos como las de cada una de sus secciones, que no podrán ya ser alteradas sin acuerdo entre la Cámara y el Consejo de Gobierno. Una vez finalizado el debate de totalidad sin que el proyecto sea devuelto al Consejo de Gobierno, se remitirá a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos para que prosiga su tramitación.

3.1.6. Convenios horizontales de cooperación entre Comunidades Autónomas

Una de las competencias reconocidas por la Ley 6/2006 de Gobierno es la de aprobar y remitir al Parlamento de Andalucía los proyectos de convenios y de acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Se trata de una competencia que regula el Título XII *De los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas*, cuyo artículo 179 establece que la autorización para prestar el consentimiento en los convenios para la gestión y prestación de servicios y en los acuerdos de cooperación que la Comunidad Autónoma de Andalucía celebre con otras Comunidades Autónomas habrá de ser concedida por el Parlamento de Andalucía, de conformidad con lo previsto en los artículos 226 y 227 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a las Cortes Generales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución. A los efectos de obtener dicha autorización, el Consejo de Gobierno, una vez que esté ultimado, remitirá a la Cámara el texto del convenio o acuerdo, acompañado de los documentos o informes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo⁴⁶. A

46 En virtud del artículo 179.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, la Mesa del Parlamento ordenará su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, así como su envío a la Comisión correspondiente. La tramitación de estos convenios o acuerdos, que en todo caso finalizarán su debate en Pleno, seguirá el procedimiento establecido en este Reglamento para el examen de los programas y planes remitidos por el Consejo de Gobierno, sometiéndose a una votación final de totalidad, sin perjuicio del debate y votación de las propuestas de resolución relativas a los mismos que se hubieran presentado.

la hora de tomar el acuerdo, se someterán en primer lugar a votación las propuestas de resolución que propongan el rechazo global del contenido del convenio o acuerdo remitido por el Consejo de Gobierno. Su aprobación dará por concluido el debate y supondrá el rechazo de la autorización solicitada y la autorización se entiende concedida si así se deduce del resultado de la votación final de totalidad realizada. Las propuestas de resolución parciales aprobadas por el Pleno tendrán la consideración de recomendaciones al Consejo de Gobierno para que, si lo considera oportuno, renegocie los términos del convenio o acuerdo conforme a las recomendaciones aprobadas y vuelva a solicitar, en su caso, la autorización de la Cámara.

3.1.7. El Consejo de Gobierno y el Tribunal Constitucional

El Consejo de Gobierno tiene, entre sus competencias, acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional y personarse ante éste cuando le corresponda. A este respecto, el Capítulo III *De los conflictos de competencia*, establece en el artículo 178 del Reglamento del Parlamento de Andalucía dispone que el Pleno del Parlamento, llegado el caso, en convocatoria específica adoptará por mayoría absoluta el acuerdo de determinar que el Consejo de Gobierno comparezca en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del número 1 del artículo 161 de la Constitución.

3.1.8. El Consejo de Gobierno y el Consejo Consultivo de Andalucía

El Consejo Consultivo de Andalucía es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y, además de la potestad de éste en materia de nombramientos de los cargos de aquél, algunas de las funciones más relevantes del Consejo de Gobierno están vinculadas a las competencias que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de 2007 y la Ley 4/2005, de 8 de abril, encomiendan al Consejo Consultivo de Andalucía. No en vano la consulta al Consejo Consultivo es preceptiva en los casos que prevé una norma con rango de ley — y facultativa en los demás casos—. Aunque los dictámenes no son vinculantes, salvo en los casos que así se establezca legalmente, las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo han de expresar si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo Consultivo o se apartan de él.

Según la citada Ley 4/2005, de 8 de abril, el Consejo Consultivo de Andalucía, será consultado preceptivamente en los asuntos que competen al Consejo de Gobierno o a sus órganos: a) Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía; b) Anteproyectos de Leyes; c) Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las Leyes y sus modificaciones; d) Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional; e) Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma; f) Conflictos de atribuciones que se susciten entre Consejerías; y g) Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de las mismas, cuando, en ambos casos, la cuantía litigiosa exceda de 300.000 euros.

Asimismo, debemos destacar dos derechos que corresponden al Presidente de la Junta de Andalucía y al Consejo de Gobierno. En primer lugar, en el caso de los dictámenes facultativos, cuya competencia corresponde a la Comisión Permanente, el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno podrán solicitar el dictamen del Pleno cuando la importancia del asunto lo requiera. En segundo lugar, cada año el Consejo Consultivo deberá elevar una memoria anual al Consejo de Gobierno, en la que expondrá la actividad del mismo en el período anterior, así como las sugerencias que estime oportuno para la mejora de la actuación administrativa.

3.1.9. Competencias del Consejo de Gobierno

Junto a las competencias citadas, algunas de ellas potestades normativas, el artículo 27 de la Ley 6/2006 le reconoce las siguientes funciones:

- a. Desarrollar el Programa de Gobierno, de acuerdo con las directrices fijadas por la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- b. Manifiestar la conformidad o disconformidad con la tramitación en el Parlamento de Andalucía de proposiciones de ley o enmiendas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, así como manifiestar su criterio respecto a la toma en consideración de cualesquiera otras proposiciones de ley.
- c. Deliberar sobre la cuestión de confianza que la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía se proponga plantear ante el Parlamento de Andalucía y sobre la solicitud de sesión extraordinaria de la Cámara que se vaya a formular.
- e. Deliberar sobre la decisión de la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía de acordar la disolución del Parlamento de Andalucía y convocar nuevas elecciones.
- f. Adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma.
- g. Aprobar programas, planes y directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos.
- h. Acordar el ejercicio de acciones judiciales.
- i. Resolver los recursos que, con arreglo a la ley, se interpongan ante el mismo.
- j. Disponer la realización de operaciones de crédito y emisión de deuda pública, de conformidad con la normativa específica.
- k. Autorizar los gastos de su competencia.
- l. Aprobar la estructura orgánica de las Consejerías y de sus organismos autónomos, así como la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos.
- m. Acordar la creación de Comisiones Delegadas del Gobierno.

- n. Nombrar y separar, a propuesta de las personas titulares de las Consejerías correspondientes, a las personas altos cargos de la Administración y a aquellas otras que las leyes y las disposiciones reglamentarias establezcan.
- ñ. Designar la representación de la Comunidad Autónoma en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado a que se refiere el Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como la representación en los organismos institucionales (agencias administrativas)⁴⁷ y empresas (agencias públicas empresariales según la Ley andaluza 9/2007. dependientes de la Comunidad Autónoma, salvo que por ley se atribuya a otro órgano la designación⁴⁸.
- o. Declarar la urgencia en los demás procedimientos administrativos de su competencia, salvo el regulado en el artículo 45 de esta Ley, lo que conllevará, además de los efectos inherentes a dicha declaración, que solo tendrá carácter preceptivo, cuando proceda, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, en lo que respecta a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma⁴⁹.
- p. Cualquier otra atribución que le venga conferida por las leyes y, en general, entender de aquellos asuntos que por su importancia o naturaleza requieran el conocimiento, deliberación o decisión del Consejo de Gobierno.

De todas las competencias mencionadas en éste y anteriores apartados, destacan sus funciones en sede parlamentaria, donde el Consejo de Gobierno, durante la VII Legislatura (2004-2008) ha materializado dos comunicaciones del Consejo de Gobierno, dos Programas y planes del Consejo de Gobierno y presentado treinta y tres proyectos de ley⁵⁰.

47 La terminología de Ley sobre la Administración institucional utiliza la categoría de agencias administrativas para los organismos autónomos a los que se refería el artículo 4 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la de agencias públicas empresariales para las entidades de Derecho Público del artículo 6.1.b de la citada Ley, y además se introduce una nueva categoría, denominada agencia de régimen especial, con ciertas peculiaridades en su régimen de personal, presupuestario y de gestión de su actividad, atendiendo a la naturaleza de las funciones asignadas que implican ejercicio de autoridad.

48 La Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, ha reformado el estatuto de estas empresas y del sector público de la Comunidad Autónoma, cuyo régimen jurídico se encuentra en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en los comienzos del proceso autonómico andaluz fue objeto de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

49 Disposición final décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. Modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos: 4. Acordar, por razones de urgencia, los trámites que tendrán carácter preceptivo en el procedimiento regulado en el artículo 43 de esta Ley. *BOJA* 259 de 31 de diciembre 2008.

50 http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/PublicacionesOficiales/IndicesEstadisticas_VII_Legislatura/indices/iniciati/geinicia.pdf

3.2. El Consejo de Gobierno: naturaleza y composición

El Consejo de Gobierno es, como ya hemos adelantado en las páginas anteriores, el titular de la función ejecutiva en su doble vertiente, política y administrativa, aunque limitada a los intereses de la Comunidad establecidos en el marco de sus competencias reglamentarias, ejecutivas, de iniciativa legislativa, de acción exterior y de gestión pública sentido amplio. De esta manera y en este marco de competencias normativas, orgánicas y territoriales, junto a la función política de gobierno, el Consejo de Gobierno dirige la Administración autonómica, como reconoce el artículo 2 de la Ley andaluza, 9/2007, sobre la personalidad jurídica y potestades de la Administración de la Junta de Andalucía, quien además de la función política y directiva, “bajo la dirección del Consejo de Gobierno, desarrolla funciones ejecutivas de carácter administrativo”, esto es, la actividad dirigida del Consejo de Gobierno, sobre “la Administración de la Junta de Andalucía, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única, sin perjuicio de la que tengan atribuida las entidades instrumentales de ella dependientes” (párrafo 2.2 de la Ley 9/2007, modificada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía).

Las funciones políticas del Consejo de Gobierno las comparte con el Presidente, cuya condición de órgano distinto de naturaleza constitucional es compatible con su participación en el Consejo de Gobierno como miembro y con una preeminente función de gobierno y de definición de la dirección política, fuente directa y punto de obligada y permanente referencia para el desarrollo de la actividad del Consejo. Como vimos, es el Presidente quien elabora el programa político, fijando las directrices generales de la acción del Gobierno, quien nombra y separa libremente a los consejeros y quien tiene atribuida la coordinación de la actividad del Consejo de Gobierno, adquiriendo la personalidad jurídico-política y la particular “forma de Gobierno” determinada por las circunstancias y características de Andalucía, por las exigencias de la agenda política y por la posición de la Comunidad Autónoma en España y en la Unión Europea. Unos perfiles decantados desde el principio del proceso autonómico que convierte al “Gobierno de Andalucía” en una institución perfectamente reconocible e identificable frente a otras Comunidades Autónomas⁵². En este sentido, conviene recordar los indicadores sociales y económicos cuya relevancia en la estructura de Andalucía determinan la estructura departamental del Consejo de Gobierno y los contenidos principales del *indirizzo político* del poder ejecutivo autonómico, desde los fines del programa político del candidato a Presidente a los inherentes al cumplimiento de los objetivos del Estatuto de Autonomía.

En cuanto a su composición, según el Capítulo I del Título II de la Ley 6/2006, el Consejo de Gobierno es un órgano colegiado integrado por el presidente, el vicepresidente o los vicepresidentes, si los hubiere, y los consejeros (artículos 18-26 de Ley andaluza 6/2006, del Gobierno). También forman parte del Consejo de Gobierno los Consejeros y las Consejeras sin cartera, órganos sin adscripción de unidades administrativas cuyo ámbito de sus funciones y las estructuras de apoyo se determina en el decreto de nombramiento y cuya existencia está vinculada al propio titular: el cese de un Consejero o de una Consejera sin cartera llevará aparejada la supresión del órgano.

Según el artículo 19 de la Ley 6/2006, el Presidente de la Junta de Andalucía podrá crear una o varias Vicepresidencias, señalando, en este último caso, el orden de prelación, pudiendo ejercer su titular las funciones correspondientes a una Consejería y las que le encomiende el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía. El cese de la persona titular de una Vicepresidencia llevará aparejada la supresión del órgano.

En relación con los titulares de las Consejerías, se trata órganos que asumen una doble función: por una parte, son órganos políticos del Consejo de Gobierno, por otro lado, ejercen la dirección del órgano u órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía que se les asigne, con las siguientes atribuciones⁵¹:

1. Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito competencial de sus Consejerías, de conformidad con las directrices del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía, o del Consejo de Gobierno.
2. Ostentar la representación de las Consejerías de las que son titulares.
3. Proponer al Consejo de Gobierno los anteproyectos de Ley o los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías.
4. Proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de sus Consejerías.
5. Proponer al Consejo de Gobierno los nombramientos y ceses de las personas altos cargos de sus Consejerías.
6. Con carácter general, formular propuestas sobre asuntos que afecten a sus Consejerías, cuya decisión corresponda al Consejo de Gobierno.
7. Cualesquiera otras que les correspondan en cuanto integrantes del Consejo de Gobierno o les sean normativamente atribuidas.

Como las demás leyes de Gobierno de las Comunidades Autónomas, la andaluza adopta el modelo departamental establecido por la Constitución de 1978 para el Gobierno de la Nación y, del mismo modo, la estructura interna de cada departamento se establece siguiendo las pautas marcadas por el modelo estatal si bien en los Capítulos I y II del Título II de la Ley 6/2006, referido al Consejo de Gobierno, destaca la inclusión, por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico, de la exigencia de que la designación de integrantes del Consejo de Gobierno atienda al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres. Asimismo, se regulan, por primera vez, las atribuciones de las personas titulares de las Consejerías en su condición de miembros del Consejo de Gobierno y, como explica la Exposición de Motivos de la Ley, se prevé de forma más sistemática y detallada el nombramiento, cese, suplencia y estatuto personal de quienes integran el Consejo de Gobierno, excepción hecha de su Presidente o Presidenta.

51 Véanse S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.

En su estructura, cada departamento, al frente del cual está el consejero, dispone, en un nivel todavía político que se confunde con el administrativo, de un viceconsejero y de las correspondientes direcciones generales encargadas de la gestión de determinadas unidades administrativas. Toda variación en el número, denominación y competencias de las distintas Consejerías, así como toda modificación sustancial de las mismas se establecerá mediante Ley, excepto cuando se trate de la simple creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, su distribución de competencias o su orden de prelación, así como la supresión de las mismas, en cuyo caso se realizará por Decreto del presidente, con sujeción a un procedimiento en el que conste el estudio económico correspondientes. Antes de la derogación del Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, de las Vicepresidencias y sobre reestructuración de Consejerías, el Consejo de Gobierno contemplaba las siguientes Vicepresidencias y Consejerías: Vicepresidencia Primera, a quien correspondía el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente de la Junta de Andalucía, así como la presidencia de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (artículo 1); y Vicepresidencia Segunda, a quien correspondía el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente de la Junta de Andalucía, así como la presidencia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (artículo 2).

Suprimidas estas Vicepresidencias y reformada la organización departamental por Decreto del Presidente 2/2009, de 23 de abril, posteriormente el Consejo de Gobierno fue modificado en su composición, competencias, denominación y número por el Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejería (BOJA núm. 57, de 23 de marzo 2010, y corrección de errores en BOJA 59 de 25 de marzo de 2010)". En su virtud, el Consejo de Gobierno se organiza en las siguientes Consejerías y con el siguiente orden de prelación:

- Consejería de la Presidencia.
- Consejería de Gobernación y Justicia.
- Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Consejería de Educación.
- Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.
- Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
- Consejería de Empleo.
- Consejería de Salud.
- Consejería de Agricultura y Pesca.
- Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.
- Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.
- Consejería de Cultura.
- Consejería de Medio Ambiente.

El Consejo de Gobierno pasó de quince a trece Consejerías, quedando suprimidas las siguientes: Consejería de Gobernación, Consejería de Economía y Hacienda, Consejería de Justicia y Administración Pública, Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, Consejería de Obras Públicas y Transportes y Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Asimismo, destacan las divisiones de las materias de Economía y Hacienda, y la de Justicia (atribuida a la Consejería de Gobernación) y Administración Pública (atribuida a la Consejería de Hacienda), así como refundición de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y la Consejería de Vivienda y Urbanismo en la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, y la asignación de Innovación y Ciencia a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. En virtud de esta reestructuración articulada por el método de refundición y supresión de Consejerías resulta la siguiente distribución de competencias entre los distintos departamentos:

- **Consejería de la Presidencia**⁵², a quien compete las competencias atribuidas por su normativa, incluida la de ejercer la Secretaría del Consejo de Gobierno: remitir las convocatorias, levantar acta de las reuniones, dar fe de los acuerdos mediante la expedición de certificaciones de los mismos y velar por la correcta publicación de las disposiciones y acuerdos que deban insertarse en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y expedir certificaciones de las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno, conforme al artículo 34 de la Ley 6/2006). Corresponde asimismo a la Consejería de la Presidencia el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de la Comunidad Autónoma, el protocolo y ceremonial, las competencias en materia de comunicación social, la coordinación de la información institucional, la administración económica y del personal de la Presidencia de la Junta de Andalucía, el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, el asesoramiento y coordinación de las publicaciones oficiales de carácter institucional, la coordinación de la acción exterior de la Junta de Andalucía y ayuda y cooperación al desarrollo y las relaciones entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía. De su ámbito material queda excluida una serie de funciones encomendadas a la anterior Consejería de Justicia y Administración Pública, actual Consejería de Gobernación y Justicia: las relativas a recuperación de la memoria histórica, asignadas por el Decreto 521/2004, de 9 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el Decreto 54/2005, de 22 de febrero, por el que se crea la figura de Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica (artículo 4)⁵³.

52 Decreto 85/2008, de 22 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia. BOJA 83 de 25 de abril de 2008.

53 Según la Disposición Transitoria Única. 5 de la Ley 9/2007, el Instituto Andaluz de Administración Pública, creado por la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, se convierte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la presente Ley, en agencia administrativa, resultándole de aplicación lo previsto en el apartado 1 de la presente disposición transitoria. Decreto 163/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia. BOJA 95, de 20 de mayo de 2009.

- **Consejería de Gobernación y Justicia**⁵⁴, a quien compete el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de la política del Consejo de Gobierno en relación con las siguientes competencias: a) Policía Andaluza, coordinación de Policías Locales, Emergencia y Protección Civil, Seguridad, Elecciones y Consultas Populares; b) La ordenación, ejecución y control de todas las medidas tendentes a la gestión de las competencias en materia de Régimen Local; c) Las potestades administrativas en materia de Juego, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; d) La coordinación de las políticas respecto a los andaluces y andaluzas en el mundo; e) La promoción y coordinación del voluntariado en Andalucía; f) Las atribuidas a esta Consejería por el Decreto 68/1994, de 22 de marzo, por el que se establecen medidas especiales en materia de drogodependencias; g) Las potestades administrativas en materia de consumo; y h) Las atribuidas a esta Consejería en materia de protección de los animales y animales potencialmente peligrosos. Asimismo, le corresponde las competencias que venía ejerciendo la Consejería de Justicia y Administración Pública a través de la Secretaría General para la Justicia, la Dirección General de Oficina Judicial, Justicia Juvenil y Cooperación y la Dirección General de Infraestructuras y Sistemas. Por último, se adscribe a la Consejería de Gobernación y Justicia la Fundación Pública Andaluza Centro para la Mediación y el Arbitraje en Andalucía.

En particular, en materia de Administración de Justicia le compete propuesta y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno sobre las competencias en materia de Administración de Justicia recogidas en el Capítulo III del Título V del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública). Asimismo, le corresponde la competencia en las siguientes materias: a) La ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados y Tribunales y Fiscalías radicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de la legislación sobre responsabilidad penal de los menores; b) Nombramientos de Notarios y Registradores y el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales; c) El régimen jurídico de los Colegios Profesionales, Fundaciones y Asociaciones; y d) La competencia ejecutiva en materia de Registro Civil.

- **Consejería de Hacienda y Administración Pública**, a quien corresponden las competencias atribuidas a la anterior Consejería de Economía y Hacienda, que ejercían la Secretaría General de Hacienda, la Dirección General de Patrimonio, la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública, la Dirección General de Financiación y Tributos, la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y la Intervención General de la Junta de Andalucía. Asimismo, le corresponden a la Consejería de Hacienda y Administración Pública la gestión de los ingresos provenientes de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial, la gestión del Banco de

54 Decreto 164/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación. BOJA 95, de 20 de mayo de 2009.

Proyectos de Inversiones Públicas y la inclusión, sustitución o modificación de proyectos de inversión en el citado Banco. También se asignan a la Consejería de Hacienda y Administración Pública las competencias que la antigua Consejería de Justicia y Administración Pública ejercía a través de la Secretaría General para la Administración Pública, la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, la Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios. Por último, se adscriben a la Consejería de Hacienda y Administración Pública la Agencia Tributaria de Andalucía, el Instituto Andaluz de Administración Pública y el Instituto Andaluz de Finanzas.

- **Consejería de Educación**, a quien corresponde la regulación y administración de la enseñanza no universitaria en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, incluido el primer ciclo de la educación infantil (Decreto 121/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Educación modificado por Decreto 166/2009 de 19 de mayo) e incluidas las competencias sobre los centros de atención socioeducativa para menores de tres años.
- **Consejería de Economía, Innovación y Ciencia**, a quien le corresponde las competencias hasta ahora asignadas a la Consejería de Economía y Hacienda que venían siendo ejercidas por la Secretaría General de Economía, la Dirección General de Política Financiera y la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación, salvo la gestión de los ingresos provenientes de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial, la gestión del Banco de Proyectos de Inversiones Públicas y la inclusión, sustitución o modificación de proyectos de inversión en el citado Banco, atribuidas expresamente a la Consejería de Hacienda y Administración Pública en el artículo 3 de este Decreto. También se adscriben a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia las entidades instrumentales hasta ahora adscritas a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, con excepción de la sociedad mercantil CETURSA Sierra Nevada, S.A. Igualmente, se adscriben a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, el Instituto de Estadística de Andalucía y la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA).

Además, en el ámbito científico y educativo, le corresponde la enseñanza universitaria en Andalucía en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de la autonomía universitaria y de las salvedades constitucional y legalmente previstas; la coordinación y el fomento de la investigación científica y técnica, la innovación y la transferencia de tecnología en el Sistema Andaluz de Ciencia, Tecnología y Empresa; el desarrollo tecnológico aplicado a las empresas mediante el fomento de la implantación de nuevas tecnologías y en concreto, de la inversión empresarial en materia tecnológica; las políticas de innovación derivadas de la aplicación de las tecnologías de información y comunicaciones, así como la elaboración y desarrollo de la política informática en la Administración de la Comunidad Autónoma, la definición de los bienes y servicios informáticos de carácter general

y en su caso su gestión y contratación, incluida la intervención reglamentariamente prevista para el supuesto de adquisición centralizada; los sistemas de información y de telecomunicaciones relacionados con las políticas de desarrollo de la sociedad de la información en Andalucía; la economía social, y en especial las cooperativas y las sociedades laborales; las actividades industriales, energéticas y mineras, así como la cooperación económica y el fomento de las iniciativas y acciones en dicho campo; y cuantas iniciativas tiendan al desarrollo de la cultura emprendedora en la Comunidad Autónoma, mediante medidas de unificación, coordinación y apoyo que resulten pertinentes (Decreto del Presidente 201/2004, de 11 de mayo). La Consejería no gestiona el Instituto... Ecológica, pero sí la planificación, gestión, promoción y evaluación de los programas y acciones relativos al fomento de vocaciones empresariales, la formación de emprendedores y pequeños empresarios, el fomento del autoempleo y la difusión de la cultura empresarial, ejercidos actualmente por la Consejería de Empleo y el Servicio Andaluz de Empleo.

- **Consejería de Obras Públicas y Vivienda**⁵⁵, a quien competen las competencias que tenía atribuidas la antigua Consejería de Obras Públicas y Transportes y la antigua Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. En particular, tiene atribuidas las competencias en materia de carreteras, transportes y puertos, salvo las relativas a ordenación del territorio, urbanismo, arquitectura y vivienda. Asimismo, tiene atribuida la superior inspección y el control de calidad de la construcción y obra pública, adscribiéndosele los Laboratorios de Control de Calidad, y las competencias relativas a la Empresa Pública de Puertos de Andalucía (EPPA), el Ente Público de Gestión de Ferrocarriles de Andalucía y la Empresa de Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. (GIASA) (artículo 8). Con carácter general, esta Consejería gestiona las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de carreteras, transportes y puertos, así como la superior inspección y el control de la construcción y obra Pública, estando adscritas a su organograma la Agencia Pública de Puertos de Andalucía (APPA), Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, la empresa Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. (GIASA) y los Laboratorios de Control de Calidad.

También se adscriben a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda las entidades instrumentales hasta ahora adscritas a las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Vivienda y Ordenación del Territorio. Asimismo, le corresponde las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo, arquitectura y vivienda, la superior inspección y el control de calidad en materia de edificación y vivienda, y las competencias sobre la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) (artículo 9 de la Ley 9/2007)⁵⁶.

55 Decreto 14/2010, de 22 de marzo.

56 Véase A. Sánchez Blanco, "Ordenación del territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Derecho urbanístico de Andalucía*. Coord. por F. Otonín Barrera, A. J. Vázquez Oteo, E. Sánchez Goyanes, 2006, pp. 21-74.

- **Consejería de Empleo**, a quien se le han encomendado las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud del artículo 63 del Estatuto de Autonomía en materia de empleo —a través del Servicio Andaluz de Empleo (SAE)-, relaciones laborales y seguridad social y en especial las siguientes materias: a) Las relaciones laborales en sus vertientes individuales y colectivas, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Consejería de Justicia y Administración Pública en relación con el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía; condiciones de trabajo; mediación, arbitraje y conciliación; informes en relación con mutualidades no integradas en la Seguridad Social; tiempo libre; y en general las competencias atribuidas a la Autoridad Laboral en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía; b) La prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud laboral, promoviendo la cultura preventiva y la realización de las acciones que, combatiendo la siniestralidad laboral, garanticen la salud de los trabajadores; c) Las políticas favorecedoras de la igualdad del trato y de oportunidades en el ámbito laboral, promoviendo la mejora de la empleabilidad de las mujeres, su participación en la negociación colectiva, así como su seguridad y salud laboral; d) Las competencias funcionales sobre la Inspección de Trabajo, en materia laboral competencia de la Administración de la Junta de Andalucía; e) Las políticas activas de empleo atribuidas por el artículo 3 de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, y f) La coordinación de las políticas migratorias en particular: el fomento del empleo de calidad, cualificado y estable, así como el seguimiento del Programa de Fomento del Empleo Agrario; la promoción y el desarrollo del empleo local, atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio y en coordinación con las Administraciones Locales; la formación profesional para el empleo, promoviendo la inserción laboral de los desempleados y la cualificación profesional de los ocupados; la intermediación laboral, mediante la cualificación de la demanda y la animación de la oferta de empleo, ajustando eficazmente las mismas; la orientación e inserción profesional para los demandantes de empleo mediante el establecimiento de itinerarios personalizados y de acompañamiento al empleo; y la ejecución y coordinación de las acciones derivadas de la Estrategia Europea por el Empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la participación en los programas e iniciativas comunitarias objeto de las materias que son competencia de esta Consejería (Decreto 118/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo) y Decreto 170/2009, de 19 de mayo.
- **Consejería de Salud**, a quien se le atribuyen las funciones de ejecución de las directrices y los criterios generales de la política de salud, planificación y asistencia sanitaria, asignación de recursos a los diferentes programas y demarcaciones territoriales, alta dirección, inspección y evaluación de las actividades, centros y servicios sanitarios y aquellas otras competencias que le estén atribuidas por la legislación vigente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía (Decreto 193/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud⁵⁷).

57 Decreto 171/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud. BOJA 95 de 20 de mayo de 2009.

- **Consejería de Agricultura y Pesca**, departamento que gestiona las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de la política agraria, pesquera, agroalimentaria y de desarrollo rural, y, en particular, las competencias en materia de: a) Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales; b) Regulación de los procesos de transformación agroalimentarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria; c) Producción agraria, ganadera, tradicional y ecológica; d) Protección y bienestar animal, e) Sanidad vegetal y animal; f) La producción ecológica y la producción agrícola y ganadera integrada, g) Investigación, desarrollo y transferencia tecnológica agrícola, ganadera, agroalimentaria y pesquera; h) Innovación en las industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias; i) Formación agraria y pesquera; j) Ferias y certámenes agrícolas, ganaderos y agroalimentarios; k) Desarrollo rural integral y sostenible; l) Transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua; m) Ordenación del sector pesquero andaluz, en particular, en lo relativo a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, construcción, seguridad y registro de barcos, lonjas de contratación, y la formación, promoción y protección social de los trabajadores de la pesca; n) Pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, el buceo profesional y la formación y las titulaciones en actividades de recreo; o) Planificación del sector pesquero, así como los puertos pesqueros (Decreto 124/2009, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca). Asimismo, le corresponden las competencias atribuidas por el Decreto 38/2007, de 13 de febrero, por el que se regula el Organismo Pagador y se designan el Organismo de Certificación y la Autoridad de Gestión de los Fondos Europeos Agrícolas, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su condición de Organismo Pagador de dichos fondos.
- **Consejería de Turismo, Comercio y Deporte**, a quien corresponden las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Estatuto de Autonomía relativas al turismo, al comercio y a la artesanía y al deporte, ejerciendo estas competencias mediante la planificación, la ordenación, la promoción y el desarrollo de estas materias⁵⁸. Asimismo, en virtud del Decreto 14/2010, se le adscribe la sociedad mercantil CETURSA Sierra Nevada, S.A.

58 Decreto 119/2008 de 29 de abril de 2008, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. BOJA 87, de 02 de mayo de 2008, modificado por Decreto 173/2009, de 19 de mayo. BOJA 95, de 20 de mayo de 2009.

- **Consejería para la Igualdad y Bienestar Social**⁵⁹, órgano encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía sobre promoción de la igualdad, inclusión y el bienestar social, y, en particular, las competencias en materia de: a) Elaboración, fomento y desarrollo de medidas para favorecer el ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía en un ámbito de igualdad y bienestar social; b) Desarrollo, coordinación, promoción de iniciativas e impulso de las actuaciones que se realicen en materia de violencia de género, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras Consejerías por la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género; c) Planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los Servicios Sociales de Andalucía; d) Desarrollo, coordinación y proposición de iniciativas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de infancia, juventud y familias; e) Desarrollo, coordinación y promoción de las políticas activas en materia de personas mayores, así como la integración social de personas con discapacidad; f) Desarrollo y coordinación de las políticas para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia; g) Impulso y coordinación de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres en Andalucía; h) Desarrollo de la red de Servicios Sociales Comunitarios, gestión de las actuaciones relativas a la Comunidad Gitana, asistencia a emigrantes retornados y trabajadores andaluces desplazados de su domicilio para realizar trabajos de temporada; i) Impulso, coordinación y desarrollo de las actuaciones y programas para la inclusión social y erradicación de las desigualdades en Andalucía, j) Impulso de las actuaciones relativas a la promoción e integración de los y las inmigrantes residentes y empadronados en municipios del territorio andaluz; k) Desarrollo y coordinación de las políticas activas en materia de prevención, asistencia y reinserción social de las personas en situación de drogodependencias y adicciones; l) Ordenación de las Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y m) Promoción y coordinación del voluntariado social en Andalucía (Decreto 174/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social).
- **Consejería de Cultura**, a quien corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno andaluz en materia de Cultura y, en particular, las siguientes competencias: a) Promoción y fomento de la cultura en manifestaciones y expresiones tales como patrimonio histórico, artístico, monumental, científico, industrial, arqueológico, etnológico, bibliográfico y documental; b) Promoción y difusión de los centros de depósito cultural de Andalucía y la proyección internacional de la cultura andaluza; c) Archivos, museos y bibliotecas y centros de documentación;

59 Según la Disposición Adicional 6ª de la Ley andaluza 9/2007, sobre la autorización para la creación de la Agencia para la Atención a la Dependencia en Andalucía, “se autoriza la creación de la Agencia para la Atención a la Dependencia en Andalucía como agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c de esta Ley, que se adscribirá a la Consejería competente en materia de servicios sociales, para la gestión de los servicios de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en Andalucía”.

d) Investigación, fomento y divulgación de las artes plásticas, de las artes combinadas, del teatro, la música, la danza, el folklore, el flamenco y la cinematografía y las artes audiovisuales; apoyo y fomento de la lectura; y arte emergente; e) Propiedad intelectual; f) Promoción y coordinación del voluntariado cultural en Andalucía; g) Impulso y coordinación de las políticas culturales y apoyo a las industrias culturales; y h) Planificación y cooperación cultural. Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura⁶⁰.

- **Consejería de Medio Ambiente**, a la que se atribuye, de acuerdo con el Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medio ambiente, y en particular, las siguientes funciones: a) El seguimiento, la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y biodiversidad de Andalucía, así como la protección de la cubierta vegetal y del suelo y el desarrollo de actuaciones para la lucha contra la erosión y la desertificación; b) El fomento de la adecuada asignación de usos del suelo y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, contribuyendo a la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población rural; c) La protección, gestión y dinamización socioeconómica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de declaración de los mismos; d) La formulación de los criterios básicos, programación, planificación y desarrollo normativo en relación con la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía; e) La protección, conservación y gestión de los bienes de dominio público afectos al ámbito medioambiental, así como las vías pecuarias; f) La autorización de los usos ambientalmente admisibles en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, así como el impulso y desarrollo de actuaciones para la protección y gestión integrada y sostenible del litoral; g) La gestión integrada de la calidad ambiental mediante la aplicación y desarrollo de los instrumentos de prevención y control ambiental; h) La protección y mejora de la calidad ambiental del aire, el agua y el suelo mediante la aplicación de normas de calidad, valores límites de emisión y planes de mejora; i) La planificación y desarrollo de modelos de gestión de residuos que minimicen su producción en origen y fomenten su reutilización y reciclado; j) El fomento de instrumentos de gestión ambiental y de mecanismos voluntarios para el ejercicio de una responsabilidad compartida que mejore la calidad ambiental; k) El desarrollo y promoción de actuaciones relacionadas con la información y la participación pública en materia de medio ambiente; l) La programación, promoción y fomento de actividades de educación y sensibilización ambiental, propiciando el uso social y recreativo del patrimonio natural; m) La regulación, desarrollo y aplicación del régimen de responsabilidad medioambiental y reparación de daños al medio ambiente; n) El ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de aguas. La protección y recuperación del ciclo integral del agua y la promoción

60 Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura. BOJA 87 de 2 de mayo 2008, modificado por el Decreto 175/2009, de 19 de mayo. BOJA 95, de mayo de 2009.

de su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general; ñ) El desarrollo, seguimiento y evaluación de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible; o) La planificación y desarrollo de actuaciones para la consolidación de un modelo de desarrollo urbano y ciudades sostenibles; p) La definición, desarrollo e implantación de las políticas de mitigación y adaptación en materia de cambio climático, en concreto la coordinación e impulso de la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático y del Plan Andaluz de Acción por el Clima; q) Aquellas otras competencias que le vengán atribuidas expresamente por otras normas⁶¹.

3.3. Funcionamiento del Consejo de Gobierno

3.3.1. Régimen ordinario de funcionamiento del Consejo de Gobierno

El Título III *Del funcionamiento del Consejo de Gobierno* de la Ley 6/2006, regula en su Capítulo I de *Disposiciones generales*, el funcionamiento del Consejo de Gobierno, en virtud de lo cual “el Consejo de Gobierno se rige, en su organización y funcionamiento, por la presente Ley, por los decretos de la Presidencia de la Junta de Andalucía y del Consejo de Gobierno y por las disposiciones organizativas internas dictadas al efecto (artículo 28). Su naturaleza de órgano colegiado hace que este régimen jurídico regule el funcionamiento y la forma y requisitos necesarios para la adopción de sus acuerdos sin perjuicio de que, para su mejor funcionamiento, el Consejo de Gobierno pueda crear Comisiones Delegadas y constituir Comisiones de viceconsejeros.

El Consejo de Gobierno se reúne, convocado por el Presidente de la Junta de Andalucía, con un orden del día de la reunión, o sin convocatoria previa cuando así lo decida el presidente de la Junta de Andalucía y se hallen presentes todas las personas integrantes del órgano (artículo 29 de la Ley 6/2006). También podrá reunirse el Consejo de Gobierno sin convocatoria previa cuando así lo decida la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía y se hallen presentes todas las personas integrantes del Consejo de Gobierno. La Ley de 2006 ya no exige, como en la Ley 6/1983, que el Consejo se reúna, al menos, quincenalmente sino cuando proceda e irá acompañada de un orden del día de la reunión. En la práctica, el Consejo de Gobierno se reúne los martes de cada semana, y junto a las sesiones en el Palacio de San Telmo, ha celebrado reuniones, preferentemente monográficas, en ciudades como Algeciras, Granada, Sevilla, Cádiz, Almería, Huelva y Córdoba.

Para la constitución del órgano y la validez de las deliberaciones y de los acuerdos, se requerirá la presencia del Presidente o la Presidenta y de, al menos, la mitad del resto de las personas miembros del Consejo de Gobierno y de no poder asistir la persona titular de la Presidencia, se aplicará las normas de suplencia. En este ámbito, la Ley pretende

61 Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. BOJA 92 de 09 de mayo de 2008, modificado por el Decreto 176/2009, de 19 de mayo. BOJA 95, de 20 de mayo de 2009.

una regulación más flexible y moderna, abordando la previsión de utilización de medios telemáticos en la actuación del Consejo de Gobierno, tanto para la celebración de las reuniones sin necesidad de presencia en el mismo lugar de sus miembros, como para la transmisión de información y documentación, regulándose por primera vez las funciones de la Secretaría del Consejo de Gobierno. Por otra parte, a las reuniones del Consejo de Gobierno podrán acudir personas que no pertenezcan al mismo, bien para informar sobre algún asunto objeto de consideración por el Consejo de Gobierno o por razones de trabajo, las cuales están obligadas a guardar secreto sobre lo tratado en el Consejo de Gobierno.

Aunque *de iure* los acuerdos del Consejo de Gobierno se adoptan por mayoría y en caso de empate, el voto de la Presidencia sea dirimente, en la práctica política la decisión del Presidente es concluyente y ni los consejeros gozan de la autonomía decisoria que la Ley les reconoce, ni el sistema presidencial de la Junta de Andalucía, con poderes preeminentes del Presidente de la Junta de Andalucía, hacen creíble una decisión del Consejo de Gobierno contra el parecer del Presidente. No obstante, el Derecho Público de Andalucía da muestras de confianza en esta posible separación de voluntades entre el Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno y, así por ejemplo, según el artículo 20 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, el Consejo Consultivo de Andalucía, en el caso de los dictámenes facultativos, se reconoce un derecho al Presidente de la Junta de Andalucía, por un lado, y otro derecho del Consejo de Gobierno, por otro, a solicitar que el dictamen sea competencia del Pleno —y no de la Comisión Permanente— cuando la importancia del asunto lo requiera.

Los documentos que se presenten al Consejo de Gobierno tienen carácter reservado hasta que el propio Consejo de Gobierno acuerde hacerlos públicos. Asimismo, las deliberaciones del Consejo de Gobierno, así como las opiniones o votos emitidos en él, también tienen carácter secreto, estando obligados sus integrantes a mantener dicho carácter, aun cuando hubieran dejado de pertenecer al Consejo de Gobierno. El consejero secretario del Consejo de Gobierno, que es el Consejero de la Presidencia, extenderá un acta de cada sesión en la que consten los acuerdos adoptados por este órgano, en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de los asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados.

En cuanto a la forma de los acuerdos, el Capítulo II del Título VI de la Ley 6/2006, relativo a la forma de las decisiones, regula en su artículo 46 la forma de las disposiciones y resoluciones de la presidencia, de las vicepresidencias, las consejerías, y del Consejo de Gobierno conforme a un sistema de fuentes formales idéntico al establecido para el Gobierno de la Nación⁶²:

1. Decretos de la Presidencia.- Se trata de las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida a la Presidencia de la Junta de Andalucía, los cuales llevarán exclusivamente la firma del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía.

62 Véase J. L. García Ruiz, *El Derecho propio de Andalucía*. Fundación Universitaria de Jerez, 1992. 2ª ed., pp. 71 y ss.

2. Decretos acordados en Consejo de Gobierno.- Son las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste y las resoluciones que deben adoptar dicha forma jurídica, los cuales llevarán la firma de la persona titular de la Presidencia y de la Consejería proponente; y si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente o de la Presidenta, los firmará la persona titular de la Consejería competente en materia de Presidencia de la Junta de Andalucía.
3. Acuerdos del Consejo de Gobierno.- Se trata de las decisiones de dicho órgano que no deban adoptar la forma de decreto, los cuales irán firmados conforme a los criterios del supuesto precedente.
4. Ordenes de las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías.- Son las disposiciones y resoluciones de tales órganos, las cuales irán firmadas por la persona titular del órgano, y cuando afecten a más de un órgano, serán firmadas conjuntamente por las personas titulares de todos ellos.

Como novedad de la Ley 6/2006 sobre la utilización de los medios telemáticos, se prevé que el Consejo de Gobierno pueda utilizar, como adelantábamos, redes de comunicación a distancia o medios telemáticos para su funcionamiento. A tal fin, se establecerán los mecanismos necesarios que permitan garantizar la identidad de los comunicantes y la autenticidad de los mensajes, informaciones y manifestaciones verbales o escritas transmitidas. En la celebración de las reuniones en las que no estén presentes en un mismo lugar quienes integran el Consejo de Gobierno, la persona titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno hará constar esta circunstancia en el acta de la sesión y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley para la válida constitución del órgano y para la adopción de sus acuerdos. La transmisión al Consejo de Gobierno de información y documentación podrá realizarse, igualmente, por medios telemáticos de comunicación. Tales sistemas también podrán utilizarse para la remisión de las decisiones y certificaciones de los acuerdos del Consejo de Gobierno a los órganos destinatarios de las mismas (artículo 33 de la Ley 6/2006).

3.3.2. El Gobierno en funciones

El Título IV de la Ley 6/2006 regula, por primera vez, el Gobierno en funciones, especificando, al igual que el artículo 21 de la Ley 50/1997 en el caso del Gobierno de la Nación, tanto las atribuciones de la Presidencia como las del Consejo de Gobierno en las especiales situaciones en que se produce de manera que una vez que cesa el Consejo de Gobierno, lo que ocurre cuando cesa el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno. Según el artículo 37 de la Ley 6/2006, el Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Consejo de Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, limitándose su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados. Esta definición positiva del objeto del Gobierno en funciones se completa con la definición negativa de sus funciones en forma de prohibiciones del Presidente y del Consejo de Gobierno: 1) Presidente de la Junta de Andalucía: a) Designar o separar a las personas titulares de las Vicepresidencias o de las Consejerías; b) Crear, modificar o suprimir

Vicepresidencias o Consejerías; c) Disolver el Parlamento de Andalucía; y d) Plantear la cuestión de confianza; y 2) El Consejo de Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Aprobar el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, y b) Presentar proyectos de Ley al Parlamento de Andalucía. Por último, el Presidente o la Presidenta en funciones de la Junta de Andalucía no podrá ser sometido o sometida a una moción de censura.

IV. ÓRGANOS COLEGIADOS DEPENDIENTES DEL CONSEJO DE GOBIERNO

4.1. Las Comisiones Delegadas

Las Comisiones Delegadas no constituyen órganos de Gobierno con autoridad propia, sino que se configuran como órganos que actúan por delegación de funciones específicas del Consejo de Gobierno, quien crea, modifica o suprime por Decreto estas comisiones. En virtud del artículo 35 de la Ley andaluza 6/2006, del Gobierno, el Consejo de Gobierno es competente para crear voluntariamente Comisiones Delegadas, para coordinar la elaboración de directrices y disposiciones, programar la política sectorial y examinar asuntos de interés común a varias Consejerías. En el decreto de creación de una Comisión Delegada han de figurar las funciones y competencias asignadas, su composición y la persona titular de la Vicepresidencia o de la Consejería que puede presidirla, caso de no asistir la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía, toda vez que las Comisiones Delegadas están presididas por el Presidente de la Junta y por el vicepresidente segundo en el caso de la de Asuntos Económicos.

En cuanto a su ámbito competencial, las Comisiones Delegadas tienen como objeto el estudio de los asuntos que requieran propuestas conjuntas de varias consejerías antes de su paso por el Consejo de Gobierno, la resolución directa de otras cuestiones que no necesitan ser elevadas y el impulso de la elaboración y seguimiento de planes. Las materias de su conocimiento determinan la organización de este órganos colegiado y así, el Decreto 389/2008, de 17 de junio, regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, que son cuatro: Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, la Comisión Delegada para la Innovación y la Comisión Delegada para la Estabilidad Fiscal y Financiera y la Organización del Sector Público⁶³:

- *Comisión Delegada para la Innovación*, que tiene competencias en materia de política científica y tecnológica, investigación, telecomunicaciones y sociedad del conocimiento, está integrada por los titulares de las consejerías de Innovación, Ciencia y Empresa; Justicia y Administración Pública; Obras Públicas y Transportes; Empleo; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Salud; Educación; Cultura, y Medio Ambiente.

63 Decreto 281/2010, de 4 de mayo. BOJA de 7 de mayo.

- *Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración:* estará compuesta por las personas titulares de la Presidencia de la Junta de Andalucía, que la presidirá; la Consejería de la Presidencia, que ostentará la Vicepresidencia; las Consejerías de Gobernación y Justicia; de Hacienda y Administración Pública; de Educación; de Economía, Innovación y Ciencia; de Empleo; de Salud; para la Igualdad y Bienestar Social; y de Cultura. Las funciones de la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración, versarán sobre la planificación, impulso y coordinación de las competencias y actuaciones del Consejo de Gobierno en materia de bienestar social, igualdad e inmigración.
- *Comisión Delegada para Asuntos Económicos:* estará compuesta por las personas titulares de la Presidencia de la Junta de Andalucía, que la presidirá; la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, que ostentará la Vicepresidencia; y las Consejerías de Hacienda y Administración Pública; de Obras Públicas y Vivienda; de Empleo; de Agricultura y Pesca; de Turismo, Comercio y Deporte; para la Igualdad y Bienestar Social; Consejería de Cultura; y de Medio Ambiente. Sus funciones versarán sobre las competencias y actuaciones del Consejo de Gobierno de carácter económico general y sectorial, política científica y tecnológica, infraestructuras y planificación territorial, sostenibilidad ambiental y cambio climático, en materias de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- *Comisión Delegada para la Estabilidad Fiscal y Financiera y la Organización del Sector Público:* estará compuesta por las personas titulares de la Presidencia de la Junta de Andalucía, que la presidirá; la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que ostentará la Vicepresidencia; las Consejerías de Gobernación y Justicia; de Educación; de Economía, Innovación y Ciencia; de Obras Públicas y Vivienda; de Salud; de Agricultura y Pesca; para la Igualdad y Bienestar Social; y de Medio Ambiente.

4.2. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras

A semejanza de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios en la Administración General del Estado, el artículo 36 de la citada Ley andaluza 6/2006, del Gobierno, dispone que el Consejo de Gobierno está asistido por una Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, para preparar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Consejo de Gobierno y para resolver cuestiones de carácter administrativo que afecten a varias Consejerías y que no sean de la competencia de aquél. La presidencia de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras corresponde a la persona titular de la Consejería de Presidencia, lo que actualmente supone que la dirección de esta Comisión General sea uno de los contenidos más relevantes de la Vicepresidencia Primera de la Junta de Andalucía.

4.3. Las Comisiones Interdepartamentales

Establece el artículo 31 de la Ley 9/2007, que las comisiones interdepartamentales son órganos colegiados creados por el Consejo de Gobierno, quien aprueba su régimen interno, en los que están representadas dos o más Consejerías, siendo sus funciones: a) El estudio y preparación de asuntos que afecten a más de una Consejería; b) La formulación de informes y propuestas; c) La adopción de acuerdos en materias o asuntos que les puedan ser delegados por las Consejerías que las integren; y d) El seguimiento, supervisión y control del cumplimiento de objetivos o de actuaciones desarrolladas por otros órganos. En virtud de esta competencia, el Decreto 389/2008, de 17 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, ha reestructurado la organización de comisiones interdepartamentales distribuyendo entre las cuatro Comisiones Delegadas las doce comisiones interdepartamentales que hasta entonces estaban adscritas a distintas consejerías del Consejo de Gobierno. De esta manera, a la Comisión Delegada para la Innovación se asignan las comisiones interdepartamentales de Sociedad de la Información y de Investigación, Desarrollo e Innovación; a la Comisión Delegada para el Cambio Climático y Acción Territorial se atribuyen de las comisiones interdepartamentales de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Valoración Territorial y Urbanística, e Instalaciones Deportivas. De la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración dependen las comisiones interdepartamentales de Políticas Migratorias; Reconocimiento de las Víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo; Seguridad y Salud Laboral, e Igualdad entre Hombres y Mujeres. A la Comisión Delegada para Asuntos Económicos se adscriben las comisiones interdepartamentales de Estadística, Turismo y Política Económica. Por otra parte, la Ley 9/2007 permite crear, con carácter temporal o permanente, comisiones interdepartamentales con la misión de coordinar la actuación administrativa en asuntos de ámbito concreto y específico que afecten a varias Consejerías⁶⁴.

4.4. Gabinetes, coordinaciones y otros órganos. El Gabinete de la Presidencia

El artículo 20 de la antigua Ley andaluza de Gobierno y Administración de 1983 otorgaba al Presidente de la Junta de Andalucía la competencia de nombrar y separar libremente a su personal de confianza, lo que hasta 2006 ha permitido la creación de los gabinetes —principalmente el Gabinete de la Presidencia— como órgano de asistencia política y técnica del Presidente y de los consejeros. En la actualidad, aunque esta redacción legal no ha haya sido contemplada en la vigente Ley 6/2006, sigue tratándose de un órgano de apoyo político y técnico esencial en el funcionamiento del Gobierno de Andalucía, cuyos miembros realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Junta de Andalucía.

64 El Decreto establece la supresión de las comisiones interdepartamentales de Informática y de coordinación de actuaciones por el vertido de la mina de Boliden Apirsa en Aznalcóllar, creadas en 1992 y 1998, respectivamente. Decreto 389/2008, de 17 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno (BOJA de 20 de junio de 2008).

Además, el Gabinete de la Presidencia ejerce una importante herramienta de coordinación y relación interdepartamental, con la posibilidad de dirigirse a las Consejerías y recabar de ellas cuanta información consideren necesaria para el cumplimiento de su misión. El Gabinete de la Presidencia está integrado por los asesores presidenciales, que tienen rango de viceconsejeros, designados libremente por el Presidente, quien también se encarga de determinar quién de entre ellos deberá ocupar su jefatura, que está sometido a un régimen de incompatibilidad. Su estructura se reproduce en las Consejerías, donde existen Gabinetes de la Consejería y de los órganos directivos, junto a otros órganos de coordinación y asesoramiento como las coordinaciones y las coordinaciones generales. El número de gabinetes existentes tampoco está predeterminado por la Ley 6/2006, si bien antes de la vigencia de esta norma no podía superar el de Consejerías⁶⁵.

V. ÓRGANOS INDIVIDUALES DEL CONSEJO DE GOBIERNO: VICEPRESIDENTES Y CONSEJEROS

5.1. Los vicepresidentes

El vicepresidente es un miembro no necesario del Consejo, a quien el artículo 19 de la Ley autonómica 6/2006, del Gobierno, reconoce la posibilidad de ejercer las funciones de una Consejería. El art. 119 Estatuto de Autonomía de 2007, a diferencia del Estatuto de Autonomía de 1981, contempla la existencia de los vicepresidentes como órgano facultativo del Consejo de Gobierno, tal como habían establecido otros Estatutos (Cantabria, Castilla-La Mancha, Baleares o Canarias) y según el art. 18 de la Ley 6/2006, del Gobierno, el Consejo de Gobierno se integra por el propio Presidente y los Consejeros, admitiéndose la posibilidad de que existan Vicepresidente o Vicepresidentes, así como Consejeros sin cartera⁶⁶. Según el artículo 19 de la Ley 6/2006, el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía podrá crear una o varias Vicepresidencias, señalando, en este último caso, el orden de prelación. Producida la designación, en virtud del artículo 22 de la Ley 6/2006, el nombramiento —como el cese— de las personas que ejerzan la titularidad de las Vicepresidencias se efectuará por el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía. El nombramiento de las personas titulares de las Vicepresidencias se publicará en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y su mandato se inicia tras la toma de posesión en el cargo.

65 Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, según la redacción de la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la modificación de los artículos 4 y 6 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, dispone en su artículo 6: 1. Todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. 2. Además de los comprendidos en el artículo 155.2.a, b, c y d de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, son incompatibles: c) Los Jefes de los Gabinetes de los miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

66 S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.

Los Vicepresidentes cesan por las siguientes causas: a) Cuando se produzca el cese de la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía; b) Dimisión; c) Revocación de su nombramiento; d) Fallecimiento; e) Sentencia judicial firme que lleve aparejada la inhabilitación para el ejercicio del cargo; y f) Sentencia judicial firme de incapacitación. Los ceses de los Vicepresidentes se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y surtirán efectos a partir de la fecha que el propio decreto determine.

En los casos de vacante, ausencia o enfermedad de los Vicepresidentes, el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía encargará del despacho ordinario de los asuntos que les competan a otra persona miembro del Consejo de Gobierno (artículo 23 de la Ley 6/2006).

En cuanto a su ámbito competencial, quien asume una Vicepresidencia puede ejercer las funciones correspondientes a la titularidad de una Consejería y las que le encomiende el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía. Además, debemos tener en cuenta que en los casos de ausencia o enfermedad del Presidente, que no produzca incapacidad, el propio Presidente será sustituido en sus funciones, con excepción de las competencias indelegables, por los Vicepresidentes según el orden de su respectivo nombramiento, o, en caso de no existir éstos, por los Consejeros en su orden legal. El cese de la persona titular de una Vicepresidencia llevará aparejada la supresión del órgano. Y según el artículo 117 del EAA de 2007 y 11 de la Ley 6/2006, el Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas propias en uno de los Vicepresidentes o Consejeros.

5.2. Los consejeros

5.2.1. Concepto y funciones

Los Consejeros son órganos individuales del Consejo de Gobierno y, como titulares de sus departamentos, tienen competencia y responsabilidad en el ámbito específico de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones: desarrollar la acción de gobierno dentro de los límites de su competencia, ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Consejería y ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, el Reglamento del Parlamento de Andalucía y decretos reguladores del funcionamiento del Consejo de Gobierno (anteproyectos de ley, relaciones intergubernamentales, interlocución social, comparecencia en la sede parlamentaria).

En su doble condición política y administrativa, los Consejeros se definen políticamente como miembros del Consejo de Gobierno y administrativamente como jefes o directores de una Consejería, salvo en el caso de Consejeros sin cartera. En virtud del artículo 20 de la Ley 6/2006, las personas titulares de las Consejerías forman parte del Consejo de Gobierno y ejercen la dirección del órgano u órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía que se les asigne.

Por su condición política, estos titulares de las Consejerías, que reciben el nombre de Consejeros o Consejeras, tienen las siguientes atribuciones como integrantes del Consejo de Gobierno: 1) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito competencial de sus Consejerías, de conformidad con las directrices del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía, o del Consejo de Gobierno; 2) Ostentar la representación de las Consejerías de las que son titulares; 3) Proponer al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley o los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías; 4) Proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de sus Consejerías; 5) Proponer al Consejo de Gobierno los nombramientos y ceses de las personas altos cargos de sus Consejerías; 6) Con carácter general, formular propuestas sobre asuntos que afecten a sus Consejerías, cuya decisión corresponda al Consejo de Gobierno, y 7) Cualesquiera otras que les correspondan en cuanto integrantes del Consejo de Gobierno o les sean normativamente atribuidas.

Por su condición administrativa, conforme al artículo 16.2 de la Ley 9/2007, la Consejería es el órgano superior de la Administración de la Junta de Andalucía. El Capítulo II del Título II de la Ley 9/2007, bajo la rúbrica de "Organización central de la Administración de la Junta de Andalucía" dedica la Sección I a las Consejerías, cuyo artículo 23 (Organización) establece: "La Administración de la Junta de Andalucía se organiza en Consejerías, a las que corresponde la gestión de uno o varios sectores de actividad". Las personas titulares de las Consejerías desempeñan la jefatura superior de la Consejería, son superiores jerárquicos directos de las personas titulares de las Viceconsejerías y ostentan su representación y ejercen la superior dirección, iniciativa, coordinación, inspección, evaluación y potestad reglamentaria en su ámbito funcional, correspondiéndoles la responsabilidad inherente a tales funciones (art. 26.1 de la Ley 9/2007). De manera que, además de sus atribuciones como miembros del Consejo de Gobierno y las que les asignan la Ley 6/2006 y otras leyes generales y sectoriales, a las personas titulares de las Consejerías les corresponde⁶⁷:

- a. Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- b. Nombrar y separar a los cargos de libre designación de su Consejería.
- c. Aprobar los planes de actuación de la Consejería, asignando los recursos necesarios para su ejecución de acuerdo con las dotaciones presupuestarias.
- d. Dirigir las actuaciones de las personas titulares de los órganos directivos de la Consejería e impartirles instrucciones.
- e. Resolver los conflictos de atribuciones entre los órganos situados bajo su dependencia que les correspondan y plantear los que procedan con otras Consejerías.

67 S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.

- f. Evaluar la realización de los planes y programas de actuación de la Consejería por parte de los órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos, así como de las entidades públicas dependientes.
- g. Formular el anteproyecto de presupuesto de la Consejería.
- h. Autorizar los gastos propios de los servicios de la Consejería no reservados a la competencia del Consejo de Gobierno, dentro del importe de los créditos autorizados, e interesar de la Consejería competente la ordenación de los pagos correspondientes.
- i. Suscribir contratos y convenios relativos a asuntos propios de su Consejería, salvo en los casos en que corresponda al Consejo de Gobierno.
- j. Resolver los recursos administrativos, acordar y resolver la revisión de oficio y declarar la lesividad de los actos administrativos en los casos en que proceda, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno.
- k. La resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno.
- l. Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, en los casos en que les corresponda.
- m. Cuantas otras les atribuya la legislación vigente.

Por otra parte, el artículo 11 de la Ley 6/2006, sobre delegación de atribuciones, dispone que el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía puede, en su caso, delegar sus atribuciones en las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías, siendo delegables las siguientes facultades y atribuciones de la Presidencia de la Junta de Andalucía o de su titular: la representación en las relaciones con otras instituciones del Estado y en el ámbito internacional cuando proceda, la firma de los convenios y acuerdos de cooperación que suscriba la Comunidad Autónoma en los casos que proceda; la orden de publicación, en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, del nombramiento de la persona titular de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; la facilitación de información recabada por el Parlamento de Andalucía al Consejo de Gobierno; la convocatoria de las reuniones del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas, así como la fijación del orden del día; el establecimiento de las normas internas que se precisen para el buen orden de los trabajos del Consejo de Gobierno y para la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse por aquél; velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Gobierno y, en su caso, las facultades y atribuciones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 10 de la Ley 6/2006: las reconocidas en la legislación de sectorial.

5.2.2. Estatuto personal de los Consejeros y Consejeras

En lo relativo a su estatuto personal, el régimen jurídico y estatuto de los consejeros no impone la condición de parlamentarios, permitiéndoles el acceso a las sesiones del Parlamento y la facultad de hacerse oír en ellas, aunque no disfrutan de las prerrogativas propias de esta condición, básicamente la inviolabilidad e inmunidad. Los consejeros son

designados libremente por el Presidente de la Junta de Andalucía y producida la designación, en virtud del artículo 22 de la Ley 6/2006, el nombramiento —como el cese— de las personas que ejerzan la titularidad de las Vicepresidencias y de las Consejerías se efectuará por el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía. El nombramiento de las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías se publicará en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y su mandato se inicia tras la toma de posesión en el cargo⁶⁸. Los consejeros cesan por las siguientes causas: a) Cuando se produzca el cese de la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía, incluidos los casos de aprobación de la cuestión de confianza y de la moción de censura; b) Dimisión; c) Revocación de su nombramiento; d) Fallecimiento; e) Sentencia judicial firme que lleve aparejada la inhabilitación para el ejercicio del cargo; y f) Sentencia judicial firme de incapacitación. Los ceses de los consejeros se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y surtirán efectos a partir de la fecha que el propio decreto determine. En los casos de vacante, ausencia o enfermedad de los Consejeros, el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía encargará del despacho ordinario de los asuntos que les competan a otra persona miembro del Consejo de Gobierno (artículo 23 de la Ley 6/2006).

Los consejeros están sometidos al mismo régimen de incompatibilidades que su Presidente (artículo 25 de la Ley 6/2006), y, en consecuencia, no podrán realizar ninguna otra función o actividad pública que no derive de su cargo, salvo la de diputado en el Parlamento de Andalucía, no pudiendo llevar a cabo, de otro lado, actividad profesional, laboral o empresarial alguna. Al igual que para el caso del Presidente de la Junta, el art. 122 Estatuto de Autonomía dispone un aforamiento especial de los consejeros para exigir su responsabilidad penal o civil. La primera se llevará a cabo ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo cuando se trate de hechos presuntamente constitutivos de delito o falta cometidos fuera del ámbito territorial de Andalucía mientras que, a diferencia de lo dispuesto para el caso del Presidente, para los cometidos dentro de este ámbito la responsabilidad será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Repárese en que la norma comentada no distingue si ha de tratarse de hechos presuntamente delictivos relacionados con el ejercicio de las actividades propias de su cargo. La exigencia de responsabilidad civil ante estos mismos tribunales, por el contrario, sí está supeditada a que ésta derive del ejercicio del cargo puesto que en los demás supuestos será exigible ante el juez o tribunal competente sin aforamiento.

5.2.3. Organización de las consejerías

El número y denominación de las Consejerías se fija por la Ley, pero se faculta al Consejo de Gobierno a su alteración siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias, y con sujeción al procedimiento para la creación de órganos administrativos. En su organización, las Consejerías estarán integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados bajo la superior dirección del Consejero y, en consecuencia, junto a su consideración de la Consejería

68 S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.

como “órgano superior” de la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 16.2 de la Ley 9/2007), se establece que bajo esa superior dirección del Consejo de Gobierno, los órganos que integran la estructura básica de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican en superiores y directivos⁶⁹.

La estructura de cada Consejería se integra por los niveles orgánicos de Viceconsejerías, Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados, y en cada Consejería existirá asimismo una Secretaría General Técnica con nivel orgánico de Dirección General. La estructura de las Consejerías es muy semejante una de otra, contemplándose especialidades en atención a las necesidades de las políticas sectoriales de su ámbito competencial. Explicaremos sólo los ejemplos y particularidades más relevantes:

Consejero de la Presidencia.- Se le atribuye el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de la política del Consejo de Gobierno en materia de la Función Pública, y la dirección de la política de personal. Su estructura es la siguiente:

- Consejería.
- Viceconsejería.
- Secretaría General de la Oficina del Portavoz.
- Secretaría General de Relaciones con el Parlamento.
- Secretaría General de Acción Exterior.
- Gabinete de la Presidencia.
- Secretaría General Técnica.
- Oficina de Coordinación.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

De la consejería de la Presidencia depende una Delegación en Bruselas y la Oficina de la Junta de Andalucía en Madrid.

La estructura orgánica de la Consejería de es la siguiente:

- Consejería
- Viceconsejería.
- Secretaría General de Economía, con nivel orgánico de Viceconsejería.
- Secretaría General de Hacienda, con nivel orgánico de Viceconsejería.
- Secretaría General Técnica.

⁶⁹ S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.

- Dirección General de Política Financiera.
- Dirección General de Patrimonio.
- Dirección General de Presupuestos.
- Dirección General de Financiación y Tributos.
- Dirección General de Tesorería y Deuda Pública.
- Dirección General de Planificación.
- Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales.
- Dirección General de Fondos Europeos.
- Intervención General.
- La estructura de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa es la siguiente:
- Consejería.
- Viceconsejería.
- Secretaría General Técnica.
- Unidad Estadística.
- Secretaría General de Innovación.
- Secretaría General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
- Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología.
- Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético.
- Observatorio de Innovación y Participación.
- Dirección General de Infraestructuras y Servicios Tecnológicos.
- Dirección General de Innovación y Administraciones Públicas.
- Dirección General de Universidades.
- Dirección General de Investigación, Tecnología y Empresa.
- Dirección General de Industria, Energía y Minas.
- Dirección General de Economía Social y Emprendedores.

De la Consejería de Gobernación depende la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita de la Comunidad Autónoma y la Escuela de Seguridad Pública de la Comunidad Autónoma, teniendo la Consejería el siguiente organigrama:

- Consejería de Gobernación.
- Viceconsejería.
- Coordinación General
- Secretaría General Técnica.
- Coordinación.
- Dirección General de Política Interior.
- Adjunto a la Dirección General.
- Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma.
- Subdirección de Emergencia.

- Escuela de Seguridad Pública.
- Dirección General de Administración Local.
- Dirección General de Espectáculos Públicos y Juego.
- Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.
- Dirección General de Consumo.
- Dirección General de Andaluces en el Mundo.
- Agencia Andaluza del Voluntariado.
- La estructura de la Consejería de Justicia y Administración Pública
- Consejería.
- Viceconsejería.
- Secretaría General Técnica.
- Comisariado para la Memoria Histórica
- Secretaría General para la Justicia
- Secretaría General para la Administración Pública.
- Dirección General de Recursos Humanos y Medicina Legal.
- Dirección General de Infraestructuras y Sistemas.
- Dirección General de Entidades y Cooperación con la Justicia.
- Dirección General de Justicia Juvenil.
- Dirección General de la Función Pública.
- Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos.
- Dirección de Inspección y Evaluación de Servicios.
- Instituto Andaluz de Administración Pública.

A todos los consejeros les corresponden dictar las instrucciones de servicio y dirigir la actividad del personal integrado en su Departamento, adoptando las resoluciones que procedan sobre los aspectos de la relación de empleo derivados de la ocupación de un puesto de trabajo concreto, tales como las licencias, permisos y sanciones disciplinarias que no impliquen separación del servicio, así como el establecimiento de los servicios mínimos de la competencia de su Departamento.

5.3. La secretaría del Consejo de Gobierno

La Secretaría del Consejo de Gobierno ha sido regulada por el artículo 34 de la Ley 6/2006, conforme al cual la persona titular de la Consejería competente en materia de Presidencia ejercerá la Secretaría del Consejo de Gobierno, cuyas competencias son las de remitir las convocatorias, levantar acta de las reuniones y dar fe de los acuerdos mediante la expedición de certificaciones de los mismos. Igualmente, vela por la correcta publicación de las disposiciones y acuerdos que deban insertarse en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*. En caso de ausencia, vacante o enfermedad, la Secretaría del Consejo de Gobierno será ejercida por la persona titular de la Consejería que corresponda según el orden de prelación de las

Consejerías o por la persona miembro del Consejo de Gobierno que designe la Presidencia de la Junta. Además, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, existirá una Secretaría de Actas del Consejo de Gobierno, que podrá levantar acta de las reuniones y expedir certificaciones de las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno⁷⁰.

VI. EL CONSEJO DE GOBIERNO Y LA ORGANIZACIÓN DIRECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La estructura directiva de los órganos de la Administración autonómica andaluza responde al modelo departamental, en atención a un criterio jerárquico. Los departamentos se denominan consejerías y, salvando el nombre, constituyen una reproducción de la correspondiente categoría en el Gobierno y en la Administración General del Estado, donde reciben el nombre de Ministerios. Como hemos explicado en los apartados anteriores, son órganos superiores de la Administración pública autonómica: el Presidente, el Consejo de Gobierno, los Vicepresidentes, los Consejeros y, conforme al mencionado criterio jerárquico, los demás órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma se hallan bajo la dependencia de esos órganos. Según el artículo 13.1 de la Ley 9/2007, sobre órganos administrativos, bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, las Consejerías y las agencias administrativas se componen de órganos y unidades administrativas⁷¹. En consecuencia, los órganos directivos de la Consejería dependen de los Consejeros y Viceconsejeros y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General (artículo 25.2 de la Ley 9/2007). A tal fin, y en cuanto a la estructura departamental, la organización interna de las Consejerías comprenderá, además de su titular, los siguientes órganos centrales: Viceconsejería, Secretaría General Técnica y Direcciones Generales, pudiéndose crear órganos análogos a los anteriores como son las secretarías generales, por ejemplo, la Secretaría General de Economía, con orgánico rango de viceconsejero y condición de inelegible con carácter general, así como otras unidades de distinto nombre: Observatorios, Institutos, Comisariados, etc.⁷²

70 S. Fernández Ramos, J. M. Pérez Monguió, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, cit; y *Leyes del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit.

71 El artículo 18 de la Ley 9/2007 establece el principio de representación equilibrada: "1. Se garantizará la representación equilibrada de hombres y mujeres 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. 2. A estos efectos, se entiende por representación equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres al menos en un cuarenta por ciento.

72 Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, según la redacción de la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la modificación de los artículos 4 y 6 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, dispone en su artículo 4.3: "Son, además, inelegibles b) Los Secretarios Generales con excepción del titular de la Secretaría General de Relaciones con el Parlamento, Directores Generales de las Consejerías, y los equiparados a ellos.

Su estructura orgánica se aprueba por decreto acordado en Consejo de Gobierno (art. 24.1 de la Ley 9/2007), con la posibilidad de adscribir a alguno de los órganos citados en el apartado anterior entidades públicas vinculadas o dependientes de la Consejería que desarrollen sus funciones en su ámbito competencial⁷³. Los demás caracteres de la organización administrativa andaluza podemos clasificarlos en los siguientes apartados:

1. Se prevé la descentralización funcional a través de los organismos autónomos (Administración Institucional)⁷⁴.
2. Se contempla la posibilidad de que se constituyan Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno.
3. Se contempla la posibilidad de que existan órganos consultivos en las Consejerías.
4. Se admite la existencia de instancias de participación.

En lo referente a la regulación de esta actividad dirigida del Consejo de Gobierno, según el artículo 4 de la Ley 9/2007, sobre dirección y planificación de la actividad, la Administración de la Junta de Andalucía constituye un sistema integrado de órganos administrativos y de entidades vinculadas o dependientes de la misma, informado por el principio de coordinación, cuya organización y funcionamiento se articulará de forma que se garantice la eficacia y diligencia máximas en el cumplimiento de sus funciones y en la prestación de sus servicios. La actuación coordinada de dichos órganos y entidades se articula mediante la planificación de la actividad dentro de cada Consejería, estableciendo objetivos comunes a los que deben ajustarse los distintos centros directivos, órganos, entidades y delegaciones territoriales; así como mediante la planificación de la actividad interdepartamental a través de las orientaciones o criterios de actuación que se fijen por los correspondientes acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Sobre la tipología organizativa de la estructura directiva de la Administración andaluza, en el artículo 16.3 de la Ley 9/2007 dispone una clasificación de órganos directivos centrales —Viceconsejería, Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección

73 Según el artículo 24.3 de la Ley 9/2007: "Las personas titulares de las Consejerías podrán crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma. La norma de creación determinará su régimen interno, en el marco de las reglas establecidas en esta Ley para los órganos colegiados que mejor garanticen su buen funcionamiento y el cumplimiento de los fines y objetivos marcados. Los actos de estas comisiones tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería.

74 Según el artículo 47 del EAA de 2007, sobre las Administraciones Públicas andaluzas, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos. La Ley 6/2006, prevé como competencia del Consejo de Gobierno la aprobación de la estructura orgánica de las Consejerías y de sus organismos autónomos, así como la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos. En todo caso, la regulación legal y la determinación de organización y estructura de los organismos autónomos deberán ajustarse a la legislación básica del Estado (LOFAGE 6/1997, de 14-4). Contra los actos dictados por los órganos de gobierno de los organismos autónomos procederá el recurso de alzada ante el titular de la Consejería a que se encuentre adscrito.

General⁷⁵— y órganos directivos periféricos —la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Provinciales de la Consejerías (y la Subdelegación en el Campo de Gibraltar)—. Todos los demás órganos de la Administración de la Junta de Andalucía no mencionados se encuentran bajo la dependencia o dirección de alguno de estos órganos (párrafo 4)⁷⁶.

6.1. Los Viceconsejeros

Los viceconsejeros, que tienen la condición de inelegibles, ejercen la jefatura superior de las Consejerías después del Consejero, les corresponde la representación y delegación general del mismo y asumen las funciones que la legislación estatal atribuye a los subsecretarios, además de aquellas específicas que el Consejero expresamente le delegue. Son nombrados y cesados por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero, sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa cuando afectan a cuestiones de personal y sus principales funciones son:

75 Dispone el artículo 28 de la Ley 9/2007, sobre los titulares de las Secretarías Generales, que las personas titulares de las Secretarías Generales ejercen la dirección, coordinación y control de un sector homogéneo de actividad de la Consejería, susceptible de ser dirigido y gestionado diferenciadamente (párrafo 1). A las personas titulares de las Secretarías Generales les corresponde: a) Ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue la persona titular de la Consejería; b) Impulsar la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento, supervisando la actividad de los órganos directivos adscritos e impartiendo instrucciones a sus titulares; c) Ejercer la dirección, supervisión y control de los órganos que les sean adscritos, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Viceconsejerías en la letra g del apartado 2 del artículo 27; y d) Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente.(párrafo 2). Sobre las Secretarías Generales Técnicas, el artículo 29 establece: 1. Las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas, bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería, tendrán las competencias que sobre los servicios comunes de la Consejería les atribuya el decreto de estructura orgánica, específicamente en relación con la producción normativa, asistencia jurídica, recursos humanos, gestión financiera y patrimonial y gestión de medios materiales, servicios auxiliares y publicaciones. Las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas tendrán rango de Director General. 2. Las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas ejercen sobre los órganos y unidades administrativas que les sean dependientes las facultades propias de las personas titulares de las Direcciones Generales. En relación con las Direcciones Generales, el artículo 30 establece: 1. Las personas titulares de las Direcciones Generales asumen la gestión directa de una o varias áreas funcionales homogéneas bajo la dirección y control inmediatos de la persona titular de la Consejería, de la Viceconsejería o de una Secretaría General. 2. A las personas titulares de las Direcciones Generales les corresponde: a) Elaborar los planes, programas, estudios y propuestas relativos al ámbito de competencia de la Dirección General, con arreglo a los objetivos fijados para la misma, así como dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento; b) Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas; c) Impulsar, coordinar y supervisar el buen funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Dirección General, así como del personal integrado en ellas; y d) Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente.

76 Según el artículo 17.1 de la Ley 972007, sobre los órganos superiores y directivos, corresponde a los órganos superiores la planificación y superior coordinación de la organización situada bajo su responsabilidad, y a los órganos directivos su ejecución y puesta en práctica, así como la dirección inmediata de los órganos y unidades administrativas que les están adscritos. Los párrafos 2,3 y 4 establecen: 2. Las personas titulares de los órganos superiores y directivos tendrán la consideración de altos cargos. 3. El nombramiento y separación de las personas titulares de órganos directivos se realizarán por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de la que dependa el órgano. 4. Salvo que se disponga otra cosa, el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos tendrá efecto desde el día siguiente al de la aprobación del decreto por el Consejo de Gobierno, y el cese surtirá efecto desde el mismo día de su aprobación.

a) Ostentar la representación del Departamento por delegación del Consejero; b) Desempeñar la Jefatura de todo el personal del Departamento y resolver cuantos asuntos se refieran a los mismos; y c) Asumir la inspección de los centros, dependencias y organismos del departamento⁷⁷.

Según el artículo 27.1 de la Ley 9/2007, a las personas titulares de las Viceconsejerías, como superiores órganos directivos, les corresponde también: a) La suplencia de la persona titular de la Consejería en los asuntos propios de esta, sin perjuicio de las facultades de la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía a que se refiere la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; c) Formar parte de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras; d) La dirección, coordinación y control de los servicios comunes y los órganos que les sean dependientes. Además, en el ámbito de la Consejería les compete algunas funciones que concretan y detallan las anteriormente enumeradas: a) El asesoramiento a la persona titular de la Consejería en el desarrollo de las funciones que a esta le corresponden y, en particular, en el ejercicio de su potestad normativa y en la producción de los actos administrativos, así como a los demás órganos de la Consejería; b) Supervisar el funcionamiento coordinado de todos los órganos de la Consejería; c) Establecer los programas de inspección y evaluación de los servicios de la Consejería; d) Proponer medidas de organización de la Consejería, así como en materia de relaciones de puestos de trabajo y planes de empleo, y dirigir el funcionamiento de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio; e) La coordinación de la actividad económico-financiera de la Consejería; f) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Consejería; g) Ejercer las facultades de dirección, coordinación y control de la Secretaría General Técnica y de los demás órganos y centros directivos que dependan directamente de ellas; h) Ejercer las demás facultades que les delegue la persona titular de la Consejería; e i) Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente.

6.2. Directores Generales

Bajo la dependencia jerárquica de los Consejeros se encuentran de los Viceconsejeros, un cargo relevante impronta política, especializado en una materia determinada, cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa cuando son relativas al personal. Corresponden a los Directores Generales, en el ámbito de la Administración Autonómica, las funciones que la legislación vigente atribuye a los cargos de igual denominación en la Administración del Estado, principalmente: a) Dirigir y gestionar los servicios y resolver asuntos de su competencia; b) Proponer la resolución de su competencia cuando su tramitación corresponda a la Dirección General; c) Vigilar y fiscalizar las dependencias a su cargo; d) Establecer el régimen interno de las oficinas; y e) Elevar al consejero un informe anual sobre la marcha de las dependencias.

77 Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, según la redacción de la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la modificación de los artículos 4 y 6 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, dispone en su artículo 4.3: "Son, además, inelegibles b) Los Consejeros electivos del Consejo Consultivo. Los Viceconsejeros, Secretarios Generales con excepción del titular de la Secretaría General de Relaciones con el Parlamento, Directores Generales de las Consejerías, y los equiparados a ellos.

6.3. Secretarios Generales Técnicos

En cada Consejería existirá asimismo una Secretaria General Técnica con nivel orgánico de Dirección General y carácter técnico, de quien depende jerárquicamente. Su nombramiento se efectúa por Decreto de Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero correspondiente y sus principales funciones son: a) Elaborar los proyectos de planes generales de actuación y los programas de necesidades del Departamento; b) Prestar asistencia técnica y administrativa al Consejero, con vista a la coordinación de los servicios; c) Preparar las compilaciones de las disposiciones vigentes que afectan a la consejería; y d) Proponer las reformas que mejoren o perfeccionen los servicios de los distintos centros y unidades de la Consejería.

6.4. Otros órganos inferiores

Las Consejerías están integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados bajo la superior dirección del Consejero y su estructura de Viceconsejerías, Direcciones Generales, cuyos últimos escalones administrativos se integra por órganos inferiores: los Servicios, Secciones y Negociados. La creación, modificación o supresión de los niveles orgánicos inferiores a Sección se realizarán por Orden de la Consejería correspondiente. Además, la estructura organizativa de las Consejerías, a nivel central se podrá completar atribuyendo niveles orgánicos de jefaturas a determinados puestos de trabajo, cuando la especialización de la función o la mayor responsabilidad que su desempeño entrañe así lo demande, como son los coordinadores.

VII. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

En su dimensión territorial, la Junta de Andalucía se organiza conforme a un modelo provincial de Administración periférica directa. A este fin está dedicado el Capítulo III del Título II de la Ley 9/2007 sobre la organización territorial de la administración de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 35 dispone que son órganos territoriales provinciales de la Administración de la Junta de Andalucía las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías. Como ha sido el caso de la Subdelegación de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar (Cádiz)⁷⁸, se pueden crear estructuras u órganos de ámbito territorial provincial o inferior a la provincia por razones de

78 Véanse: Decreto 113/1997, de 8 de abril, por el que se crea la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar. *BOJA* 43, de 12 de abril de 1997; Acuerdo de 22 de diciembre de 1998, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan las competencias del Subdelegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en el campo de Gibraltar. *BOJA* 7, de 16 de enero de 1999; Acuerdo de 26 de septiembre de 2000, del Consejo de Gobierno, sobre cumplimiento del Acuerdo de 22 de diciembre de 1998 y aprobación de la publicación de diversas delegaciones de competencias en el Subdelegado del Gobierno de la Junta de Andalucía. *BOJA* 132, de 16 de noviembre de 2000; y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. *BOJA* 215, de 31 de octubre de 2007.

eficacia administrativa, de proximidad de la gestión administrativa a la ciudadanía y cuando sean necesarios o convenientes para los intereses públicos que deban satisfacerse. Su creación corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería o Consejerías interesadas. Estos órganos o estructuras estarán, en todo caso, bajo la coordinación y supervisión de la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia o, en su caso, de la Delegación Provincial correspondiente.

Ahora bien, los principios de descentralización y desconcentración permiten otras alternativas de organización y administración periférica en una Comunidad Autónoma de tanta extensión física como la de Andalucía, y en este sentido conviene recordar que la Administración autonómica se ha podido articular territorialmente conforme a uno de estos dos modelos:

- a. Administración indirecta.- Se trata del modelo derivado del ya derogado y nunca cumplido artículo 4.4 del antiguo Estatuto de Autonomía de 1981: "En los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y 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. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad". Este modelo de Administración indirecta, desaparecido en el nuevo Estatuto aprobado por la LO 2/2007, de 19 de marzo, y presente en la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, ni se llevó a cabo debido a la generalización del modelo de Administración directa, ni nadie defiende su recuperación. Todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, han imitado con precisión el mismo modelo de Administración directa de la Administración General del Estado.
- b. Administración directa a través de las Delegaciones de Gobierno de la Junta de Andalucía. Según el artículo 36 de la Ley 9/2007, dedicado a los titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía son las representantes de este en la provincia, gozando en dicho ámbito territorial de la condición de primera autoridad de la Administración de la Junta de Andalucía. Tienen el carácter de inelegibles⁷⁹, su nombramiento se realiza por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta conjunta de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y de Gobernación y ejercen funciones de coordinación y supervisión de los servicios y de las actividades de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia, bajo la superior dirección y la supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación.

79 Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, según la redacción de la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la modificación de los artículos 4 y 6 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, dispone en su artículo 4.3: "Son, además, inelegibles: f) Los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía.

En cuanto a sus ámbito competencial, las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercen, además de las competencias propias de la Delegación de la Consejería competente en materia de Gobernación en la respectiva provincia, les corresponden las competencias y funciones siguientes: a) Ostentar la representación ordinaria de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia y presidir los actos que se celebren en la misma, cuando proceda; b) Dirigir y controlar el funcionamiento de su Delegación; c) Coordinar la actividad de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías; d) Actuar como órgano de comunicación, a nivel provincial, entre la Administración de la Junta de Andalucía, la Administración del Estado y las entidades locales andaluzas, sin perjuicio de las actuaciones específicas que correspondan a cada Delegación Provincial en las materias de la competencia propia de su Consejería; e) Requerir a las entidades locales de la provincia para que anulen los actos y acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico y, en su caso, promover su impugnación; e) Informar, a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de Gobernación, a la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía sobre los conflictos de atribuciones entre Delegaciones Provinciales; f) Instar, a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de Gobernación, al Consejo de Gobierno para que plantee conflictos de jurisdicción conforme a sus leyes reguladoras; g) Representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos colegiados competentes en materia de seguridad existentes en la provincia; y h) Velar por el cumplimiento de las normas y actos emanados de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 37 de la Ley 9/2007)⁸⁰.

En el ámbito provincial de la acción de gobierno, se organizan los servicios periféricos de cada Consejería, conforme al principio de desconcentración y dependientes orgánica y funcionalmente de sus niveles superiores jerárquicos, para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma. Las Delegaciones Provinciales de las Consejerías estarán integradas en la estructura orgánica de éstas y los Decretos de estructura orgánica de cada Consejería determinan las competencias que se les desconcentran. La organización y funcionamiento de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías responden, específicamente, a los principios de eficacia, eficiencia y economía del gasto público, evitando la duplicidad de órganos, unidades administrativas y de funciones con respecto a la organización central de la Administración de la Junta de Andalucía y procurando en todo caso la mayor proximidad y facilidad en sus relaciones con la ciudadanía (artículo 40 de la Ley 9/2007).

Conforme a este planteamiento desconcentrador, en cada provincia existirá una Delegación Provincial de cada una de las Consejerías, correspondiendo a su titular la representación política y administrativa de la misma en su ámbito territorial de competencias,

80 En virtud del artículo 37. 2 de la Ley 9/2007, las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercerán la potestad sancionadora cuando la tengan atribuida específicamente y en todos los demás casos en que, en el ámbito de su competencia territorial, no venga atribuida a ningún otro órgano administrativo.

la superior dirección de los servicios dependientes de la Consejería y la programación, coordinación y ejecución de toda la actividad administrativa de la misma. Las Delegaciones Provinciales de las Consejerías tienen su sede en las ocho capitales de provincia y, como vimos, existe una la Subdelegación de Gobierno en el Campo de Gibraltar, con sede en Algeciras.

La coordinación entre las distintas delegaciones y los servicios centrales de la Junta de Andalucía se atribuye a las Delegaciones de Gobernación, cuyos titulares, con rango de director general, tienen el carácter de representantes del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la provincia. Según el artículo 38 de la Ley 9/2007, sobre los titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías representan a estas en la provincia y 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. Su nombramiento y separación se realizan por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente.

En cuanto a sus competencias, corresponde a las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, que son inelegibles en el ámbito territorial de su jurisdicción⁸¹:

- a) Ostentar la representación ordinaria de la Consejería en la provincia y, en su caso, de las agencias adscritas o dependientes de la misma y dirigir, bajo la dependencia funcional de los correspondientes centros directivos, las unidades administrativas pertenecientes a la Delegación, en los términos establecidos en los decretos de estructura orgánica; b) Ejercer la jefatura de todo el personal de la Delegación y las competencias de administración y gestión ordinarias del mismo que expresamente se le deleguen; c) Constituir el cauce ordinario de relación con los servicios centrales de la Consejería y, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, con los órganos periféricos de la Administración del Estado y las entidades locales de Andalucía en materias de su competencia; y d) Cuantas otras funciones les sean desconcentradas por decreto o les sean delegadas (artículo 39 de la Ley 9/2007).

81 Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, según la redacción de la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la modificación de los artículos 4 y 6 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, dispone en su artículo 4.4. No serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en el ámbito territorial de su jurisdicción: a) Los Delegados Provinciales de las Consejerías; b) Los Directores Provinciales de Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público de la Junta de Andalucía; c) Los Directores de los centros territoriales de la Radio y Televisión de Andalucía, y d) Los Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.

VIII. LA ACTIVIDAD DIRIGIDA POR EL CONSEJO DE GOBIERNO: LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

A diferencia de lo que ocurre con la Administración General del Estado y con la Administraciones Locales, la Administración pública autonómica es la única de las formas de autoorganización que expresamente prevista en la Constitución de 1978. Ni la regula el artículo 148.1 CE, aunque se refiera a la competencia autonómica sobre organización de sus El Título IV instituciones de autogobierno, ni tampoco el artículo 152 CE, que al regular la reserva institucional de las Comunidades Autónomas, en ningún momento se refiere a su Administración. Sólo alude a una Asamblea legislativa, a un Consejo de Gobierno, a un Presidente y, como integrante del Poder Judicial y no del "poder autonómico", a un Tribunal Superior de Justicia. Aunque ciertamente la potestad de autoorganización y la doble condición política y administrativa del gobierno autonómico exigen y garantizan una Administración autonómica mínima, debemos advertir que las reservas constitucionales de la Administración del Estado y de las Administraciones Locales (arts. 140 y 141 CE) alcanzaron mayor concreción y protección constitucionales que la Administración autonómica. Incluso el art. 4.4 del derogado Estatuto de Autonomía de 1981 elegía otra administración para la gestión de las competencias andaluzas en el nivel periférico: "la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales". El Estatuto de 1981 optaba de esta manera por una Administración indirecta —la provincial—, no por una Administración autonómica periférica propia.

Constatada la laguna de la Constitución de 1978 sobre la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, existe una competencia autonómica que, a partir de los artículos 147 y 148 de la CE y el Estatuto de Autonomía y en virtud de Decreto del Presidente, Decreto de la Consejería y órdenes de las distintas Consejerías, permite regular y diseñar la estructura que dirige el Consejo de Gobierno, respetando los siguientes contenidos:

- 1º) La decisión estatutaria sobre las "instituciones autónomas propias" (art. 147.2 c), expresión que debe entenderse de conformidad con el art. 148.1.1. CE.
- 2º) La estructura básica del artículo 152 CE.
- 3º) Los principios generales ordenadores de la organización administrativa, regulados en el art. 103.1 CE y reproducidos con mayor concreción en el art. 133 del Estatuto de Autonomía de 2007.
- 4º) El art. 149.1.18ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios", y que debe ser siempre interpretado conforme a la jurisprudencia constitucional.

Conforme a estas pautas, el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de 2007, relativo las instituciones de autogobierno, dispone que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, mientras que el

artículo 47.1º, sobre las Administraciones Públicas andaluzas, establece que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma 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. Según el art. 47.2, son competencias compartidas de la Comunidad Autónoma 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 y según el párrafo 3, corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva que incluye, en todo caso: el procedimiento administrativo común y los contratos y concesiones administrativas.

Sobre la base conceptual del artículo 149.1.18ª CE establecida por el Tribunal Constitucional y el mínimo normativo que garantiza un tratamiento común a la ciudadanía frente a las distintas Administraciones Públicas, junto a la amplia potestad autoorganizativa de las Comunidades Autónomas para configurar su propio aparato orgánico y regular las especialidades del régimen jurídico de su propia Administración, el Estatuto de Autonomía de Andalucía ha establecido la “configuración estatutaria” de la Administración Pública de Andalucía en sus artículos 42, 43, 46.1, 47.1.1 y 5, 58.2, 60, 79.3 y 4, y 47.2.1, 133 a 139 y 158.

De esta manera, atendiendo al marco determinado por el bloque de la constitucionalidad, la Administración de la Comunidad Autónoma se regula, en su doble vertiente política y administrativa, de acuerdo con los principios que recoge la Constitución de 1978, en el Estatuto de Autonomía de 2007, la legislación básica y no básica del Estado —atendiendo a la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1.18 CE—, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía⁸², lo que quiere decir que, siguiendo la filosofía de la Ley 30/1992, el Derecho Público andaluz regula de forma separada la Administración Pública y el Consejo de Gobierno, quien la dirige y coordina, distinguiendo así nuestro ordenamiento jurídico el régimen jurídico de la actividad directiva y de la actividad dirigida.

Esta legislación tiene su fundamento estatutario, perteneciente al bloque de la constitucionalidad, en el Capítulo VII del Título IV del Estatuto de Autonomía de 2007, que regula la Administración Pública de la Junta de Andalucía en los artículos 133 a 139, con los siguientes contenidos: principios de actuación de la Administración de la Junta y gestión de competencias (133), participación ciudadana (134), principio de representación equilibrada de hombres y mujeres (135), función y empleo públicos (136), prestación de servicios y cartas de derechos (137), la evaluación de políticas públicas (138) y la Comunidad Autónoma como Administración Pública (139). El reconocimiento expreso de la Comunidad Autónoma como Administración

82 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía. *BOJA* 215 de 31 de octubre 2007, p. 8. Dictamen 2/2006 del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de la Administración de la Junta de Andalucía. Véase el texto del Proyecto de Ley y su tramitación parlamentaria.

Pública se realiza en el artículo 139.1 del Estatuto de Autonomía de 2007: "La Comunidad Autónoma es Administración pública a los efectos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa". Concretamente, según el artículo 133 del Estatuto de Autonomía de 2007: "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".

A su vez, esta regulación estatutaria de los principios administrativos que ha de respetar el Consejo de Gobierno al estructurar su organización administrativa y ejecutar sus políticas ha sido desarrollada y concretada por la Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 3 reproduce el tenor constitucional y estatutario e incorpora un elenco más amplio de principios generales de organización y funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía: la Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general a través de sus órganos y entidades instrumentales, con sujeción a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico, y se organiza y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización funcional, desconcentración funcional y territorial, coordinación, lealtad institucional, buena fe, confianza legítima, transparencia, colaboración y cooperación en su relación con otras Administraciones Públicas, 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.

De todos ellos, los principios de buena fe, lealtad institucional, protección de la confianza legítima, proximidad a los ciudadanos y otros principios de la "buena Administración", se sintetizan en el derecho de los andaluces reconocido en el artículo 31 del EAA de 2007: "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". Precisamente, en los términos de la Ley 9/2007, "En su relación con la ciudadanía, la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con el principio de buena administración, que comprende el derecho de la ciudadanía a: 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; y 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 (art. 5.1).

Un comentario merece el principio de descentralización, llamado a aplicarse en virtud del denominado y *non nato* Pacto Local Andaluz, aún pendiente de aprobarse. Un principio cuya naturaleza jurídica, derivado del principio de competencia, que, junto al principio de proximidad a los ciudadanos, postula la atribución de competencias a entes públicos más cercanos al ciudadano o a la sede de la decisión, sobre la base de los siguientes presupuestos: a) Se transfieren los poderes de decisión; b) Tales poderes se trasladan a una persona de derecho público a distinta a la Junta de Andalucía; c) La transferencia de poderes se realiza entre autoridades no sometidas jerárquicamente; y d) Se establecen potestades de control por la Junta de Andalucía en garantía de la legalidad y calidad de las actuaciones y de la gestión eficaz⁸³.

Por último, la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, establece los principios generales de la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía desarrollados a través de contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio, con aplicación a las actividades publicitarias que desarrollen la Junta de Andalucía y las Administraciones locales andaluzas, así como los organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta, que no sean de carácter industrial o comercial.

IX. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DEL CONSEJO DE GOBIERNO: LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

El Derecho Público de Andalucía no se ha caracterizado hasta ahora por una adecuada calificación jurídica de las relaciones intergubernamentales: el Estatuto de Autonomía de 2007 se refiere a parte de este imprescindible contenido de las entidades descentralizadas con la expresión "relaciones institucionales", la Ley 6/2006 simplemente las omite y la Ley 9/2007 regula las denominadas "relaciones interadministrativas". Aunque como avance respecto al antiguo Estatuto de 1981, el Título IX del Estatuto de 2007 regula los elementos principales de estas relaciones (convenios, gestión de fondos europeos, toma de decisiones, comisiones...), llama la atención que la prolijidad estatutaria en otras materias no se extienda a los niveles de "relación intergubernamental" de la Junta de Andalucía, entre los cuales sobresale el pri-

83 Véase J. J. Fernández Alles, "Los pactos locales, entre el derecho y la retórica política: especial referencia al caso de Andalucía", *Revista de Estudios de la Administración local*, 290, 2002, pp. 61-85

mero de ellos, el nivel relativo a las relaciones del Gobierno de la Nación y su Administración General del Estado, tanto central como periférica, a través de la Delegación del Gobierno, los Subdelegados del Gobierno provinciales y las Comisiones Provinciales de Colaboración (donde participan también los entes locales), con los demás gobiernos y Administraciones públicas, siendo muy relevantes en el caso de Andalucía, con ocho provincias que son división territorial para la acción del Estado en concurrencia con las competencias autonómicas, donde se asumen básicas, esenciales y diarias funciones de relación intergubernamental (control de las delegaciones, cooperación, coordinación, transferencia de competencias, distribución de fondos, seguridad, inversiones...) sin las cuales el Estado de las Autonomías no podría funcionar adecuadamente. Tampoco encontramos una adecuada regulación del segundo nivel de relación intergubernamental, sustanciado en el ámbito de relaciones bilaterales y multilaterales (en un apartado posterior nos referimos a las Conferencias Sectoriales) del Consejo de Gobierno de Andalucía, como es el caso de los convenios de encomienda de gestión, las conferencias sectoriales o las delegaciones del art. 150.2 CE⁸⁴. Ni siquiera el tercer nivel de relación intergubernamental, que cumple su cometido en el plano de las relaciones entre el Consejo de Gobierno y los gobiernos locales⁸⁵, ha derivado en la proclamación y concreción estatutaria del Pacto Local ni en un sistema completo de relaciones con los entes locales y aún menos en un modelo de organización territorial vinculado a la ordenación territorial de Andalucía. Por último, sí se regulan con mayor solvencia las relaciones intergubernamentales con los órganos gubernamentales de la Unión Europea, en particular, en tareas de gestión y ejecución de programas y fondos comunitarios y las relaciones de cooperación transfronteriza.

En el caso del Gobierno andaluz, la dimensión relacional de su relevante función pública, además de la potestad reglamentaria y la cotidiana función ejecutiva, se desempeña a través de una permanente y muy abundante actividad de relación intergubernamental informal y formal con el Gobierno de la Nación y los entes locales, en muchos casos, como fundamento político y acuerdo previo de los contenidos que, tras los consensos políticos en forma de convenios, protocolos acuerdos..., pasarán al articulado de leyes de transferencia y delegación, decretos, órdenes. Es por ello que, por razones metodológicas y terminológicas, la expresión "Relaciones institucionales" elegida por el legislador estatutario no parece técnicamente correcta porque en ella incardina la categoría de las "relaciones normativas" —que no siempre son "institucionales"— y porque en la mayoría de los preceptos del Título IX, esas relaciones no son institucionales sino estrictamente "relaciones intergubernamentales" al vincular sólo a gobiernos. En primer lugar, cuando el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía se relaciona con el Gobierno de la Nación, con el Gobierno de la Unión Europea (Comisión/Consejo) o con los Gobiernos Locales,

84 El Congreso de los Diputados suprimió una previsión en la *Disposición Adicional 4ª*, tras las enmiendas presentadas respectivamente por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, justificadas por la inconstitucionalidad del precepto aprobado por el Parlamento de Andalucía: "Al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume, mediante transferencia o delegación, las facultades de ejecución (...) en las siguientes materias: a) Puertos y aeropuertos de interés general... Cfr. Proposición de reforma, cit., BOJA 430 de 20 de mayo de 2006, p. 24.299.

85 Véase A. Sánchez Blanco, *Organización Intermunicipal*. Madrid. Iustel, 2006, pp. 71 ss; J.L. Rivero Ysern, "El principio de colaboración en la esfera local", C. Carretero Espinosa de los Monteros (coord.), *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las autonomías*, 2004, pp. 253-270.

estamos fundamentalmente ante relaciones de carácter intergubernamental en el sentido consolidado por el Derecho comparado y acogido en la Ley 50/1997, de 27-11, del Gobierno: se trata de relaciones intergubernamentales que no involucran a todos los poderes horizontales del Estado (legislativo...) sino sólo a los gobiernos.⁸⁶ En segundo lugar, en el caso de estas relaciones nos encontramos ante vínculos que tampoco meramente interadministrativas —como se las califica mayoritariamente en el ordenamiento jurídico español. Concretamente, en el Título V, Capítulo II, Relaciones interadministrativas, arts. 55 a 62, de la Ley 7/1985, de 2 de abril— o en la Ley andaluza 9/2007 sobre la Administración de la Junta de Andalucía se mezclan las relaciones interadministrativas e intergubernamentales en su artículo 8.1 sobre relaciones interadministrativas, que establece el marco legal andaluz de relaciones del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía con otras Administraciones Públicas. Conforme a este precepto, la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con los principios de colaboración y de lealtad institucional, y en consecuencia deberá: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias; d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias, con especial atención a las Administraciones locales andaluzas; y e) Colaborar con el resto de Administraciones Públicas para la ejecución de los actos dictados por alguna de ellas en Andalucía⁸⁷.

9.1. Las relaciones intergubernamentales convencionales (convenios y acuerdos)

Inmediatamente después de los principios, en el Capítulo II del Título I de esta Ley 97/2007, bajo la rúbrica *Instrumentos de colaboración con otras administraciones públicas*, el artículo 9 regula los instrumentos convencionales de relación intergubernamental o convenios de colaboración interadministrativa, que son resultados de la potestad de gobierno y no de meras potestades administrativas, suscritos por gobiernos y no meros órganos administrativos y acordados en el ejercicio de facultades de gobierno cualitativamente distintas a las relaciones interadministrativas, aunque ciertamente las englobe a éstas. Se trata de una diferenciación conceptual que no responde a una inútil sutileza teórica sino que tiene sus consecuencias en sede de control judicial de las potestades y actos de gobierno, cuyo ámbito objetivo y subjetivo de enjuiciamiento no es el mismo que el control sobre los actos e inactividades administrativos.

86 El Parlamento cumple una función de control, información y publicidad respecto a actuaciones, convenios, iniciativas... Véase también como supuesto de relaciones interparlamentarias, el artículo 187. 4. de la LO 6/2006, "el Parlamento puede establecer relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común". *Ibidem*.

87 Ni el legislador estatutario ni el legislador autonómico diferencian las relaciones de carácter intergubernamental, regidas por principios distintos, contenidos diferentes y potestades características que vinculan a dos o más gobiernos, quienes al relacionarse ejercitan su potestad de dirección política (*indirizzo politico, Staatsleitung*). Véase J.J. Fernández Alles, "Las relaciones intergubernamentales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía", *Revista de Derecho Político*, 70, 2007, pp. 179-221.

La Ley 9/2007 diferencia tres tipos de acuerdos intergubernamentales utilizando, conforme a un planteamiento dudoso e incompleto, tres criterios no homogéneos —la voluntariedad, el régimen jurídico (legislación básica) y los sujetos intervinientes (las Comunidades Autónomas)—, para determinar el régimen jurídico aplicable y distinguir los siguientes casos: a) Los instrumentos voluntarios; b) Los convenios regulados por la legislación básica del Estado; y c) Los convenios horizontales entre Comunidades Autónomas.

Respecto a los primeros, según el art. 9.1 “en las relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones Públicas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que se establezcan de manera voluntaria⁸⁸.”

Respecto a los segundos, según el párrafo 9.2: “cuando las relaciones a las que se refiere el apartado anterior tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan una actividad más eficaz de las Administraciones en asuntos que les afecten, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación con la Administración del Estado que se contemplan en la normativa estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Párrafo que prescribe a continuación: “la aprobación, modificación o extinción de convenios de colaboración corresponde a la persona titular de cada Consejería en el ámbito de sus competencias, salvo que el Consejo de Gobierno disponga otra cosa”. Sin duda, se trata de un precepto cuyo dudoso y heterogéneo criterio suscita algunas cuestiones: ¿Por qué en uno u otro caso se discrimina el régimen jurídico aplicable sobre la base de la eficacia “de los asuntos que les afecten” determinando que sólo las decisiones que cumplan este principio regulador de la actividad administrativa provoca la sujeción a la legislación básica, esto es, la Ley 30/1992? ¿Significa a *sensu contrario* que la ausencia de eficacia exime del cumplimiento de la legislación básica, obligatoria para todas las Administraciones Públicas en virtud del artículo 149.1.18 CE? ¿Acaso también implica que el principio general de voluntariedad asumido en el párrafo 9.1 en los procedimientos de colaboración también exime del cumplimiento de la legislación básica como si se aplicara el principio de la autonomía de la voluntad a la actividad administrativa?.

Para completar la confusión de criterios para determinar el régimen jurídico aplicable, a los ya citados de voluntariedad y eficacia, el artículo 10 de esta Ley 9/2007 añade el criterio de los sujetos al disponer, respecto a los terceros de los enunciados, sobre *Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas*, que a los convenios de colaboración que la Junta de Andalucía celebre con otras Comunidades Autónomas —criterio ya no basado en la voluntariedad ni en la eficacia sino en los sujetos que suscriben el convenio— para la gestión y prestación conjunta de servicios propios y acuerdos de cooperación, les será de aplicación lo establecido en el artículo anterior, con las especialidades previstas en el Estatuto de Autonomía.

88 Véase A. Sánchez Blanco, “La actividad negocial de las Administraciones Públicas: el marco de las instituciones centrales y su proyección en la Comunidad Autónoma de Andalucía (1ª parte)”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 5, 1991, pp. 53-74

9.2. Las relaciones intergubernamentales multilaterales: las conferencias sectoriales y los consorcios

Hemos explicado cómo del Consejo de Gobierno y sus miembros debemos destacar la dimensión relacional de su relevante función pública que, además de la potestad reglamentaria y la cotidiana función ejecutiva, se desempeña a través de una permanente y muy abundante actividad de relación intergubernamental informal y formal, en muchos casos, como fundamento político y acuerdo previo de los contenidos que, tras los consensos políticos en forma de convenios, protocolos acuerdos..., pasarán al articulado de los decretos, las órdenes, resoluciones y actos administrativos. Pues bien, de entre todas las diarias actividades orgánicas de carácter relacional destaca la participación de los miembros del Consejo de Gobierno en las Conferencias Sectoriales, entidades intergubernamentales incluidas por primera vez en España en 1981 en el artículo 9 del Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), finalmente artículo 3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, depurada constitucionalmente en la relevante STC 76/1983.

Con el desarrollo y consolidación del proceso autonómico, las Conferencias Sectoriales lograron un protagonismo derivado de la imprescindible impronta cooperativa e intergubernamental del Estado de las Autonomías, en particular, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado y regulado en el artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), como foro de cooperación y referencia ineludible para otros muchos ámbitos sectoriales que, en casi mil reuniones a razón de entre sesenta y setenta y cinco reuniones anuales, se han celebrado bajo la coordinación del Ministerio del ramo, la asistencia de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (Ministerio de Administraciones Públicas) y su Dirección General de Cooperación Autonómica, y la participación de los miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía⁸⁹.

Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral sobre un sector concreto de actividad pública, estando integradas por el titular del Departamento Ministerial competente y por todos los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Junto a los reglamentos de funcionamiento y la legislación sectorial, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene la regulación básica de las Conferencias Sectoriales (artículo 5)⁹⁰, cuyos preceptos exigen que sean convocadas por el titular del Ministerio correspondiente y que sus acuerdos se firman por el mismo y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas. Como órganos voluntarios de cooperación, los acuerdos, por regla general, solamente vinculan a los firmantes, y su funcionamiento se rige por el acuerdo de creación de cada una de ellas y por su reglamento interno, aunque éste no es imprescindible y no todas lo tienen aprobado.

89 El Consejo de Política Fiscal y Financiera se reunió por primera vez el 1 de julio de 1981.

90 Artículo 5.3 de Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común La Ley 30/1992, de 30 de noviembre, en su redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero, los Reglamentos de Funcionamiento y la legislación específica.

La Ley andaluza 9/2007 prevé esta función intergubernamental del poder ejecutivo andaluz en su artículo 11, sobre participación en conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación con la Administración del Estado: la “participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en las conferencias sectoriales y en la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado corresponderá a las personas miembros del Consejo de Gobierno que tengan competencias sobre la materia o a las que, en cada caso, designe el Consejo de Gobierno”. Aunque alguna de estas Conferencias donde participa el Gobierno de Andalucía no funcionan con asiduidad, los consejeros autonómicos intervienen activamente en al menos veintisiete de las treinta y cuatro existentes: la Conferencia de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia Sectorial de Agricultura creada en 1983, en 1984 se constituyó la de Turismo, en 1985 la del Plan nacional sobre Drogas, en 1986 la de Educación, en 1987, la de Consumo, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la Conferencia Sectorial de Vivienda, creada el día 19 de octubre de 1987, la Conferencia Nacional de Transportes, regulada por la Ley 16/1987 (art.9.1), la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, creada el día 29 de noviembre de 1988, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, creada el 22 de diciembre de 1988 y regulada por la Ley 2/1997, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, creada el día 20 de marzo de 1990, la Conferencia Sectorial de Cultura, constituida el 16 de noviembre de 1992, la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, creada el día 10 de marzo de 1993, la Conferencia Sectorial de Industria y Energía, creada el día 14 de abril de 1993, la Conferencia Sectorial de Pesca, creada el día 29 de septiembre de 1994, la Conferencia Sectorial de la Mujer, creada el día 13 de febrero de 1995, la Conferencia Sectorial de Comercio Interior, creada el día 8 de mayo de 1995, la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, creada por acuerdo de las partes con anterioridad y posteriormente contemplada en las Leyes 42/1997 (art.16) y 56/2003 (art.7), así como en R.D. 1722/2007 (art. 5, 6 y 7), y constituida el 23 de julio de 1996, la Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), constituida el 14 de mayo de 1997, la Conferencia Sectorial del Juego, constituida el 5 de mayo de 1999, la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, creada el día 23 de octubre de 1999, la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial, regulada por la Ley 33/2003 (art. 184), la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo, prevista en la Ley 27/1992 (art.87.4) y en el R.D. 1217/2002, la Conferencia Sectorial de Administración Pública, regida por la Ley 7/2007 (art.100.1), la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, establecida por la Ley 16/2003, de 28 de mayo (art. 35), y el Real Decreto 892/2006, de 21 de julio, que modifica R.D. 182/2004, de 30 de enero, la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL), cuyo régimen jurídico está previsto en las Leyes 7/1985 y 57/2003 (art.120 bis), la Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología, creada el 24 de febrero de 2005, el Consejo de Política de Seguridad, de la LO 2/1986 (art.48) y constituido el día 28 de febrero de 2005, la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, creada el día 26 de octubre de 2005, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, contenida en la Ley 39/2006 (art.8.1) y creada el día 22 de enero de 2007, la Conferencia General de Política Universitaria, de la Ley 4/2007 (art.27 bis) y creada el día 4 de junio de 2007, la Conferencia Sectorial del Agua, autorizada su constitución el día 2 de marzo de 2007, y la Conferencia Sectorial de la Inmigración, constituida el 9 de julio de 2008.

Asimismo, debemos hacer referencia a que el Presidente de la Junta ha participado en las tres “Conferencias de Presidentes”, que funciona como una especie de conferencia general que reúne al Presidente del Gobierno con los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, sobre los consorcios y entes similares, el artículo 12 de la Ley 9/2007 regula las organizaciones personificadas de gestión, cuyo párrafo 1 reza: “la Administración de la Junta de Andalucía podrá constituir con otras Administraciones Públicas y otras entidades públicas o privadas organizaciones personificadas de gestión para la consecución de finalidades de interés común, que pueden adoptar la forma de consorcios o de sociedades mercantiles”. Corresponde al Consejo de Gobierno autorizar la creación de dichos consorcios o la integración de la Administración de la Junta de Andalucía en los mismos, así como autorizar la creación de sociedades mercantiles para la prestación de servicios con contenido económico que no impliquen ejercicio de autoridad y que afecten a los intereses de la Administración de la Junta de Andalucía y de otras Administraciones Públicas⁹¹.

X. LAS RELACIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO CON EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Las relaciones entre el Consejo de Gobierno el Parlamento de Andalucía se manifiestan en el ámbito legislativo, de impulso político, presupuestario, de designación de cargos institucionales y de información y de control, todo ello como consecuencia de la lógica colaboración entre poderes que preside el parlamentarismo de partidos, con el liderazgo y protagonismo de los cuadros dirigentes de los partidos políticos, de los grupos parlamentarios y, en todo caso, de la Presidencia de la Junta de Andalucía y del resto del Consejo de Gobierno cuya presencia física es necesaria en la Asamblea Legislativa. A tal fin, en virtud del artículo 56.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, “habrá en el salón de sesiones un banco especial destinado a los miembros del Consejo de Gobierno”.

91 Según el art. 12.2 de la Ley 9/2007, el acuerdo de autorización para la creación, al que se refiere el apartado anterior, incluirá los estatutos del consorcio. En caso de integración, el acuerdo de autorización irá acompañado de la ratificación o adhesión a los estatutos preexistentes. Tras su aprobación, ratificación o adhesión, se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*. Los estatutos han de determinar las finalidades del consorcio, así como las particularidades de su régimen orgánico, funcional y financiero. La autorización del Consejo de Gobierno para la creación o integración requerirá informe previo de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda. Según el párrafo 3, los consorcios en los que la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de las entidades que integran el sector público andaluz hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido en el momento de su constitución a financiar mayoritariamente dicho consorcio, han de someter su organización y actividad al ordenamiento autonómico y estarán sujetos al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen se aplicará igualmente a los consorcios en los que la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de dirección corresponda a la Administración de la Junta de Andalucía o a cualquiera de las entidades del sector público andaluz.

10.1. Información e impulso parlamentario del Consejo de Gobierno: derechos y deberes de los miembros del Consejo de Gobierno

El Título V de la Ley 6/2006, bajo la rúbrica *De las relaciones de la Presidencia de la Junta de Andalucía y del Consejo de Gobierno con el Parlamento de Andalucía*, regula en su Capítulo I la denominada actividad de impulso de la acción política y de gobierno, con un artículo 38 sobre las relaciones entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía en virtud del cual “el Consejo de Gobierno y las personas que lo integran, sin perjuicio de lo que establece el Reglamento del Parlamento de Andalucía”, son titulares de unos deberes derivados del principio de lealtad institucional y del control de poder legislativo sobre el poder ejecutivo: a) Acudir al Parlamento de Andalucía cuando éste reclame su presencia; b) Atender las preguntas, interpelaciones y mociones que el Parlamento de Andalucía les formule; y c) Proporcionar al Parlamento de Andalucía la información y ayuda que precise del Consejo de Gobierno, sus integrantes o cualquier autoridad o personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, organismo, servicio o dependencia de la Comunidad Autónoma. Estos deberes se complementan con unos derechos de quienes forman parte del Consejo de Gobierno: a) derecho de acceso a las sesiones del Parlamento de Andalucía, b) derecho de hacerse oír en ellas, derecho a solicitar a que informen ante las Comisiones Parlamentarias las personas altos cargos y personal al servicio de sus Consejerías, c) derecho a hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten en el desarrollo de las sesiones parlamentarias, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente o Presidenta de la Cámara o de la Comisión (art. 76. 5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), d) derecho a solicitar asimismo el carácter secreto de las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Parlamento de Andalucía (artículos 69 y 70 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), e) derecho a solicitar a la Mesa del Parlamento que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia⁹², f) derecho del Consejo de Gobierno a pedir que, en la fijación del orden del día, en una sesión concreta del Pleno se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que éste haya cumplido los trámites reglamentarios que lo hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día y, g) derecho de iniciativa del Consejo de Gobierno para que la Junta de Portavoces acuerde de urgencia la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiera cumplido todavía los trámites reglamentarios (artículo 72.3 y 4 del Reglamento del Parlamento).

A estos efectos, y sin perjuicio de las comparecencias, preguntas o mociones en pleno cuando proceda, la organización de las relaciones entre los miembros del Consejo de Gobierno y el Parlamento viene estructurada sectorialmente con un paralelismo entre las competencias de las consejerías y las comisiones del Parlamento de Andalucía establecido en el artículo 46 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, conforme a la siguiente clasificación: Comisiones Permanentes Legislativas, Permanentes no legislativas, Permanente de Legislatura, Comisiones de Investigación y Comisiones de Estudio. Son comisiones legislativas permanentes las siguientes: Comisión de Agricultura y Pesca; Comisión de Cultura; Comisión de Economía y Hacienda; Comisión de Educación; Comisión de Empleo; Comisión de Gobernación; Comisión

92 En virtud del artículo 69 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, las sesiones del Pleno serán públicas con algunas excepciones, entre ellas, cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa del Consejo de Gobierno; y, en virtud del artículo 70, las sesiones de las Comisiones serán secretas cuando se acuerde por mayoría absoluta de sus miembros, entre otros sujetos, del Consejo de Gobierno.

de Igualdad y Bienestar Social; Comisión de Innovación, Ciencia y Empresa; Comisión de Justicia y Administración Pública; Comisión de Medio Ambiente; Comisión de Obras Públicas y Transportes; Comisión de Presidencia; Comisión de Salud; Comisión de Turismo, Comercio y Deporte; y Comisión de Vivienda y Ordenación del Territorio. Son Comisiones Permanentes no legislativas las que se constituyen por Ley y las siguientes: Comisión de Asuntos Europeos; Comisión de Control de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía y de sus sociedades filiales; Comisión de Desarrollo Estatutario; Comisión de Gobierno Interior y Peticiones; Comisión de Reglamento; Comisión de Seguimiento y Control de la Financiación de los Partidos Políticos con representación en el Parlamento de Andalucía; y Comisión del Estatuto de los Diputados.

10.2. El Presidente de la Junta de Andalucía y el debate sobre el Estado de la Comunidad

El Título VII del Reglamento del Parlamento de Andalucía regula en su Capítulo I el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma que, con carácter anual y durante el segundo período de sesiones, el Pleno celebrará como debate sobre la política general del Consejo de Gobierno que, no obstante, no se celebrará cuando en el mismo año la Cámara hubiese investido al Presidente o Presidenta de la Junta (artículo 147 del Reglamento del Parlamento). Considerado, junto al debate de investidura, uno de los acontecimientos parlamentarios de mayor impacto público, cobertura periodística y seguimiento ciudadano, el debate se iniciará con la intervención del Presidente o Presidenta de la Junta, con rendición de cuentas del cumplimiento del programa de gobierno y futura evolución de su cumplimiento. A continuación, la Presidencia del Parlamento podrá interrumpir la sesión durante un plazo no superior a veinticuatro horas, plazo transcurrido el cual se reanudará la sesión con la intervención de los Grupos parlamentarios. En el debate, el Presidente o Presidenta de la Junta y los Consejeros podrán hacer uso de la palabra cuantas veces lo soliciten y podrán contestar a las intervenciones de forma aislada, conjunta o agrupada por razón de la materia y los Grupos parlamentarios tendrán derecho de réplica por el mismo tiempo que haya consumido el Consejo de Gobierno, que cerrará el debate en turno de dúplica⁹³.

93 Terminado el debate se suspenderá la sesión y la Presidencia abrirá un plazo de treinta minutos, durante el cual los Grupos parlamentarios podrán presentar a la Mesa propuestas de resolución congruentes con la materia objeto del debate y que no signifiquen moción de censura al Consejo de Gobierno. La Mesa calificará las propuestas y admitirá aquellas que se atengan al punto anterior. Reanudada la sesión, la Presidencia podrá autorizar la presentación de las propuestas de resolución por tiempo no superior a cinco minutos, sin que sea posible reabrir el debate. La presentación y votación de las citadas propuestas se realizarán en el mismo orden de intervención seguido por los Grupos en el debate precedente, salvo en lo que se refiere a la votación de aquellas que propongan el rechazo global del contenido de la comunicación del Consejo de Gobierno, que se votarán en primer lugar. (artículos 147 ss del Reglamento del Parlamento).

10.3. El Consejo de Gobierno en los debates de carácter general y las sesiones informativas del Consejo de Gobierno

La participación de los miembros del Consejo de Gobierno en los debates de carácter general y las sesiones informativas del Consejo de Gobierno se regulan en el Título VIII del reglamento parlamentario, con intervención del Consejo de Gobierno tras la lectura por el Presidente o Presidenta de las iniciativas pendientes de tramitación en Pleno o en Comisión sobre el tema objeto de debate, que decaerán a la finalización del mismo. El Consejo de Gobierno podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite y podrá contestar a las intervenciones de forma aislada, conjunta o agrupada por razón de la materia y los Grupos parlamentarios tendrán derecho de réplica por el mismo tiempo que haya consumido el Consejo de Gobierno, el cual cerrará el debate en turno de dúplica. Terminado el debate, se suspenderá la sesión durante una hora a fin de que los Grupos parlamentarios, teniendo en cuenta tanto la información prestada por el Consejo de Gobierno como el desarrollo del debate mismo, estudien la posibilidad de alcanzar acuerdos⁹⁴.

En el caso de las sesiones informativas del Consejo de Gobierno, el artículo 153 del Reglamento parlamentario preceptúa que los miembros del Consejo de Gobierno, a petición propia o a iniciativa de un Grupo parlamentario o de un Diputado o Diputada con la sola firma de otros cuatro integrantes de la Cámara o de la Comisión, según los casos, deberán comparecer ante el Pleno o ante cualesquiera de sus Comisiones para celebrar una sesión informativa. Cuando la comparecencia se produzca a petición del Consejo de Gobierno, tras la exposición oral del Consejero o Consejera, se podrá suspender la sesión durante un tiempo máximo de cuarenta y cinco minutos, a petición de un Grupo parlamentario o del Consejo de Gobierno. A continuación intervendrán los representantes de cada Grupo parlamentario, por tiempo de diez minutos, para fijar posiciones, formular preguntas o hacer observaciones, a las que contestará el Consejero o Consejera sin ulterior votación. La Presidencia podrá, en su caso, conceder un turno de réplica y otro de dúplica a cada interviniente⁹⁵.

94 En los primeros quince minutos del citado tiempo de suspensión, los Grupos parlamentarios podrán modificar sus propuestas de resolución, y tendrán, asimismo, la posibilidad de presentar nuevas propuestas hasta un máximo de diez. La Mesa calificará y admitirá a trámite las propuestas de resolución presentadas siempre que se atengan al procedimiento establecido, sean congruentes con la materia objeto del debate y no impliquen moción de censura, incluidas las que propongan la creación de Grupos de Trabajo, Ponencias de Estudio, Comisiones de Investigación o Comisiones de Estudio, si previamente existen iniciativas de esta índole presentadas por Diputados pertenecientes al Grupo autor de la propuesta de resolución o por el Grupo mismo. En el supuesto de que el Pleno aprobase alguna resolución en la que se solicitara la comparecencia de alguna autoridad de la Administración del Estado o de la Administración local, se entenderá que la misma se ha de formalizar ante la Comisión competente y en los términos establecidos en el artículo 44.3 del Reglamento de la Cámara. La presentación y votación de las citadas propuestas se realizarán en el mismo orden de intervención seguido por los Grupos en el debate precedente. Dicha presentación no podrá realizarse por tiempo superior a diez minutos, sin que sea posible reabrir el debate (artículo 152 del Reglamento del Parlamento).

95 Cuando la comparecencia proceda a iniciativa de los Diputados o de los Grupos parlamentarios, después de la exposición oral de la persona compareciente, sólo intervendrá, por tiempo máximo de quince minutos, un Diputado o Diputada en representación de los que han solicitado la comparecencia para formular preguntas o hacer observaciones, que serán contestadas por aquélla. A continuación, se abrirán los correspondientes turnos de réplica o rectificación. De ser varios los Grupos solicitantes, podrán repartirse los tiempos de intervención, en cuyo caso los demás Grupos de la Cámara tendrán derecho a consumir un turno de fijación de posiciones, de una duración máxima de diez minutos, que se desarrollará antes de que el debate se cierre con las réplicas de los autores de la iniciativa y de quien comparezca. Reglamento del Parlamento de Andalucía, arts. 153 y ss, cit.

En el aspecto organizativo de esta actividad, con carácter general, los turnos de intervención de los comparecientes tendrán una duración máxima de veinte minutos, salvo que la Presidencia del Parlamento o de la Comisión respectiva, en función de la naturaleza y singularidad del tipo de debate previsto en el orden del día, resuelva lo contrario. Además, los miembros del Consejo de Gobierno podrán comparecer en Comisión, a estos efectos, asistidos de autoridades y personal funcionario de su Consejería. Los demás comparecientes podrán comparecer también asistidos de asesores.

10.4. Comunicaciones, programas y planes del Consejo de Gobierno

10.4.1. Comunicaciones del Consejo de Gobierno

Cuando el Consejo de Gobierno remita al Parlamento una *comunicación*, el debate podrá celebrarse ante el Pleno o ante la Comisión solicitada (artículo 148 del reglamento parlamentario). El debate se iniciará con la intervención de un miembro del Consejo de Gobierno y a continuación la Presidencia interrumpirá la sesión durante un plazo no superior a veinticuatro horas. Transcurrido dicho plazo se reanudará la sesión con la intervención de los Grupos parlamentarios. El Presidente o Presidenta de la Junta y los Consejeros podrán hacer uso de la palabra cuantas veces lo soliciten y podrán contestar a las preguntas de forma aislada, conjunta o agrupada por razón de la materia y los Grupos parlamentarios tendrán derecho de réplica por el mismo tiempo que haya consumido el Consejo de Gobierno, que cerrará el debate en turno de dúplica⁹⁶.

10.4.2. Programas y planes del Consejo de Gobierno

Cuando el Consejo de Gobierno remita un *programa* o un *plan* requiriendo el pronunciamiento del Parlamento, la Mesa (del Parlamento) ordenará su envío a la Comisión competente, cuya Mesa (de la Comisión) a su vez organizará la tramitación y fijará los plazos de la misma. La Comisión designará, en su caso, una Ponencia que estudiará el programa o plan en cuestión. El debate en la Comisión se ajustará al procedimiento de las comunicaciones, entendiéndose que el plazo para la presentación de propuestas de resolución será de tres días, si la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, hubiera decidido que aquéllas debieran debatirse en el Pleno de la Cámara. Los planes económicos se someterán a una votación final de totalidad, sin perjuicio de la votación de las propuestas de resolución que se hubieran presentado a los mismos.

96 Terminado el debate se suspenderá la sesión y la Presidencia abrirá un plazo de treinta minutos, durante el cual los Grupos parlamentarios podrán presentar a la Mesa propuestas de resolución congruentes con la materia objeto del debate y que no signifiquen moción de censura al Consejo de Gobierno. La Mesa calificará las propuestas y admitirá aquellas que se atengan al punto anterior. Reanudada la sesión, la Presidencia podrá autorizar la presentación de las propuestas de resolución por tiempo no superior a cinco minutos, sin que sea posible reabrir el debate. La presentación y votación de las citadas propuestas se realizarán en el mismo orden de intervención seguido por los Grupos en el debate precedente, salvo en lo que se refiere a la votación de aquellas que propongan el rechazo global del contenido de la comunicación del Consejo de Gobierno, que se votarán en primer lugar. Artículos 188 ss del Reglamento del Parlamento.

10.5. El Consejo de Gobierno ante las preguntas, interpelaciones, ruegos y mociones

Corresponde al Parlamento de Andalucía el control de la acción del Consejo de Gobierno a través de un conjunto de instrumentos previstos en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, tales como los ruegos, las proposiciones no de ley, las preguntas, las interpelaciones y las mociones⁹⁷. En primer lugar, hemos de diferenciar entre ruegos, preguntas e interpelaciones. En tanto que la pregunta interroga sobre “un hecho o asunto determinados”, el “ruego” consiste “en la expresión de un simple deseo que manifiesta el parlamentario para que el Gobierno informe o haga algo”. Ambas se diferencian de la interpelación en que ésta persigue del Gobierno una información de carácter más general y, además, ambas técnicas tienen un diferente tratamiento procedimental. Como consecuencia de una moción o interpelación, puede aprobarse una moción, acuerdo parlamentario consecuencia de la pregunta e interpelación presentada. Asimismo, cabe una moción de reprobación individual a un miembro del Consejo de Gobierno, cuya aprobación puede articularse a través de la previa presentación de una proposición no de ley a tal efecto. A diferencia de otras Comunidades Autónomas, la moción de reprobación no implica necesariamente el cese del sujeto reprobado.

10.5.1. Las preguntas al Consejo de Gobierno y al Presidente de la Junta de Andalucía

La pregunta al Consejo de Gobierno, que puede ser con respuesta oral o respuesta escrita, no da lugar a ningún debate parlamentario, en tanto que se limita al acto de interrogación, la contestación y, eventualmente, como máximo, una réplica y una dúplica. Durante la VII legislatura del Parlamento de Andalucía (2004-2008), las funciones de control se materializaron en 144 interpelaciones, 1.508 preguntas orales ante el Pleno, 2.281 preguntas orales ante Comisión, 11.178 preguntas al Gobierno con respuesta escrita, dos preguntas por iniciativa ciudadana, 454 comparecencias del Gobierno ante el Pleno y 1.674 comparecencias del Gobierno en Comisión⁹⁸.

97 Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Presidencia del Parlamento de Andalucía. El Pleno del Parlamento, en sesión celebrada los días 29 y 30 de abril de 2008, ha aprobado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124 y 136 y en la Disposición Adicional Primera del Reglamento de la Cámara, la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía 8-08/PPL-000001, cuyo texto se adjunta: Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. En la VII Legislatura, cumplidas determinadas condiciones, fue creada con carácter coyuntural la figura del Vocal o la Vocal de la Mesa, para así corregir la representación en dicho órgano respecto de su número de diputados en Pleno del Grupo Parlamentario afectado. En la presente legislatura, subsistiendo análogas circunstancias, se estima necesario el mantenimiento de la mencionada figura. En consecuencia, se procede a reformar el Reglamento del Parlamento de Andalucía en el sentido siguiente: Disposición Transitoria Única. Durante la VIII Legislatura del Parlamento de Andalucía, previo acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, aquel Grupo Parlamentario respecto del que se aprecie una clara desproporción entre su número de diputados en el Pleno y su representación en la Mesa de la Cámara podrá contar con un Vocal o una Vocal en la Mesa, que será nombrado por esta a propuesta del Grupo Parlamentario afectado. El Vocal o la Vocal, con voz pero sin voto, tendrá derecho de asistencia y opinión en las reuniones de la Mesa, recibirá la información necesaria para el desempeño de sus funciones, colaborará al normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones de la Presidencia y ejercerá, además, cualesquiera otras funciones que le encomiende aquella o la Mesa. No computará a efectos de quórum. *BOJA* núm. 96, p. 7.

98 http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/PublicacionesOficiales/IndicesEstadisticas_VII_Legislatura/indices/iniciati/geinicia.pdf

Según los artículos 158 y 159 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros, que habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Parlamento. No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica. La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo. Las preguntas formuladas para su respuesta por escrito no podrán demandar información o documentación que, por su naturaleza, figure entre las previsiones del artículo 7 del Reglamento (protección de datos, información secreta, reservada, etc.)⁹⁹. Asimismo, si el contenido de la cuestión sobre la que se pregunte estuviera publicado o hubiera sido objeto de anterior respuesta, el Consejo de Gobierno podrá contestar escuetamente, facilitando los datos que permitan identificar la publicación o la respuesta anteriormente proporcionada (artículo 164.1 del Reglamento).

En cuanto a la respuesta, en defecto de indicación, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito, y si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación. Este plazo podrá prorrogarse, a petición motivada del Consejo de Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Parlamento, por otro plazo de hasta veinte días más. Si el Consejo de Gobierno no enviara la contestación en dicho plazo, el Presidente o Presidenta de la Cámara, a petición del autor o autora de la pregunta, ordenará que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales. De tal decisión se dará cuenta al Consejo de Gobierno, que, no obstante, no quedará relevado de su deber de contestarla por escrito.

99 Según el artículo 7.1 del Reglamento del Parlamento, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento de su respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones públicas de la Junta de Andalucía los datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones, siempre que su conocimiento no conculque las garantías legalmente establecidas para la protección de los datos de carácter personal. Si el volumen de la documentación dificultase la remisión de copia de la misma, el órgano administrativo competente facilitará el acceso del Diputado o Diputada a la documentación solicitada para que tome las notas que considere oportunas. En virtud del párrafo 2, en el supuesto en que se soliciten datos, informes o documentos que consten en fuentes accesibles al público de carácter oficial, la Administración requerida podrá limitarse a la indicación precisa del lugar en el que se encuentren disponibles, siempre que sean susceptibles de reproducción. En virtud del párrafo 3, también podrá solicitar el Diputado o Diputada, por conducto de la Presidencia y previo conocimiento de su Portavoz, información de autoridades, organismos e instituciones de la Administración del Estado. Igualmente podrá solicitar información de la Administración local, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El párrafo 4 establece que los Diputados también tienen derecho a recibir, directamente o a través de los Servicios Parlamentarios, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus tareas. Los Servicios Generales de la Cámara tienen la obligación de facilitárselas, y el párrafo 5 que cuando para el cumplimiento de su función parlamentaria un Diputado o Diputada considere necesario visitar una dependencia de la Administración pública de la Junta de Andalucía, lo pondrá en conocimiento de la Mesa de la Cámara. La Presidencia del Parlamento lo comunicará a la Administración afectada señalando el día y la hora de la visita. La Administración podrá denegar por razones fundadas en derecho la visita de determinadas dependencias, así como la obtención de informaciones reservadas o secretas. En todo caso la visita se efectuará en tiempo y forma que no obstaculicen el normal funcionamiento del servicio.

En cuanto a su tipología, se contemplan las siguientes modalidades de preguntas a las que se enfrenta el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno e incluso algunos órganos directivos:

- a. Preguntas orales al Consejo de Gobierno ante el Pleno.- Se presentará un escrito con una escueta y estricta formulación de una sola cuestión, en la que se interroge sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Consejo de Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si va a remitir al Parlamento algún documento o a informarle acerca de algún extremo¹⁰⁰.
- b. Preguntas de máxima actualidad al Consejo de Gobierno ante el Pleno.- En cada sesión plenaria podrá sustanciarse hasta un máximo de ocho preguntas al Consejo de Gobierno que tengan por objeto cuestiones o temas de máxima actualidad, en cuyo caso, el Consejo de Gobierno podrá solicitar, motivadamente y por una sola vez, respecto de cada pregunta, el aplazamiento de su debate para la siguiente sesión. En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado o Diputada, contestará el Consejo de Gobierno. El Diputado o Diputada podrá intervenir para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Consejo de Gobierno, terminará el debate. El tiempo para la tramitación de cada pregunta no podrá exceder de cinco minutos, repartido a partes iguales entre quien la formule y el miembro del Consejo de Gobierno encargado de responderla.
- c. Preguntas de interés general al Presidente de la Junta de Andalucía ante el Pleno.- En cada sesión plenaria podrán tramitarse preguntas de interés general para la Comunidad Autónoma, dirigidas al Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía por los Presidentes o Portavoces de los Grupos parlamentarios. Su número máximo coincidirá con el de Grupos parlamentarios constituidos en la Cámara, sin que en la misma sesión puedan formular más de una (artículo 162).
- d. Preguntas de “máxima actualidad” al Presidente de la Junta de Andalucía ante el Pleno.- Durante cada período de sesiones podrá tramitarse un máximo de ocho preguntas de máxima actualidad al Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía, cuya asignación se realizará entre los Presidentes o Portavoces de los Grupos parlamentarios proporcionalmente a la representación de éstos, garantizándoseles en todo caso una por período de sesiones. En cada sesión plenaria sólo podrá tramitarse una de estas preguntas de máxima actualidad y la inclusión de esta pregunta en el orden del día comportará para el

100 En cada sesión plenaria podrá tramitarse un máximo de veinticuatro preguntas, número que podrá ser alterado por el Presidente o Presidenta de la Cámara, oída la Mesa y de acuerdo con la Junta de Portavoces. En caso de haberse presentado más de veinticuatro preguntas, la determinación de la prioridad se ajustará al siguiente orden: a. Tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de los Grupos parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar dos preguntas por Diputado o Diputada y número de integrantes de cada Grupo; b. En el supuesto de que el anterior criterio no resultase suficiente, por reflejar el cupo la misma proporción, se aplicará el de prioridad en la presentación; c. Dentro de cada Grupo parlamentario tendrán preferencia las preguntas de quienes hayan formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad; d. En todo caso, el número de preguntas asignado a los miembros de un mismo Grupo parlamentario no será inferior a dos, ni las preguntas formuladas por Diputados pertenecientes al Grupo parlamentario que cuente con mayor número de miembros en la Cámara podrán alcanzar la mitad del total.

- Presidente o Presidenta del Grupo beneficiado o para su Portavoz la obligación de retirar del orden del día inicialmente aprobado la pregunta ordinaria al Presidente o Presidenta que tenía previamente asignada, a cuyo efecto el escrito en el que se formule la iniciativa irá acompañado de la correspondiente propuesta de retirada.
- e. Preguntas orales al Consejo de Gobierno y órganos directivos en Comisión.- En virtud del artículo 163 del Reglamento parlamentario, las preguntas respecto de las que se pretenda respuesta oral en Comisión estarán en condiciones de ser incluidas en el orden del día una vez que sean calificadas y admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara, y con un tiempo total será de diez minutos. Podrán comparecer para responderlas los Viceconsejeros y Directores Generales o cargos que estén asimilados en rango a éstos.
- f. Preguntas escritas de “máxima actualidad” al Consejo de Gobierno en Comisión.- En cada sesión de Comisión, un Diputado o Diputada de cada Grupo parlamentario que cuente con alguna pregunta ordinaria en el orden del día previamente aprobado podrá formular una pregunta que tenga por objeto cuestiones o temas de máxima actualidad. Estas preguntas, que tendrán como hora límite de presentación las diez horas del penúltimo día hábil anterior al de celebración de la Comisión, se formularán por escrito ante la Mesa. La inclusión de estas preguntas en el orden del día comportará para el Diputado o Diputada que la haya presentado la obligación de retirar del inicialmente aprobado una pregunta ordinaria, a cuyo efecto el escrito en que se formule la iniciativa irá acompañado de la correspondiente propuesta de retirada.

10.5.2. Las interpelaciones al Consejo de Gobierno

Reguladas en el Capítulo I del Título IX del Reglamento del Parlamento de Andalucía, a diferencia de las preguntas, las interpelaciones se desarrollan ante el Pleno, dan lugar a un debate, no sólo entre interpelante y Consejo de Gobierno, sino también, eventualmente, con intervención de un representante de cada Grupo parlamentario “excepto de aquel de que proceda la interpelación”. Además, pueden dar lugar a una moción en la que la Cámara manifiesta su posición respecto al tema objeto de debate. En este segundo aspecto la moción se diferencia materialmente muy poco de la proposición no de ley, habiéndose producido un desplazamiento en la utilización de una clase de iniciativa por otra, con un progresivo incremento de las proposiciones no de ley. La causa de esta sustitución es la consecución del mismo objetivo: la manifestación de la posición de la Cámara por un procedimiento más rápido que evita duplicar el debate y cuya votación se realiza en la misma sesión en que se presenta¹⁰¹. En consecuencia, la interpelación se materializa en un debate pero también, y quizás con mayor valor político, en una propuesta de resolución que, en concepto de moción, puede presentarse a la Cámara para que adopte un acuerdo con la manifestación de voluntad del Parlamento frente al Consejo de Gobierno.

101 Las preguntas de iniciativa ciudadana fueron introducidas en el Reglamento de la Cámara en la IV legislatura y su número ha sido extremadamente escaso. De 13 (5+8) presentadas durante esta primera etapa sólo llegaron a contestarse cuatro (3+1). En la VI legislatura se presentaron 20 (3+17) y fueron contestadas 12 (3+9). En cuanto a las interpelaciones, se computaron 89 en la I legislatura, 97 en la II, 80 en la III, 22 en la IV, 63 en la V y 58 en la VI.

El Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé la siguiente tipología de interpellaciones al Consejo de Gobierno:

- a. Interpellaciones ordinarias.- Los Diputados, previo conocimiento de su Grupo parlamentario, y los propios Grupos parlamentarios podrán formular interpellaciones al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros en los términos previstos en el presente capítulo (artículo 154 del Reglamento), que habrán de versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Consejo de Gobierno o de alguna Consejería. En cada sesión plenaria se tramitarán, como máximo, dos interpellaciones y el Consejo de Gobierno podrá solicitar, motivadamente y por una sola vez, el aplazamiento de una de las dos interpellaciones incluidas en el orden del día, para su debate en la siguiente sesión (art. 155. 6 del Reglamento). Las interpellaciones se sustancian ante el Pleno, dando lugar a un turno de exposición por quien la formule, a la contestación del Consejo de Gobierno y a sendos turnos de réplica, sin que las primeras intervenciones puedan exceder de diez minutos ni las de réplica de cinco.
- b. Interpellaciones de “máxima actualidad” (artículo 155.4). En cada sesión plenaria podrá tramitarse una interpellación que tenga por objeto cuestiones de máxima actualidad.
- c. Interpellaciones urgentes.- La inclusión de una interpellación urgente en el orden del día solicitado comportará para el Grupo parlamentario beneficiado la obligación de retirar del orden del día inicialmente aprobado la interpellación ordinaria que tenía previamente asignada, a cuyo efecto el escrito en el que se formule la iniciativa irá acompañado de la correspondiente propuesta de retirada.

10.5.3. Mociones

Toda interpellación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición y, en el caso de que prospere, la Comisión a la que corresponda por razón de la materia controlará su cumplimiento y el Consejo de Gobierno, acabado el plazo fijado para dar cumplimiento a la moción, dará cuenta del mismo ante la Comisión correspondiente. Si el Consejo de Gobierno incumpliese la realización de la moción o no diese cuenta a la Comisión, el asunto se incluirá en el orden del día del próximo Pleno (artículo 157 del Reglamento parlamentario).

10.6. La información en materia económica al Parlamento de Andalucía

En virtud del artículo 45 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009 y bajo la rúbrica del Título VII *De la información al Parlamento de Andalucía*, el Consejo de Gobierno remitirá trimestralmente a la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento de Andalucía: a) Relación de expedientes de modificaciones presupuestarias aprobados de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; b) Relación de los gastos de inversiones reales y de las autorizaciones para contratar que por razón de la cuantía correspondan al Consejo de Gobierno; c) Relación de avales que haya autorizado en el

período, en la que se indicará singularmente la entidad avalada, importe del aval y condiciones del mismo; d) Los expedientes de modificación de plantillas presupuestarias aprobados en virtud de lo previsto en el apartado 3 del artículo 16 de esta Ley.

Asimismo, la Consejería de Economía y Hacienda deberá remitir a la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento de Andalucía la siguiente información:

- a. Con carácter trimestral: los expedientes de modificaciones presupuestarias aprobados de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; las operaciones financieras activas a que se refiere el artículo 38 de esta Ley para rentabilizar fondos; situación de endeudamiento, remitida por las agencias de régimen especial, por las agencias públicas empresariales, por las entidades de derecho público del artículo 6.1.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, las Universidades públicas andaluzas, los consorcios y las fundaciones a dicha Consejería, en virtud de lo previsto en el apartado 4 del artículo 35 de esta Ley; los anticipos concedidos a Corporaciones Locales a cuenta de los recursos que hayan de percibir con cargo al Presupuesto por participación en tributos del Estado;
- b. Traslado de los siguientes asuntos: Acuerdos de emisión de Deuda Pública que se adopten en el ejercicio, especificando la cuantía de la deuda y las condiciones de amortización; operaciones de refinanciación, canje, reembolso anticipado o prórroga de emisiones de deuda previstas en la letra b) del apartado 1 del artículo 34 de la Ley 3/2008; informes previstos en el artículo 15 de esta Ley, que contemplen incremento de retribuciones para el personal al servicio de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas u organismos autónomos y, en su caso, agencias de régimen especial, Universidades de titularidad pública de competencia de la Comunidad Autónoma y agencias públicas empresariales, entidades de derecho público del artículo 6.1.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sociedades mercantiles del sector público andaluz.

Por último, y a los efectos de un mejor conocimiento, por parte del Parlamento, de la actividad de la Administración autonómica, las Consejerías, agencias administrativas u organismos autónomos y, en su caso, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, entidades de derecho público del artículo 6.1.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sociedades mercantiles del sector público andaluz y otras entidades, órganos o servicios dependientes de los anteriores, remitirán un ejemplar de todas las publicaciones unitarias o periódicas editadas por los mismos a los Servicios de Biblioteca y Documentación y Archivo del Parlamento, así como a los diferentes Grupos parlamentarios¹⁰².

102 Artículo 45 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. BOJA 259 de 31 de diciembre 2008, p. 21.

XI. CONTROL Y RESPONSABILIDAD DEL CONSEJO DE GOBIERNO

El Capítulo II del Título V de la Ley 6/2006, *De la responsabilidad política del Gobierno*, establece el principio de responsabilidad política del Gobierno andaluz y configura legalmente el deber del Gobierno a someterse a un sistema de control, y el derecho-deber del Parlamento de Andalucía de “exigir de la responsabilidad política” al Consejo de Gobierno. Conforme al artículo 39 de esta ley de gobierno, el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía es responsable políticamente ante el Parlamento de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, y de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus integrantes por su gestión, a través de los siguientes procedimientos: a) la moción de censura; y b) la cuestión de confianza. Reguladas ambas en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento de Andalucía como una responsabilidad del Presidente de la Junta que, a través suya y de forma indirecta, se extiende al resto del Consejo de Gobierno, la Ley 6/2006 desarrolla esta regulación y determina que la delegación temporal de funciones ejecutivas atribuidas al Presidente o a la Presidenta de la Junta de Andalucía en la persona titular de una Vicepresidencia o de una Consejería no exime a aquél o a aquélla de responsabilidad política ante el Parlamento de Andalucía, criterio aplicable a los casos de delegación de funciones de su competencia del resto de quienes integran el Consejo de Gobierno.

11.1. La cuestión de confianza

El artículo 127 Estatuto de Autonomía de 2007 y el artículo 144 del Reglamento parlamentario, que reproducen el art. 112 CE, disponen que el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, en cuyo caso la confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados. En virtud del artículo 144.2 de Reglamento del Parlamento, la cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa del Parlamento, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno. Admitido el escrito a trámite por la Mesa, la Presidencia dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno.

Se encuentra legitimado para plantear la cuestión de confianza el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno. El objeto de la cuestión de confianza recae exclusivamente sobre “su programa o sobre una declaración de política general”, lo que le otorga, al igual que ocurre con el art. 112 de la Constitución, un carácter que se ha considerado “restrictivo”, porque no permite la presentación de una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley u otro aspecto relacionado con la acción de Gobierno. Sin embargo, algunos Estatutos recogen la posibilidad de plantear una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley, incluso sobre un problema sectorial o singular, afectare sustancialmente, a juicio del presidente, a la entidad de su programa (Asturias).

El debate sobre la cuestión de confianza se desarrolla con sujeción a las normas establecidas para el de investidura, correspondiendo al Presidente o Presidenta de la Junta y, en su caso, a los miembros del Consejo de Gobierno las intervenciones allí establecidas para el candidato o candidata. Concretamente, la cuestión de confianza se ha de formalizar en escrito motivado dirigido a la Mesa del Parlamento, acompañado de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno en la que se haga constar la existencia de la deliberación previa. Una vez admitido a trámite por la Mesa, la Presidencia “dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno”, con una convocatoria ad hoc al Pleno del Parlamento. A continuación, se celebra el debate, “correspondiendo al presidente de la Junta y, en su caso, a los miembros del Consejo de Gobierno, las intervenciones allí establecidas para el candidatos”. Finalizado el debate, la propuesta de confianza será sometida a votación a la hora que, previamente, haya sido anunciada por la Presidencia del Parlamento aunque no “hasta que transcurran veinticuatro horas desde su presentación”.

La confianza se entenderá otorgada si obtiene el voto favorable de la mayoría simple de los Diputados y, en virtud del artículo 91.2 esta votación será “en todo caso”, pública por llamamiento, modalidad de votación en la que “un Secretario o Secretaria nombrará a los Diputados y éstos responderán Sí, No o Abstención. El llamamiento se realizará por orden alfabético del primer apellido, comenzando por el Diputado o Diputada cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los de la Mesa votarán al final”.

En cuanto a sus efectos, en el supuesto de que el Parlamento negara su confianza, “el presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento”, cuyo Presidente, “en el plazo máximo de quince días”, convocará sesión plenaria para la elección de nuevo presidente (artículo 146 del Reglamento parlamentario).

11.2. La moción de censura

Siguiendo el modelo de moción de censura constructiva previsto en la Constitución de 1978 (artículo 113.2), el Parlamento de Andalucía puede exigir la responsabilidad política del Presidente o Presidenta de la Junta mediante la adopción de una moción de censura (art. 126 del Estatuto de Autonomía de 2007 y artículo 139 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), conforme a los siguientes requisitos:

- a. La moción deberá ser propuesta, al menos, por una cuarta parte de los miembros de la Cámara en escrito motivado dirigido a la Mesa del Parlamento. Se trata de un número mínimo de signatarios no sólo por encima de la Constitución (art. 113.2, la décima parte de los diputados), sino también de la recomendación efectuada por los Acuerdos Autonómicos de 1981 (un 15 % de los miembros de la Cámara), recogida en la mayor parte de los Estatutos elaborados con posterioridad a los mismos.
- b. La propuesta habrá de incluir un candidato o candidata a la Presidencia de la Junta que haya aceptado la candidatura. La Mesa del Parlamento, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos señalados en el apartado anterior, la admitirá a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente o Presidenta de la Junta y a los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

- c. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura podrán presentarse mociones alternativas, que deberán reunir los mismos trámites de admisión.
- d. El Presidente de la Junta de Andalucía en funciones no podrá ser sometido a una moción de censura (artículo 37 de la Ley, 6/2006, del Gobierno).

En el proceso de tramitación de la moción de censura pueden diferenciarse, al igual que suele hacerse en el comentario de los procesos equiparables del texto constitucional, una serie de rasgos significativos: 1) Un periodo de enfriamiento entre la presentación de la moción de censura y su votación, con objeto de dotar de serenidad el debate y la posterior votación, que ha recibido abundantes críticas por su extensión -cinco días en la Constitución y en la mayoría de los Estatutos-, incluido el de Andalucía (art. 126.1 Estatuto de Autonomía de 2007 y en el artículo 141 del Reglamento parlamentario, según el cual “la moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia, que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General”; un plazo inusual en Derecho comparado; 2) La posibilidad de presentar “mociones alternativas” en los dos días siguientes, con los mismos requisitos anteriores y sometidas a los mismos trámites de admisión; y 3) El debate y votación de la moción, diferenciándose entre la “defensa de la moción” por uno de los firmantes, la intervención del candidato propuesto a la Presidencia de la Junta, con objeto de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar, y las intervenciones de los grupos parlamentarios que lo soliciten, decretándose entre aquellas intervenciones y estas últimas un período de “interrupción” que no podrá ser inferior a veinticuatro horas¹⁰³; 4) Tras la interrupción decretada por la Presidencia, en todo caso no inferior a veinticuatro horas, podrán intervenir los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por tiempo de treinta minutos, fase en la cual todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos; 5) Si se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente o Presidenta de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser sometidas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación; 6) La exigencia de mayoría absoluta para que sea aprobada la moción que, en virtud del artículo 91.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, será “en todo caso” pública por llamamiento. El llamamiento se realizará por orden alfabético del primer apellido, comenzando por el Diputado o Diputada cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los de la Mesa votarán al final.

En lo referente a sus efectos, en caso de que sea aprobada la moción de censura, el Presidente de la Junta “presentará su dimisión ante el Parlamento”, el candidato “se entenderá investido de la confianza de la Cámara” y el Rey “le nombrará Presidente de la Junta de Andalucía”, no procediéndose a la votación de las restantes mociones en el supuesto de que hubieran sido presentadas varias. Por el contrario, en el supuesto de no prosperar la moción de censura, sus firmantes no poder presentar otra durante el mismo período de sesiones, lo que se extiende a las mociones “alternativas” que no hubiesen sido votadas.

103 Según el artículo 141.1 del Reglamento, el debate se iniciará por la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación, y también sin limitación de tiempo, intervendrá el candidato o candidata propuesto en la moción para la Presidencia de la Junta, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar.

CAPÍTULO LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
SEGUNDO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Severiano Fernández Ramos
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

1.	LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	113
2.	ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	117
2.1.	Personalidad jurídica	117
2.2.	Principios organizativos.....	118
2.3.	Régimen general de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía	129
2.4.	Especial referencia a los órganos colegiados	137
3.	LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	149
3.1.	Las Consejerías	149
3.2.	Los órganos directivos de las Consejerías.....	167
3.3.	Otras estructuras organizativas	181
3.4.	Los órganos interdepartamentales	188
4.	LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	194
4.1.	La organización vicarial fallida.....	194
4.2.	Las Delegaciones Provinciales	198
4.3.	Las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía	201
4.4.	Otros órganos territoriales.	209
	ANEXO	211

1. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En línea de principio, puede afirmarse que la capacidad de las Comunidades Autónomas de autoorganizarse es ancilar a su naturaleza de instituciones dotadas de la capacidad de definir e implementar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia¹. Como consecuencia lógica de esta capacidad, las Comunidades han de poder adaptar sus estructuras organizativas a las necesidades y estrategias determinadas en cada momento por sus instituciones de gobierno (Parlamento y Gobierno). Pero, como cualquier otra potestad pública, tampoco esta es ilimitada, pues habrá de respetar no sólo los mandatos constitucionales sino también las competencias del Estado en la materia².

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido en diversas ocasiones la competencia autonómica relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), o que constituye una manifestación central del principio de autonomía (STC 251/2006, FJ 10).

Ahora bien, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 (como el resto de los Estatutos), plasmó la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganizatoria en dos preceptos. De un lado, el art. 13 atribuía la competencia exclusiva sobre "Organización y estructura de sus instituciones de autogobierno" (1º), y "Organización y estructura de sus organismos autónomos" (2º). Y, de otra parte, el 15 asignada la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en la materia de "Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía" (1º). Esta distinción obedecía a la circunstancia de que la Constitución, si bien contempló entre las competencias asumibles por todas las Comunidades Autónomas, con carácter exclusivo, "la organización de sus instituciones de autogobierno" –art. 148.1.1-, en cambio reservó al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas –art. 149.1.18 CE-

1 Incluso en el caso de materias en las que la competencia autonómica se circunscribe al ámbito de la ejecución, la doctrina constitucional ha admitido la competencia de la Comunidad para dictar los reglamentos de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos correspondientes (SSTC 18/1982 y 243/1994, entre otras). Vid., E. ARGULLOL MURGADAS, "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, nº 182, 1979, pp. 21 y ss.; "La Administración de las Comunidades Autónomas", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, t IV, pp. 3449 y ss.; "Administración de las Comunidades Autónomas", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 258 y ss.; M. ALVÁREZ RICO, "La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas", *RAP* nº 105, 1984, pp. 133 y ss.; J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, "Sobre la potestad autonómica de autoorganización", *REDA* nº 71, 1991, pp. 317 y ss.; R. TEROL GÓMEZ, "La Administración de las Comunidades Autónomas", en *La Administración Pública española*, INAP, Madrid, 2002, pp. 313 y ss.; J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, *Tratado de Derecho Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2005; M. BASSOLS COMA (coord.), *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madrid, 2004.

2 Como es sabido, ni siquiera los Estados miembros son absolutamente libres para organizar sus estructuras internas en aras de la aplicación del Derecho comunitario, pues la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha impuesto límites al principio de autonomía institucional, con objeto de garantizar el llamado efecto útil de las Directivas comunitarias.

Debido a esta dualidad de títulos competenciales, la doctrina constitucional se ha esforzado por delimitar ambos, pues la potestad de las Comunidades Autónomas de autoorganización de las instituciones de gobierno es máxima, al no verse afectada por el título estatal previsto en el art. 149.1.18 CE³.

A este respecto, el Alto Tribunal entiende que, en tanto que competencia exclusiva, tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Así, la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, dirá:

«Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito» (STC 27/1988 y a sensu contrario STC 13/1988).

Respecto a la competencia del Estado, como recuerda la STC 251/2006, de 25 de julio:

«Respecto a la competencia del Estado, también hemos puntualizado que aquél «puede establecer desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, la potestad organizatoria (autonómica)... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refiere aspectos meramente

3 Así, por ejemplo, la STC 186/1988 señala que son instituciones de autogobierno la Asamblea Legislativa, el Presidente y el Consejo de Gobierno, pero bajo esa denominación no pueden incluirse los servicios administrativos de la Comunidad (FJ 4). Como tampoco pueden incluirse en dicho concepto de instituciones de autogobierno las Cámaras Agrarias, que participan de la naturaleza de Administraciones públicas (STC 132/1989, FJ 21). Con todo, se trata de un criterio criticado por un sector de la doctrina (Muñoz Machado o J. Tornos, al reducir el título relativo a las instituciones de autogobierno a las instituciones "políticas"). Vid. B. COLOM PASTOR, "La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas", REALA nº 306, 2008, pp. 187 y ss

organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 50/1999, de 6 abril, FJ 3)⁴.

En efecto, el alto tribunal precisa que “no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación”

«En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas. Con todo, es cierto que, ... , la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no el único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuando menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (STC 50/1999, FJ 3).

De este modo y, en todo caso, será de aplicación la doctrina constitucional sobre el alcance material de las bases en el ámbito de la legislación compartida, en el sentido de que el Estado no puede descender a un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo⁵.

4 El Tribunal Constitucional declaró tempranamente que la competencia estatal referida al “régimen jurídico de las Administraciones públicas” no comprende tan sólo los aspectos relacionados con la regulación de la actividad de las distintas Administraciones públicas, sino también los *elementos esenciales de su organización*, ámbito de competencias y estructura de la función pública, pero sin que la intervención estatal pueda llegar a anular la capacidad de las Comunidades Autónomas para autoorganizarse (STC 76/1983, FJ 38). Vid. una interpretación “en calve autonómica” de este pronunciamiento en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “Sobre la potestad autonómica de autoorganización”, *op. cit.*, pp. 325-326.

5 En sentido similar, J.J. Díez Sánchez (“Los órganos colegiados en la Ley 30/1992”, *REALA* núm. 266, 1985, p. 362), señalaba que la competencia estatal debía limitarse a los aspectos esenciales que garanticen el objetivo perseguido por el legislador. Lo que no se comparte es la opinión de B. Colom Pastor (“La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas”, *REALA* nº 306, 2008, p. 200), según la cual las bases del Estado referidas a las Administraciones autonómicas han de ser menor extensión e intensidad a las referidas a otras Administraciones. Si por esas otras Administraciones nos referimos a las locales, no existe razón para mantener un tratamiento diverso, debido a la competencia autonómica sobre el régimen local.

Por el contrario, la regulación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas ha de permitir a las Comunidades Autónomas “adoptar las opciones organizativas que mejor se acomoden a sus necesidades e intereses”. Y para el desarrollo de estas normas básicas “las Comunidades Autónomas disponen de un amplio margen de libertad de decisión, que les permite sin duda expresar sus propias opciones políticas sobre la organización administrativa que de ellas depende” (STSC 227/1988, FFJJ 21 y 24).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, a diferencia del Estatuto de 1981, deslinda las competencias (en todo caso exclusivas) sobre las instituciones de autogobierno –art. 46-, de las competencias (en parte exclusivas y en parte compartidas) sobre Administraciones públicas andaluzas –art. 47-. Dejando de lado, el matiz del art. 47 referido en plural a las Administraciones públicas andaluzas (y que legitima la competencia autonómica sobre el régimen jurídico de las Administraciones locales de su territorio), el Estatuto refiere la competencia exclusiva de la Comunidad sobre la organización de la Administración de la Junta de Andalucía en dos preceptos del art. 47:

- «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» –art. 47.1.1^o.
- «El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (...)» –art. 47.2.1^o.

Al margen de la inexactitud de los términos empleados por el estatuyente⁶, lo más relevante es la aparente contraposición entre ambos títulos competenciales. Dado que es evidente que la estructura y organización de los órganos y organismos de la Administración de la Junta es, al menos, una parte de la materia régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su especificación en un apartado propio parece obedecer al objetivo del legislador estatutario de cubrir la competencia autonómica implícita en el art. 149.118^o CE, cuando reserva al Estado la competencia sobre el procedimiento administrativo común, “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”. A partir de este inciso se ha señalado la pretensión de sustantivar una competencia autonómica sobre procedimiento administrativo «derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma»⁷.

6 Como señala P. ESCRIBANO COLLADO, “La Administración de la Junta de Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, p. 916, la redacción del precepto no es afortunada, pues la expresión «órganos administrativos públicos» es redundante, y la noción de «organismo autónomos» es restrictiva. Con todo, parece claro que en este segundo caso se impone una interpretación finalista que englobe todo tipo de entidades instrumentales, con independencia de su denominación formal.

7 Vid. J.I. MORILLO-VELARDE PEREZ, “Competencias sobre el régimen de las Administraciones públicas”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 406-407. Lo cierto es que, de un modo más breve, ya el Estatuto de 1981 –art. 13.4- había contemplado la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de “Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma”. Vid. J. CLIMENT BARBERÁ, “Potestad de autoorganización y procedimiento administrativo de las Comunidades Autónomas”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Volumen I, IEF, Madrid, 1988, p. 412.

En nuestra opinión, si se interpreta de un modo finalista la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común, en el sentido de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, no existe dificultad alguna para reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas generales sobre procedimiento administrativo (y no sólo disposiciones relativas a materias específicas) más allá de la literal referencia del art. 149.1.18 CE a las singularidades derivadas de la organización propia, siempre y cuando dichas normas generales respeten las garantías mínimas ordenadas en la Ley básica sobre el "procedimiento administrativo común"⁸.

2. ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. Personalidad jurídica

La Ley de Gobierno y Administración de 1983 establecía que, para el cumplimiento de sus fines, la Administración de la Comunidad Autónoma actúa con personalidad jurídica única –art. 35.2-. De un modo más correcto, la LAJA declara que la Administración de la Junta de Andalucía, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única, sin perjuicio de la que tengan atribuida las entidades instrumentales de ella dependientes –art. 2.2-⁹. De este modo, se explicita la capacidad de creación de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y diferenciada de la personalidad de la Administración de la Junta de Andalucía. Ahora bien, dado que parte de estas entidades instrumentales tienen la consideración de Administración, si

8 Así, F. SAINZ MORENO ("Principios y ámbito de aplicación de la L.A.P.", en *Administraciones Públicas y ciudadanos*, Praxis, Barcelona, 1993, pp. 163 y ss) entiende que, tras la STC 227/1988, no parece posible precisar qué alcance práctico tiene para el Estado y para las Comunidades Autónomas la distinción entre "bases más desarrollo" y "procedimiento común más especialidades procedimentales por razón de su propia organización y de su propia competencia material". En sentido similar, J. TORNOS MAS ("Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor, en *Administración Pública y procedimiento administrativo*", Bosch, Barcelona, 1994, p. 43) afirma la identidad sustancial, material y funcional, de los títulos bases del régimen jurídico y procedimiento administrativo común. Por su parte, F. LOPEZ MENUJO ("Naturaleza y significación general de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *Autonomías*, nº 16, 1993, pp. 32 y ss.) defiende la especificidad de la noción de "ley común" frente a la de "legislación básica", si bien a la hora de determinar el alcance de la competencia del legislador estatal llega a resultados similares a los anteriores. Así dirá que el Estado sólo puede razonablemente dictar directrices, principios y técnicas jurídicas básicas, excluyendo la regulación de cuestiones secundarias. Por otro lado, M. FERNANDO PABLO (*La Ley Común de Procedimiento Administrativo*, Colex, Madrid, 1993, pp. 85 y 94), quien defiende que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para regular el procedimiento "en general" -no referido a una materia concreta-, por tratarse de una competencia "exclusiva" del Estado en virtud del título relativo al procedimiento administrativo común, al tratar la Ley catalana 13/1989 no tiene más remedio que reconocer que dicha ley, en la medida en que no disminuye sino que refuerza las garantías de los ciudadanos, "parece que debe entenderse compatible con la regulación del procedimiento administrativo común" (p. 87).

9 De modo similar, Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón –art. 2-; Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad de Navarra –art. 2-.

quiera “institucional” –art. 52.2 LAJA-, tal vez, habría sido conveniente seguir el criterio de otras leyes autonómicas (y, a su vez, de la LOFAGE) y acuñar la noción de Administración General de la Junta de Andalucía¹⁰.

Asimismo, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía de 2007, reproduciendo idéntico del Estatuto de 1981 –art. 43.1- establece que la Comunidad Autónoma es Administración Pública «a los efectos de la Ley Reguladora de Jurisdicción Contencioso-Administrativa» –art. 139.1-. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la doctrina¹¹, se trata de una afirmación técnicamente errónea, pues la Comunidad Autónoma no es Administración Pública, y la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deja meridianamente claro –art. 1.2- al diferenciar a las Administraciones, entre ellas las de las Comunidades Autónomas, de otros órganos constitucionales y estatutarios que no son Administración pública. Y una declaración adicional de personalidad jurídica única se contiene, en general, para las Administraciones de las Comunidades Autónomas en la LRJPAC –art. 3.4-.

2.2. Principios organizativos

La LAJA –art. 3- declara que la Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general a través de sus órganos y entidades instrumentales, con sujeción a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico. Como es bien sabido, los principios de objetividad y sometimiento pleno a la legalidad son principios constitucionales –art. 103.1 CE- y, por tanto, directamente aplicables a todas las Administraciones públicas.

Además, la LAJA enuncia que la Administración de la Junta de Andalucía se organiza y actúa de acuerdo con una prolija serie de principios. Por su origen, la gran mayoría de los principios se encuentran ya contenidos en normas que vinculan a la LAJA (como la propia Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Ley estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas). Asimismo, por su estructura, en la relación de la LAJA se mezclan principios organizativos, de funcionamiento, de relaciones de la Administración con los ciudadanos y de relaciones con otras Administraciones públicas. Y, por último, es evidente la interconexión de buena parte de los principios enunciados. Así, por ejemplo, entre el principio de eficiencia y la programación de objetivos, o entre el principio de coordinación y la planificación de la actividad.

10 Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León –art. 3.2-; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria –art. 3-; Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la La Rioja –art. 3-.

11 P. ESCRIBANO COLLADO, “La Administración de la Junta de Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, p. 909.

Teniendo presente que el objeto de este trabajo es la organización de la Administración (general) de la Junta de Andalucía y no tanto su actuación frente a terceros (ya sean administrados u otras Administraciones), pasamos a comentar muy brevemente los principios enunciados en la LAJA respetando su orden:

- a) *Eficacia*. Se trata de un principio constitucional –art. 103.1 CE-, recogido también en la normativa estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –art. 3.1-, y en el propio Estatuto de Autonomía –arts. 44 y 133.1-. Este principio es empleado para múltiples actuaciones: así, por ejemplo, preside el funcionamiento de los órganos colegiados –art. 92.2-, puede fundamentar la creación de órganos o estructuras administrativas de ámbito comarcal –art. 35.2-, o la creación de una entidad instrumental –art. 50.1- y su control –art. 63-, o puede fundamentar una encomienda de gestión –art. 105.1-.
- b) *Jerarquía*. Como el anterior, consiste en un principio constitucional –art. 103.1 CE-, recogido también en la normativa estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –art. 3.1-, y en el propio Estatuto de Autonomía –art. 133.1-. La principal manifestación se expresa en el art. 2.2 de la LAJA, cuando enuncia que la Administración de la Junta de Andalucía está constituida por órganos jerárquicamente ordenados. Y, como corolarios de este precepto, puede señalarse la clasificación de los órganos en superiores y directivos –art. 16 LAJA-, y la ordenación jerárquica de las Consejerías –art. 25-¹².
- c) *Descentralización funcional*. Ciertamente la Constitución hace referencia a un principio de descentralización, reiterado en la LRJPAC –art. 3.1-. Y es cierto es que legislación administrativa se ha venido admitiendo la denominada *descentralización funcional* (también llamada institucional o por servicios), la cual operaría entre una Administración territorial y una Administración institucional o especializada, y así se expresa la LOFAGE –arts. 41 y 45.1-, de donde parece tomar esta noción la LAJA al definir a las agencias como entidades que actúan en régimen de descentralización funcional –art. 54.1-. Sin embargo, es cuestionable que la descentralización a la que alude la Constitución pueda satisfacerse con una operación técnico-organizativa de este tipo. De hecho, el propio Estatuto de Autonomía no refiere el principio de descentralización en el 133.1, sino en el art. 90 como principio de la organización territorial¹³.

12 Como manifestaciones menores, la jerarquía determina la competencia para resolver conflictos de atribuciones –art. 110.1 LAJA-, la resolución de recusaciones –art. 97-, y recursos de alzada –art. 115.1-, o es el primer criterio para determinar la suplencia del presidente de un órgano colegiado –art. 93.2-.

13 Como hemos defendido en otro lugar, en nuestra opinión, el concepto de descentralización debe ser conectado con la configuración del Estado español como un Estado Autonomístico -arts. 2 y 137 CE-, es decir, un Estado que garantiza un pluralismo político territorial. Por tanto, el término de descentralización debe reservarse para la llamada descentralización territorial, y no para esa ficticia descentralización funcional. Vid. E. GAMERO CASADO, S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, 6ª ed., Madrid, 2009, pp. 109-110.

- d) *Desconcentración funcional y territorial*. El principio de desconcentración se trata nuevamente de principio constitucional –art. 103.1 CE-, recogido también en la normativa estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –art. 3.1- y en el Estatuto de Autonomía –arts. 90 y 133.1-. La especificación de una desconcentración funcional y territorial parece inspirada en la LOFAGE –art. 3.1-. Asimismo, la propia LAJA –arts. 99.2 y 100- regula la desconcentración de competencias en términos similares a los contenidos en la LRJPAC –art. 12.2 y 3-, añadiendo la existencia de circunstancias de orden organizativo, funcional o territorial que hagan necesaria la desconcentración¹⁴.
- e) *Coordinación*. Nuevamente se trata de un principio explicitado en la Constitución –art. 103.1 CE-, recogido en la LRJPAC –art. 3.1- y en el Estatuto de Autonomía –arts. 44, 89.2, 90, 93.1 y 133.1-. Naturalmente, su alcance es bien diverso según se trate de relaciones entre órganos y entidades dependientes de la Administración de Junta de Andalucía o bien de relaciones entre ésta y otras Administraciones, principalmente las Locales. En lo que se refiere a las primeras (puesto que las segundas son objeto de estudio en otro Capítulo de esta obra), el principio de coordinación presenta múltiples manifestaciones: así es un competencia de los órganos superiores sobre los inferiores –arts. 17.1, 26.1, 27.d), 28.1 LAJA-, o bien justifica la específica atribución de competencias a un órgano sobre otros –art. 35.1 Ley 6/2006 del Gobierno en relación con las Comisiones Delegadas, o art. 36.1 LAJA respecto a los Delegados del Gobierno-. Pero, sobre todo, su máxima expresión se enuncia en el art. 4, cuando la LAJA declara que la Administración de la Junta de Andalucía constituye un sistema integrado de órganos y entidades, informado por el principio de coordinación.
- f) *Lealtad institucional*. Se trata de un principio definido en la LRJPAC –art. 4.1- entre los principios de las relaciones de las Administraciones Públicas (precepto que sigue de cerca la propia LAJA –art. 8.1-), y, en este sentido, es reiterado en el Estatuto de Autonomía a propósito de las relaciones entre la Comunidad y las Administraciones Locales –arts. 90, 93.1-, y el Estado –arts. 175.2, 183.1 y 5, 219.1-, por lo que su estudio corresponde a otro Capítulo de esta obra.
- g) *Buena fe*. Este principio junto con el de confianza legítima, que se enuncia seguidamente, fue introducido en la LRJPAC –art. 3.1-, y también se enuncia en el Estatuto de Autonomía –arts. 133.1-. No obstante, sus principales virtualidades se sitúan en las relaciones con terceros, por lo que su tratamiento excede del objeto de este trabajo.

14 En otro lugar hemos defendido que la concepción dominante de la desconcentración como simple transferencia competencial de los órganos superiores en los inferiores es errónea. La traslación de competencias entre órganos centrales subordinados no constituye más que una opción técnica, que como tal debe conectarse, en cada caso concreto, con el principio de eficacia, pero que no debe entenderse como una opción indiscriminada de la Constitución, pues en tal caso carecería de justificación su mención como principio con identidad propia. La desconcentración propiamente dicha debe significar algo más, y ese algo más estriba en que la operación de desconcentración debe tener una relevancia directa para los ciudadanos, y esta relevancia existirá cuando la traslación de competencias opere, no sólo entre órganos subordinados sino además entre órganos centrales y órganos periféricos de la Administración de que se trate, pues en tal caso se produce un claro beneficio para los administrados, al contar con una Administración, sino más participada -como ocurre con el principio de descentralización- sí, al menos, más próxima. Interpretada así, sí aparece justificada la opción genérica de la Constitución por el principio de desconcentración. Vid. E. GAMERO CASADO, S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, 6ª ed., Madrid, 2009, pp. 111.

- h) *Confianza legítima*. Nos remitimos a lo indicado en el apartado anterior.
- i) *Transparencia*. Aun cuando no está explicitado en la Constitución, puede inferirse de la misma –en particular del art. 105.b)-. En todo caso, el principio de transparencia fue explicitado en la LRJPAC como principio que ha de presidir las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos –art. 3.5-, y se ha plasmado también en el Estatuto de Autonomía –arts. 133.1 y 189.3-. Además, este principio forma parte del más amplio principio de buena administración –art. 5.1 LAJA-. Al margen de otras significaciones en el marco de las relaciones interadministrativas –arts. 93.1 y 183.1 del Estatuto-, la principal consecuencia de este principio en la LAJA se traduce en art. 79 que regula la publicidad y transparencia de la actuación administrativa¹⁵. Ahora bien, la idea de transparencia puede tener un sentido más amplio, tal como se infiere de algunas disposiciones promulgadas por el propio Gobierno andaluz¹⁶.
- j) *Colaboración y cooperación en su relación con otras Administraciones Públicas*. Como es sabido, aun cuando la Constitución no declara expresamente la existencia de un deber de colaboración entre las distintas instancias territoriales, el Tribunal Constitucional en una constante jurisprudencia (STC 80/1985, 96/1986, 46/1990, 96/1990, entre otras) ha proclamado que un tal deber de colaboración es inherente o esencial al modelo de organización territorial del Estado, de tal modo que tal deber no precisa de justificación alguna en preceptos constitucionales expresos y concretos, sino que sería una consecuencia o derivación directa del principio de solidaridad -art. 2 CE-. Por su parte, los principios de colaboración y cooperación son reiteradamente declarados por el Estatuto de Autonomía, principalmente en el marco de las relaciones entre la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales –arts. 89.2, 95, 98, 181.4, 192-, y la Administración del Estado –arts. 175.2, 180, 184.4, 219, 221-¹⁷. Por tanto, su estudio queda fuera del objeto de este trabajo.
- k) *Eficiencia en su actuación y control de los resultados*. Enunciado en el Estatuto de Autonomía –art. 133.1-, y mencionado en la LRJPAC –art. 3.2-, su significado alude a la idea constitucional de economía en la asignación y utilización de los recursos públicos –art. 31.2 CE-¹⁸. En tal sentido, el único precepto del articulado de la LAJA que

15 No está claro si en el diseño de la LAJA se trata de principios diversos o del mismo principio. Por lo demás, el precepto en cuestión es tan genérico que, finalmente, el único precepto que reconoce un derecho público subjetivo es el art. 86 referido al derecho de acceso a archivos y registros administrativos, el cual sigue de cerca lo establecido en el art. 37 LRJPAC, sobre todo en relación con la cuestionable exigencia de que se trate de procedimientos terminados a la fecha de la solicitud.

16 Por ejemplo, Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía. O, por ejemplo, cuando la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de los Altos Cargos, establece que el Registro de Actividades, Bienes e Intereses será público, y el contenido de las declaraciones inscritas en el Registro se publicará en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y estará disponible en Internet –art. 14-.

17 Asimismo, se plasman en la LOFAGE –art. 3.2.h)-.

18 Así art. 3.2 LOFAGE.

alude al principio de eficiencia lo anuda a la idea de economía del gasto público –art. 40.2-. Asimismo, es evidente que la eficiencia en la gestión de los recursos públicos pasa necesariamente por los siguientes principios de programación y planificación de la actividad.

- l) *Programación de sus objetivos.* Aparentemente inspirado en la LOFAGE –art. 3.2-, hace referencia a la ineludible necesidad, justamente para alcanzar los principios de eficacia y eficiencia, de programación de la gestión administrativa, mediante programas plurianuales y anuales en los que se definan objetivos concretos, las actividades, los medios y recursos necesarios para llevarlos a cabo, así como el tiempo estimado para su ejecución y su evaluación y control de resultados¹⁹. En propiedad, la programación no es sino una técnica al servicio de los principios de eficacia y eficiencia. En todo caso, como se ha señalado, es inherente a la técnica de programación de objetivos la evaluación de su grado de consecución. Y, a este respecto, el Estatuto de Autonomía –art. 138- prevé que una Ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas.
- m) *Coordinación y planificación de la actividad.* Además de la reiteración que supone volver a enunciar el principio de coordinación, en línea de principio las nociones de planificación y programación son sustancialmente coincidentes. Con todo, la propia LAJA se encarga de expresar en el artículo qué debe entenderse por «dirección y planificación de la actividad»²⁰. En concreto, la LAJA establece que la Administración de la Junta de Andalucía constituye un sistema integrado de órganos administrativos y de entidades vinculadas o dependientes de la misma, informado por el principio de coordinación, cuya organización y funcionamiento se articulará de forma que se garantice la eficacia y diligencia máximas en el cumplimiento de sus funciones y en la prestación de sus servicios. La actuación coordinada de dichos órganos y entidades se articulará mediante la planificación de la actividad dentro de cada Consejería, estableciendo objetivos comunes a los que deben ajustarse los distintos centros directivos, órganos, entidades y delegaciones territoriales; así como mediante la planificación de la actividad interdepartamental a través de las orientaciones o criterios de actuación que se fijen por los correspondientes acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. En realidad, en sentido propio, la planificación a la que alude este artículo no es sino una técnica o instrumento al servicio del principio de coordinación. Asimismo, como puede verse, la planificación de la habla la LAJA no se extiende a otras Administraciones territoriales (las Locales, naturalmente), sino que se circunscribe al ámbito estricto de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, del indicado artículo 4 de la LAJA y de otros preceptos de la Ley del Gobierno y de la propia LAJA se deduce que la planificación de la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía se desenvuelve en dos niveles:

19 En este sentido se expresan otras leyes autonómicas, como la Ley de Cataluña 13/1989 –art. 56-; Decreto Legislativo de Aragón 2/2001 –art. 45-; Ley La Rioja 4/2005 –art. 6-.

20 Puede observarse que mientras en el 3 se habla de «coordinación y planificación de la actividad», en el art. 4 se habla de «dirección y planificación de la actividad», si bien no parece que ello suponga diferencia sustantiva alguna, puesto que el propio art. 4 alude principio de coordinación.

- En coherencia con la superior dirección de la Administración autonómica que corresponde al Consejo de Gobierno –arts. 2.1, 13.1 y 16.1 LAJA-, le compete aprobar los programas, planes y directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales –art. 27.10 Ley 6/2006 del Gobierno-.
 - En su condición de órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 16.2 LAJA-, corresponde a los titulares de las Consejerías la planificación y superior coordinación de la organización situada bajo su responsabilidad –art. 17.1- y, en tal sentido, aprobar los planes de actuación de la Consejería –art. 26.2-, así como los planes iniciales de actuación de las agencias que dependan de la Consejería –art. 58.1-. Por su parte, las funciones de los órganos directivos se desenvuelven en el ámbito de la elaboración de propuestas relativas a los planes y programas y en el control de su cumplimiento –art. 30.2 respecto a las Direcciones Generales-.
- n) *Racionalidad organizativa mediante simplificación y racionalización de su estructura organizativa.* El Estatuto de Autonomía –art. 133.1- se refiere al principio de racionalidad organizativa. En el fondo, esta idea de racionalización de la estructura organizativa no es sino una manifestación de los principios de eficacia, eficiencia y economía del gasto público. A ella responde, por ejemplo, una regla tan elemental como la de evitar la duplicidad de órganos –arts. 22.2 y 40.2 LAJA-, pero es difícil extraer mayor virtualidad jurídica²¹.
- ñ) *Racionalización, simplificación y agilidad de los procedimientos.* Aludido también en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía bajo la idea de simplificación de procedimientos, su redacción parece de nuevo tomada a préstamo de la LOFAGE –art. 3.2- la cual se refiere no sólo a la racionalización y agilidad de los procedimientos, sino también de las actividades materiales de gestión. Asimismo, es evidente la conexión de este principio con los principios de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa. Con todo, en la actualidad el viejo objetivo de simplificación de procedimientos, ya presente en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, se orienta principalmente hacia la Administración electrónica, de la que se ocupa otro Capítulo de esta obra. Desde un punto de vista competencia, puede señalarse que la LAJA –art. 6.3- establece que la persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Pública promoverá actividades de de investigación, desarrollo y aplicación de métodos de simplificación y de gestión telemática de procedimientos administrativos²². Pero,

21 Así lo hace notar P. ESCRIBANO COLLADO, “La Administración de la Junta de Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, p. 911. Desde un punto de vista competencia, puede señalarse que la LAJA –art. 6.3- establece que la persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Pública promoverá actividades de mejora estructural de los organigramas.

22 La Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010 (BOJA núm. 127, 4 de julio 2006) marcó como objetivo el rediseño y homogenización de los procedimientos administrativos de las Consejerías y Organismos Autónomos, con objeto de evitar trámites y documentación innecesaria.

sobre todo, el mandato de simplificación de los procedimientos administrativos viene impuesto por la necesidad de ajustarse a los requerimientos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior²³. En cuanto a la agilidad de los procedimientos, obviando su función de principio informador de la gestión de los procedimientos –art. 75 LRJPAC-, puede interpretarse también como un criterio relativo a la configuración misma de los procedimientos administrativos: sus trámites y duración, en el sentido de que el plazo de resolución de los procedimientos debe ser el más breve que permita a la Administración, en unas condiciones de funcionamiento razonables, tramitar y resolver el procedimiento ponderando adecuadamente los intereses en presencia²⁴.

- o) *Imparcialidad*. Se trata de un principio enunciado en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, si bien no se alcanza a comprender qué añade, respecto a la actividad de la Administración como institución, al principio de objetividad ya enunciado. En efecto, como ha señalado la doctrina, el principio de imparcialidad es referido por la Constitución –art. 131.3- a los funcionarios, y, en tal sentido, se expresa el Estatuto Básico del Empleado Público –arts. 1.3 y 52-²⁵.
- p) *Igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres*. Enunciado en el Estatuto de Autonomía como igualdad de género –art. 15-, en el ámbito de la organización de la Administración tiene su principal manifestación en el principio de representación equilibrada²⁶. A este respecto el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que una ley regulará el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración andaluza cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno o a los miembros del mismo en sus respectivos ámbitos –art. 135-²⁷. En este sentido, la LAJA –art. 18.1- ordena que se garantizará la representación equilibrada de hombres y mujeres 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. A estos efectos, se

23 De acuerdo con su artículo 5, los Estados miembros verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán.

24 En este sentido, el **derecho** a la buena administración plasmado en el Estatuto de Autonomía –art. 31- hace también referencia al derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

25 P. ESCRIBANO COLLADO, “La Administración de la Junta de Andalucía”, *op. cit.*, p. 911.

26 Ya mediante la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, se ordenó la composición paritaria de los órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 140-.

27 Y, en tal sentido, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en un precepto declarado de carácter básico, establece que los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan –art. 16-. Y, según la disposición adicional primera, a los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

entiende por representación equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres al menos en un cuarenta por ciento –art. 18.2-. Y términos similares se expresa la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 11.1-²⁸.

q) *No discriminación*. Además del derecho constitucional a la igualdad ante la ley –art. 14 CE-, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en su Título I, «particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas». En particular, debe subrayarse el alcance transversal de los principios de normalización, accesibilidad universal y diseño para todos, y de las políticas en materia de discapacidad, directamente aplicables a las relaciones con las Administraciones públicas²⁹. Y, en este sentido, la propia LAJA declara que en la organización y gestión de los servicios públicos se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad –art. 5.2-.

r) *Proximidad a la ciudadanía*. Mencionado también en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, su ámbito natural es el competencial. Y, en este sentido, en sede de Competencias de la Comunidad, el propio Estatuto declara que todas las actuaciones de las Administraciones andaluzas en materia competencial se regirán por los principios de eficacia, proximidad y coordinación entre las Administraciones responsables –art. 44-. Además, este principio forma parte del más amplio principio de buena administración –art. 5.1.d) LAJA-. Aun cuando no lo explicita la LAJA, la idea de proximidad de los ciudadanos puede servir de fundamento de la desconcentración territorial de competencias. De hecho, la idea de proximidad está explicitada tanto en la configuración de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías –art. 40.2-, como puede fundamentar la creación de órganos o estructuras administrativas de ámbito comarcal –art. 35.2-³⁰. No obstante, hay otra significación de la idea de Administración próxima que alude no ya a operaciones de descentralización o desconcentración de competencias, sino al desarrollo de la Administración electrónica³¹.

28 «Se garantizará la representación equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de titulares de órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno».

29 Ley de 51/2003 de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad –arts. 2 y 3-.

30 Lo que no se entiende bien es qué tiene que ver la proximidad a los ciudadanos con las operaciones de “descentralización funcional”, esto es de creación de organizaciones instrumentales personificadas –art. 50.1 LAJA-.

31 En la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010 (BOJA núm. 127, 4 de julio 2006) se señala que aproximarse a la ciudadanía significa desarrollar un modelo de atención multicanal y facilitar la interacción con la Administración.

s) *Responsabilidad por la gestión pública*. Se trata de un principio inspirado en la LOFAGE –art. 3.2-. Se trata, no obstante, de un principio que tiene su ámbito en el estatuto de las autoridades y empleados públicos. En lo que se refiere a las primeras, nos remitimos al Capítulo dedicado al estudio de los altos cargos. Y en relación con el personal al servicio profesional de las Administraciones públicas, baste señalar que una de las señas de identidad del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público es la evaluación y responsabilidad en la gestión –art. 1.3.i-). Con todo, donde se plantea de forma más abierta la necesidad de hacer efectiva la responsabilidad por la gestión pública es en relación con el personal directivo profesional –art. 13.3 EBEP-. Y a este respecto la LAJA se limita a prever que en el contrato plurianual de gestión a suscribir por las agencias de régimen especial deberán contemplarse los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo de la agencia –art. 72.1-³².

t) *Buena administración y calidad de los servicios*. En realidad se trata de dos principios. Por lo que se refiere a la buena administración, el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía la configura como derecho ciudadano: «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»³³. Se trata, pues, de un principio propio de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y que por su contenido se trataría de un macro principio pues engloba otros principios como el de transparencia, participación y celeridad. Y, en este sentido, la propia LAJA –art. 5.1- establece que, en su relación con la ciudadanía, la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con el principio de buena administración, que comprende el derecho de la ciudadanía a:

32 Precepto inspirado en el art. 13.2 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, la cual añade que en el Contrato de gestión se determinarán los mecanismos que permitan la exigencia de responsabilidades por incumplimiento de objetivos. Asimismo, la Ley añade que el personal directivo está sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados –art. 23.4-. Vid. V. MANTECA VALDELANDE, “El contrato de gestión de las agencias estatales”, *Actualidad Administrativa*, 2009, núms. 11 y 12.

33 Como otros preceptos del Título I, este derecho a la buena administración se encuentra parcialmente inspirado en el Estatuto de Cataluña. “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 afinidades que la justifican” -art. 30.2-. Pero, sobre todo, el Estatuto andaluz sigue, de modo más fiel que el catalán, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -art. 41-.

1. Que los actos de la Administración sean proporcionados a sus fines³⁴.
2. Que se traten sus asuntos de manera equitativa, imparcial y objetiva.
3. Participar en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el procedimiento establecido³⁵.
4. Que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, siguiendo el principio de proximidad a la ciudadanía.
5. Participar en los asuntos públicos³⁶.
6. 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 aplicación³⁷.
7. Obtener información veraz³⁸.
8. 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 establezca³⁹.

De otro lado, en relación con el principio de calidad de los servicios, la LAJA –art. 6.1- establece que los servicios de la Administración de la Junta de Andalucía llevarán a cabo la mejora continua de la calidad a través de los sistemas de gestión y evaluación aprobados por el Consejo de Gobierno, orientados en todo caso al logro de la excelencia

34 Como apunta, P. ESCRIBANO COLLADO, "La Administración de la Junta de Andalucía", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, p. 919, se trata de un principio de gran relevancia en especial en el ámbito de las potestades ablativos y restrictivas de los derechos de los ciudadanos.

35 Se trata del tradicional derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente –art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales-.

36 A diferencia de la participación prevista en el apartado c) se trataría ahora de una participación *uti cives*. Se trataría del derecho a participar efectivamente en la vida pública andaluza, recogido en el art. 30.1.e) del Estatuto de Autonomía, que desafortunadamente lleva el rótulo de participación «política».

37 En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea –art. 41- se apela al derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Sin embargo, la LAJA se refiere a un derecho genérico a acceder a la documentación de la Administración de la Junta de Andalucía, que como tal se solapa con el derecho recogido seguidamente a acceder a los archivos y registros de la Administración de la Junta de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, pues este derecho se ejercer justamente sobre documentos. Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 425 y ss.

38 La propia LAJA dedica el artículo 80 al derecho a la información.

39 La propia LAJA contiene una breve regulación de este derecho en el art. 86, al que ya se ha hecho referencia a propósito del principio de transparencia.

en la gestión. Asimismo, la LAJA –art. 6.2- establece que el Consejo de Gobierno promoverá entre los órganos de la Administración y las entidades dependientes o vinculadas la mejora continua de la calidad, así como el desarrollo de las cartas de servicio y de derechos⁴⁰. A este respecto, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía, que considera como un principio rector la prestación de unos servicios de calidad –art. 37.1.1^o-, ordena a la Administración de la Junta de Andalucía a hacer pública la oferta y características de prestación de los servicios, así como las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma –art. 137-⁴¹.

Ahora bien, debe observarse que estas exigencias de calidad van más allá de los servicios prestados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades públicas vinculadas a ésta, pues se extiende también a entidades instrumentales jurídico-privadas pertenecientes al sector público andaluz⁴² e, incluso, a entidades privadas que conciertan sus servicios con la Administración de la Junta de Andalucía⁴³. Se trata de una medida necesaria, pues de otro modo las decisiones organizatorias de la Administración sobre el modo, directo o indirecto, de gestión de sus servicios tendrían una repercusión directa sobre la calidad de los mismos, con la consiguiente discriminación para los usuarios de los servicios públicos.

40 La Consejería de Justicia y Administración Pública elaboró en el año 2002 el Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (PLADOCs 2002-2005), que recogía un conjunto de actuaciones para impulsar la gestión de la calidad de los Servicios públicos andaluces. Como parte de esta plan, por Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, se regularon las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos. Esta disposición adopta, con carácter general, el Modelo Europeo de Excelencia en la Gestión adaptado al Sector Público (Modelo EFQM Sector Público), elaborado por la Fundación Europea de Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management). Posteriormente, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2006, se aprobó la ya citada Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010 (BOJA núm. 127, 4 de julio 2006).

41 De modo similar, el Estatuto de Cataluña –art. 30.3- dispuso que las leyes deben 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.

42 Así, el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, fue modificado por Decreto 177/2005, de 19 de julio, para extender su aplicación a empresas y fundaciones del sector público andaluz.

43 Así, por ejemplo, mediante Decreto 33/2008, de 5 de febrero, se regulan los centros y servicios de reforma juvenil y se establece el sistema de gestión de la calidad, disposición que se aplica tanto a los centros y servicios de titularidad pública como privada –art. 1.2-. Y por Orden de 5 de julio de 2007 se establece el sistema de evaluación externa de la calidad de los centros residenciales y de día para personas con discapacidad propios, concertados y conveniados con la Consejería, y que aplica también el modelo EFQM ordenado en el Decreto 317/2003.

2.3. Régimen general de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía

2.3.1. Delimitación de los órganos y unidades administrativas

La Ley de Gobierno y Administración de 1983 no sólo no definía los órganos administrativos, sino que además incluía dentro de esta categoría lo que eran simples unidades administrativas. Así, tras declarar que las Consejerías estarán integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados, bajo la superior dirección del Consejero, añadía: «La estructura de cada Consejería se integra por los niveles orgánicos de Viceconsejerías, Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados» -art. 37.2-. De este modo, se incluía en la noción de órgano estructuras inferiores como los Servicios, Secciones y Negociados. De hecho en las primeras estructuras orgánicas de las Consejerías de la Junta de Andalucía, la disposición alcanzaba a determinar los Servicios, Secciones e incluso Negociados de las distintas Direcciones y Subdirecciones Generales⁴⁴.

Sin embargo, a partir de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública se fue abriendo paso la distinción entre órganos administrativos propiamente dichos, únicos que pueden tener atribuidas la titularidad de las competencias públicas, y los puestos de trabajo propios del personal al servicio profesional de las Administraciones públicas, y objeto de los instrumentos de clasificación (las relaciones de puestos de trabajo)⁴⁵. En esta línea, la doctrina más autorizada señaló que, en sentido propio, sólo deben ser calificados de órganos aquellas unidades funcionales dotadas de capacidad para actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas⁴⁶.

Esta depuración de conceptos sería recogida por la LOFAGE, al establecer que tendrán la consideración de órganos «las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo» -art. 5.2-. Seguidamente, la LOFAGE clasifica los órganos de la Administración General del Estado en órganos superiores y órganos directivos -art. 6-, determinando que, con alguna excepción, se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros -art. 10-. Por su parte, las unidades administrativas son configuradas por la LOFAGE como «los

44 Por ejemplo: Decreto 20/1982, de 22 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica básica de la Consejería de Agricultura y Pesca; Decreto 21/1982, de 22 de marzo, por el que se regula el ejercicio de competencias en materia de Agricultura y Pesca por los órganos de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía; Orden de 5 de Julio de 1983, por la que se desarrolla el Decreto 119/ 1983, de 25 de Mayo, que crea el Servicio de Personal dependiente de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social; Decreto 95/1984, de 10 de abril sobre estructura orgánica de la Dirección General de Estructuras Agrarias.

45 Como se recordará, en el contexto anticorporativista que presidió la Ley 30/1984, dispuso: «Los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones».

46 Vid. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, p. 854.

elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores (...) Las *unidades administrativas* se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano».

Si bien la LOFAGE es de aplicación exclusivamente a la Administración del Estado, las leyes autonómicas sobre Administración pública aprobadas con posterioridad a la misma han incorporado esta distinción⁴⁷. Y también en esta línea la LAJA –art. 13.1- declara que bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, las Consejerías y las agencias administrativas se componen de *órganos* y *unidades administrativas*.

Según la LAJA –art. 13.2-, tendrán la consideración de *órganos* las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo. Por su parte, según la LAJA –art. 14.1-, las *unidades administrativas* son estructuras funcionales básicas de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito funcional propio de las Consejerías y de las agencias administrativas.

Como puede observarse, en la definición de los *órganos* administrativos, la LAJA sigue al pie de la letra la definición de la LOFAGE, hasta el punto en que incurre en la misma inexactitud que ésta, pues califica a los *órganos* de “unidades administrativas” como si fueran un especie de un género más amplio constituido por las unidades administrativas, cuando lo cierto es que tanto su funcionalidad y régimen jurídico son bien diversos. Lo que sí es cierto es que *órganos* y *unidades administrativas* son estructuras funcionales o elementos organizativos de las Administraciones públicas. Sin embargo, sí corrige la LAJA el error de la LOFAGE de confundir la noción de «*órgano*» con la de «*cargo*». En efecto, mientras la LOFAGE –art. 6- califica de «*órganos*» a los Ministros, Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales y demás, con mayor rigor la LAJA –art. 16- califica de *órganos* a la Consejería, Viceconsejería, Secretaría General y Dirección General⁴⁸.

47 Así, por ejemplo, Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León –art. 44-; Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Baleares –art. 6-. En cambio, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de Administración de la Comunidad de Navarra, a pesar de su carácter reciente, sigue mezclando los conceptos de *órgano* y *unidad*. Así, por ejemplo, declara que los *Servicios* son las unidades orgánicas de carácter directivo de los Departamentos a las que corresponden, además de las competencias específicas que tengan atribuidas, las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las secciones o unidades orgánicas de ellos dependientes –art. 25-.

48 Vid. A. MENENDEZ REXACH, “Organización central de la Administración General del Estado”, *Documentación Administrativa*, nº 246-247, 1996-1997, p. 277, quien señala que el concepto de «*cargo*» no se debe confundir con el de «*órgano*», pues aquél es el centro de imputación de éste, como se pone de relieve en el dualismo Ministerio (*órgano*)-Ministro (*cargo*).

De otro lado, a diferencia de la LOFAGE, la LAJA precisa el objeto funcional de las unidades administrativas, al referirlo a la preparación y gestión de los procedimientos. Se trata de una precisión acertada, si bien no es incompatible con la definición contenida en la LOFAGE. Por ello, tal vez la definición más acertada sería la combinación de ambos criterios (estructural y funcional), en el sentido de que las unidades administrativas están integradas por puestos de trabajo vinculados por las funciones que tengan atribuidas y por una jefatura común, y orientadas a la preparación y gestión de los procedimientos.

Además, la LAJA, siguiendo de nuevo el criterio de la LOFAGE establece que las unidades administrativas se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo –art. 14.2-, que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno –art. 27.16 Ley 6/2006 del Gobierno-. Tal vez por esta razón, la LAJA ha omitido el precepto de la Ley de Gobierno y Administración de 1983 según el cual las Direcciones Generales se estructuran en Servicios, Secciones y Negociados –art. 37.2-. Menos aún, y a diferencia de otras leyes autonómicas, la LAJA no contiene definición alguna de estas unidades tradicionales de la Administración española⁴⁹. Y, en nuestra opinión, se trata de un criterio acertado, pues no parece una Ley la norma más adecuada para entrar en este nivel de determinaciones. Además, en la práctica, este tipo de preceptos se han visto desbordados por la compleja realidad de las modernas organizaciones administrativas reflejadas en las Relaciones de Puestos de Trabajo⁵⁰.

En todo caso, esta delimitación sí está contenida en el Decreto 90/1993, de 13 de julio, por el que se determinan las funciones de Servicios, Secciones y Negociados y unidades asimiladas, si bien su vigencia es ahora dudosa los contenida en la Ley 6/1983 plantea la vigencia del⁵¹. No obstante, la delimitación de funciones contenida en el Decreto 90/1993 encaja adecuadamente en la referida

49 Así, por ejemplo, la Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Extremadura establece lo siguiente: 1. Los *servicios* son los órganos de superior nivel funcional de las Consejerías, a los que corresponde, además de las competencias específicas que tengan atribuidas, las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las secciones o unidades asimiladas de ellos dependientes. 2. Las *secciones* son unidades orgánicas internas de los servicios y les corresponden las funciones de ejecución, informe y propuesta al superior jerárquico de las cuestiones pertenecientes al área competencial que tienen atribuida, así como la coordinación, dirección y control de las actividades desarrolladas por los negociados o unidades de ellas dependientes. 3. Los *negociados* son unidades orgánicas internas de las secciones y se les atribuyen las funciones de tramitación, inventario, si procede, y archivo de los asuntos que tengan asignados –art. 62-. De modo similar, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de Administración de la Comunidad de Navarra –arts. 25 y ss.-.

50 Así, por ejemplo, la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Baleares, ha dado carta de naturaleza a los “Departamentos” –art. 6-. Y la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de Administración de la Comunidad de Navarra recoge las “Áreas”, como unidades intermedias entre Servicios y Secciones –art. 14-.

51 Esta disposición declara: «A los solos efectos de lo previsto en el artículo 37 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía tienen la consideración de Servicios, Secciones y Negociados (...).

noción de la LAJA de las unidades administrativas como estructuras de preparación y gestión de los procedimientos. Así, tras declarar que tienen la consideración de Servicios, Secciones y Negociados aquellas unidades que con esa denominación u otra equivalente aparecen recogidas en las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo de las Consejerías y Organismos Autónomos adscritos a las mismas, el Decreto precisa que el ámbito competencial de dichas unidades es el definido por lo dispuesto en las correspondientes normas orgánicas, las Relaciones de Puestos de Trabajo y las normas de desarrollo que al objeto se dicten por los Consejeros correspondientes. Finalmente, y en conexión con las reglas procedimentales contenidas en la LRJPAC, el Decreto 90/1993 delimita las facultades relativas a la gestión procedimental que corresponden a cada categoría de unidad administrativa⁵².

Por último, debe señalarse la relativa generalización en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía de la figura del Coordinador General (con nivel 30), generalmente con funciones de coordinación de una Dirección General o Secretaría General Técnica y, por tanto, con nivel superior a los Jefes de Servicios⁵³.

2.3.2. Creación de órganos

De entrada, debe destacarse la ausencia en el Estatuto de Autonomía, con carácter general, de una reserva de Ley en relación con la creación, modificación y supresión de los órganos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía⁵⁴. Por su parte, la LAJA

52 Son funciones de los Servicios u órganos asimilados las siguientes: a) Ordenar el despacho de asuntos. b) Elaborar la propuesta de los actos administrativos que sean competencia del inmediato órgano superior. c) Proponer la ampliación de plazos en los supuestos de los artículos 42.2, párrafo 2.º y 49.1, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, y la declaración de urgencia en los procedimientos. d) Notificar actos a sus destinatarios. e) Acordar la mejora de las solicitudes. f) Autorizar el acceso a los documentos y registros que obren en los archivos del Servicio en los términos previstos en la Ley, entre otras. Son funciones propias de las Secciones u órganos asimilados las siguientes: a) Informar a los interesados del estado de tramitación de los expedientes en su ámbito de actuación, sin perjuicio de que dicha función se pueda encomendar a otro órgano especializado. b) Expedir y autorizar las copias de documentos públicos o privados a que se refiere la Ley 30/1992, obrantes en los expedientes que se encuentren tramitándose por dichos órganos. c) Informar y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones imponen a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar. d) Acordar la acumulación de expedientes. e) Requerir la subsanación de escritos o solicitudes a los interesados. f) En general las funciones de instrucción de los procedimientos y aquellas otras que se les atribuyan por delegación o desconcentración o tengan ya atribuidas expresamente. Corresponde a los Negociados u órganos asimilados el despacho y la tramitación de aquellos asuntos que consistan en la simple constatación de hechos y en la aplicación automática de normas y que no estén incluidas en ninguno de los artículos anteriores. Finalmente, el Decreto añade que las distintas Consejerías, en el ejercicio de sus potestades reglamentarias y en sus ámbitos respectivos determinarán los órganos asimilados a los Servicios, Secciones y Negociados. Sería, por ejemplo, el caso de los Departamentos en algunas Consejerías, asimilados a las Secciones.

53 Así, por ejemplo, por Decreto 161/1992, de 8 septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se crearon en una Dirección General dos unidades de nivel 30: Coordinador de servicios del transporte y Coordinador de infraestructura de transportes.

54 Sí existe esta reserva de ley para determinados órganos de relevancia estatutaria. Así, por ejemplo, el Estatuto remite a una ley del Parlamento la regulación de la composición, competencia y funcionamiento del Consejo Consultivo de Andalucía –art. 129.2-, o del órgano mixto de relación de la Junta de la Junta de Andalucía con los Ayuntamientos –art. 95-. Por ello, el Estatuto o la LAJA podrían haber contenido un precepto similar al art. 103.2 de la Constitución, que declarara que los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Y un precepto similar se contiene en la legislación de la mayoría de las Comunidades Autónomas.

–art. 21- establece, con carácter general, que los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía se crean, modifican y suprimen por decreto del Consejo de Gobierno, sin perjuicio del régimen establecido para los órganos colegiados. Y este criterio se reitera constantemente. Así, corresponde aprobar por decreto del Consejo de Gobierno:

- Las estructuras orgánicas de las Consejerías y de sus organismos autónomos –art. 27.16 Ley 6/2006 del Gobierno y art. 24.1 LAJA-.
- Los servicios administrativos con gestión descentralizada –art. 15.1 LAJA-.
- Las comisiones interdepartamentales –art. 31.4 LAJA-.

Los órganos colegiados en los supuestos previstos en la Ley –art. 89.2-.

Igualmente, la desconcentración de competencias, en la medida en que supone la modificación de las atribuciones de los órganos administrativos, también debe ser aprobada por Decreto del Consejo de Gobierno –art. 100.2-.

Como se verá más adelante, lo que sí se permite a las personas titulares de las Consejerías es a crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma, si bien los actos de estas comisiones únicamente tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería –art. 24.3 LAJA-. De este modo, se trata de subrayar que estas “comisiones” no constituyen verdaderos órganos administrativos, pues está ausente la eficacia ad extra de sus actuaciones.

En relación con los requisitos para la creación de los órganos, la LAJA –art. 22.1- establece que, además de los requisitos determinados en la legislación básica estatal⁵⁵, la norma de creación del órgano deberá contener determinadas previsiones. De este modo, si se integran las previsiones de ambas leyes, los requisitos son los siguientes:

- a. Denominación órgano.
- b. Delimitación de sus funciones y competencias, debiendo especificarse las que asume, en su caso, de otros órganos y las que son de nueva atribución por no corresponder a ningún otro órgano.

55 Debe entenderse que la LAJA se refiere a los requisitos ordenados en el artículo 11.2 de la LRJPAC. Por su parte, el Grupo Popular presentó una enmienda (n.º 29) según la cual «la creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: determinación de su forma de integración en la Administración de la Junta de Andalucía y su dependencia jerárquica; delimitación de sus funciones y competencias; dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos». Dado que esta enmienda no venía sino a reproducir los requisitos contenidos en el art. 12 de la LRJPAC era en puridad superflua, pues el propio precepto que los requisitos que se establecen son añadidos a los ordenados en la legislación básica.

- c. Determinación de su forma de integración en la Administración de la Junta de Andalucía y su dependencia jerárquica. A este respecto, debe recordarse que los órganos directivos típicos, tanto centrales como periféricos, dependen bien de una Consejería o de otro órgano directivo (Viceconsejería o Secretaría General), y todos los demás órganos de la Administración de la Junta de Andalucía se encuentran bajo la dependencia o dirección de alguno de los órganos anteriores –art. 16.4-.
- d. Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento. A este respecto, la LAJA –art. 22.3 establece que la aprobación de la norma de creación del órgano deberá ir precedida de la valoración de la repercusión económico- financiera de su ejecución, así como de los informes y demás documentación exigidos en la normativa de aplicación⁵⁶.

Asimismo, de acuerdo con el precepto básico contenido en la LRJPAC –art. 12.3-, según el cual no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos, la LAJA –art. 22.2- establece que en ningún caso se podrán crear nuevos órganos y unidades administrativas sin que en el expediente de su creación quede acreditado que sus funciones y atribuciones les corresponden como propias, por no coincidir con las de otros órganos o unidades administrativas existentes. En los supuestos en que concurra dicha coincidencia se deberá prever expresamente la supresión o disminución competencial del órgano o unidad administrativa afectados. La Consejería competente en materia de Administración Pública comprobará en cada caso el cumplimiento de esta exigencia⁵⁷.

En todo caso, se exceptúa de las anteriores exigencias la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o su orden de prelación, así como la supresión de las mismas –art. 22.4-. Así debe recordarse que corresponde al Presidente de la Junta de Andalucía aprobar los decretos que supongan la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o su orden de prelación, así como la supresión de las mismas –art. 10.1.h) Ley 6/2006 del Gobierno-.

56 Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera (BOJA núm. 190, de 29 de septiembre). De acuerdo con lo establecido en el artículo 35.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias, que afecte o pudiera afectar a los ingresos y gastos públicos, además de atenerse a las disponibilidades del presupuesto corriente, deberán valorar las repercusiones y efectos sobre los ejercicios presupuestarios a los que se extienda su vigencia o efectos.

57 De acuerdo con el Decreto 169/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública, corresponde a la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos el análisis de las estructuras orgánicas, así como el informe de las propuestas de creación y modificación de las mismas.

2.3.3. Clasificación de los órganos

La Ley de Gobierno y Administración de 1983 estableció que son *órganos superiores* de la Administración el Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, el Consejo de Gobierno y los Consejeros. Los demás órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma se hallan bajo la dependencia de los órganos indicados –art. 35-⁵⁸.

Por su parte, la LAJA establece que, bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, los órganos que integran la estructura básica de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican en superiores y directivos. Es *órgano superior* la Consejería. Son *órganos directivos centrales* la Viceconsejería, Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General. Son *órganos directivos periféricos* la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, así como la Delegación Provincial de la Consejería. Todos los demás órganos de la Administración de la Junta de Andalucía no mencionados antes se encuentran bajo la dependencia o dirección de alguno de los órganos citados –art. 16-.

Al margen de la corrección técnica de la confusión entre órgano y cargo en la Ley 6/1983, la LAJA no menciona al Presidente, Vicepresidentes y al Consejo de Gobierno como órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía. Siguiendo una vez más las pautas de la LOFAGE, la LAJA trata de deslindar el Gobierno de la Administración⁵⁹. En efecto, el Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno son los órganos de dirección política de la Comunidad Autónoma, como ahora expresa el Estatuto de Autonomía para Andalucía –art. 119.2-. El Presidente coordina la Administración de la Comunidad Autónoma –art. 117.1-⁶⁰ y el Consejo de Gobierno la dirige –art. 119.2-, pero ambos no se confunden con ésta. Distinto es el caso de los Consejeros: en el caso de que sean titulares de una Consejería, además de formar parte del Consejo de Gobierno y ejercer las atribuciones que les corresponden como integrantes del mismo –art. 21 Ley 6/2006 del Gobierno-, ejercen la dirección del órgano superior de la Administración de la Junta de Andalucía, que es la Consejería –art. 20.1 Ley 6/2006 del Gobierno-. Por el contrario, en el caso de llamados Consejeros sin cartera, su naturaleza se ceñirá a su condición de miembro del Gobierno. Por su parte, en el caso de los Vicepresidentes, su omisión de la condición de órganos superiores no impide que, en el caso de que asuman la titularidad de una Consejería –art. 19.2 Ley 6/2006 del Gobierno-, aúnen también la condición de órgano superior.

58 La Ley 6/1983 se inspiraba, a su vez, en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, según la cual los órganos superiores de la Administración del Estado eran: el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros, y todos los demás órganos se hallaban bajo la dependencia del Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno o del Ministro correspondiente –art. 2-.

59 Según la LOFAGE son órganos superiores de la Administración General del Estado los Ministros y los Secretarios de Estado –art. 6.2-.

60 Así, por ejemplo, la Ley 6/2006 del Gobierno atribuye al Presidente, entre otras competencias, fijar las directrices generales de la acción de gobierno; coordinar el programa normativo; coordinar la acción exterior; o asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías –art. 10-.

De otro lado, la LAJA configura a las Consejerías como los únicos órganos superiores de la Administración (general) de la Junta de Andalucía –art. 16.2-, criterio extendido en la legislación autonómica⁶¹. Se trata de una diferencia respecto a lo establecido en la LOFAGE para la Administración General del Estado, donde además de los Ministros también se consideran órganos superiores los Secretarios de Estado. Naturalmente, los Secretarios de Estado no tienen cabida en la organización autonómica, pero sí es cierto que en algunas Comunidades Autónomas se ha modificado recientemente la Ley autonómica para extender la condición de órgano superior a los Viceconsejeros⁶².

Por otra parte, siguiendo el criterio de la LOFAGE, la LAJA no sólo determina los órganos superiores de la Administración de la Junta, sino que también los deslinda de llamados órganos directivos. No vamos a entrar ahora en cuáles son esos órganos directivos, pues esta cuestión se estudia más adelante, baste ahora referirse al criterio funcional que diferencia a los órganos superiores de los directivos. A este respecto, la LAJA establece que corresponde a los órganos superiores la planificación y superior coordinación de la organización situada bajo su responsabilidad, y a los órganos directivos su ejecución y puesta en práctica, así como la dirección inmediata de los órganos y unidades administrativas que les están adscritos –art. 17.1-.

De este modo, la LAJA sigue de cerca, una vez más, el criterio de la LOFAGE, según la cual corresponde a los órganos superiores de la Administración General del Estado establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución –art. 6.8-. Con ello, la LAJA establece una separación nítida entre las funciones de dirección política de la Administración, que se canalizan a través del titular de la Consejería (en el marco de lo que establezca el Consejo de Gobierno y su Presidente) y las propiamente administrativas que se encauzan a través de los órganos directivos.

ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA			
	Órgano Superior	Consejero	
Estructura Básica		Órganos Centrales	Viceconsejero – Secretario General
	Órganos Directivos		Director General – Secretario General Técnico
		Órganos Territoriales	Delegados del Gobierno (Director General)
			Delegados Provinciales de las Consejerías
Otros Órganos		Órganos Directores de Servicios Administrativos con gestión diferenciada	

61 Es, asimismo, el criterio generalizado en las demás Comunidades Autónomas. Por ejemplo, el Decreto Legislativo 1/2001 relativo a la Administración de la Comunidad de Aragón –art. 8.1-; Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad –art. 34-; Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Castilla y León –art. 34-; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria –art. 51-; Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma –art. 5-; Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de Administración de la Comunidad Foral –art. 17-.

62 Así, puede anotarse que en la Comunidad de Madrid, por Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración, se atribuyó a los Viceconsejeros la condición de órganos superiores. E, igualmente, en la Comunidad Valenciana tras la Ley 12/2007.

2.4. Especial referencia a los órganos colegiados

2.4.1. Evolución de la ordenación legal de los órganos colegiados

Como es bien sabido, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 dispuso determinadas reglas generales referentes al funcionamiento de los órganos administrativos colegiados, que tenían un marcado carácter supletorio, pues eran de aplicación en defecto de disposiciones específicas –art. 1.2-, si bien, de hecho, sus reglas eran de general aplicación.⁶³ Probablemente por esta razón, cuando a principios de la década de los 80 las Comunidades Autónomas aprobaron sus respectivas Leyes de Gobierno y Administración, como fue el caso de la Ley 6/1983 de Gobierno y Administración de la Junta Andalucía, no sintieron la necesidad de ordenar, con carácter general, el régimen de los órganos colegiados de la Administración autonómica, sino que siguiendo en buena medida la matriz de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, se limitaron a regular la estructura departamental y, en su caso, desconcentrada de la respectiva Administración autonómica.

Por su parte, cuando en 1992 el legislador estatal decide renovar la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), al igual que en otras materias, asume con naturalidad los contenidos de la vieja Ley, incluyendo también un Capítulo dedicado al régimen jurídico general de los órganos colegiados que contiene incluso una normativa general más completa que la precedente⁶⁴. Y lo cierto es que en las tres décadas que mediaron entre la Ley de Procedimiento de 1958 y la de 1992 los órganos administrativos colegiados experimentaron un proceso de expansión y multiplicación hasta entonces desconocido y que aún sigue desplegándose sin aparente contención; expansión que obedece, entre otras razones, a necesidades de coordinación interorgánica, de cooperación y coordinación interadministrativa, de creación de cauces de participación administrativa, así como de articulación de órganos de gobierno y dirección en el ámbito de la Administración institucional o especializada. Y la Administración de la Junta de Andalucía no ha sido, naturalmente, ajena a este fenómeno⁶⁵.

63 En el ordenamiento administrativo dual de aquella época, se trataba de reglas aplicables exclusivamente a la Administración del Estado, pues la Administración Local se regía por reglas estatales específicas –art. 1.4-.

64 Vid. J. J. DIEZ SÁNCHEZ, “Los órganos colegiados en la Ley 30/1992”, *REALA* nº 266, 1995.

65 Podría mencionarse casi cualquier sector o materia de la actuación administrativa, pero creo que es especialmente ilustrativo de este fenómeno de proliferación de órganos colegiados el ámbito de los Servicios Sociales. En efecto, a los Consejos Andaluz y Provinciales de servicios sociales, previstos en la Ley de Servicios Sociales 2/1988, se han sumado en los últimos años múltiples órganos participativos en ámbitos más específicos: Consejos Andaluz y Provinciales de Mayores; Consejo Andaluz y Provinciales del Voluntariado, Foro de la Inmigración, Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad; Consejo de la Juventud de Andalucía y Consejos Provinciales de Jóvenes; Comisiones provinciales de Valoración para la aplicación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía, y Comisión de Seguimiento del Programa; Consejo Asesor sobre Drogodependencias; Consejo Andaluz de Asuntos de Menores, Consejo Regional y Consejos Provinciales de la Infancia, Observatorio de la Infancia, Consejo Andaluz de la participación de Mujeres; Observatorio de la Igualdad de Género...

Ahora bien, a diferencia de la ordenación contenida en la Ley de Procedimiento de 1958, la regulación de los órganos colegiados de la LRJPAC, no sólo se declaraba aplicable a la Administración del Estado sino también a las Administraciones autonómicas y locales, al atribuírsele el carácter de normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por este motivo, buena parte de los preceptos de la Ley 30/1992 referidos a los órganos colegiados (todos menos el dedicado a las convocatorias y sesiones) fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, que resolvió el recurso en la Sentencia 50/1999, el cual declaró que tales preceptos no son de aplicación de las Comunidades Autónomas⁶⁶.

En todo caso, al despojar la STC 50/1999 de su carácter básico a la mayor parte del Capítulo de la LRJPAC dedicado a los órganos colegiados, y de acuerdo con la polémica doctrina del propio Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, dichos preceptos únicamente sirven como normas supletorias para los órganos colegiados de la propia Administración del Estado, pero no constituyen ni siquiera normas supletorias para los órganos colegiados de las Administraciones autonómicas, pues todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, tienen atribuidas competencias normativas sobre régimen jurídico de sus respectivas Administraciones. Y por este motivo, las Comunidades Autónomas se ven obligadas a introducir en sus Leyes de Administración normas generales referentes a los órganos colegiados, en las que, por lo general, además de seguir de modo bastante fiel la ordenación de la LRJPAC, se ha seguido también el ejemplo ofrecido por el propio Estado en la LOFAGE sobre organización de sus propios órganos colegiados. Y este es justamente el caso de la ordenación sobre los órganos colegiados contenida en la LAJA, tal como se expone seguidamente⁶⁷.

66 La sentencia, en mi modesta opinión, presenta una argumentación un tanto desequilibrada y no del todo coherente. Desequilibrada porque tras realizar un esfuerzo considerable en fundamentar que el Estado está constitucionalmente legitimado, a partir del título competencial referido a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, para dictar normas básicas en materia de organización y funcionamiento de los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas, cuando, en cambio, entra a enjuiciar el núcleo de la regulación estatal (referida al Presidente, a los miembros, al Secretario de los órganos colegiados y a las actas), el Tribunal Constitucional resuelve la controversia de un plumazo, limitándose a declarar que los preceptos en cuestión contienen una regulación tan detallada y exhaustiva que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que los respectivos Estatutos de Autonomía les otorgan. Es decir, parecería que el Tribunal Constitucional admite la competencia estatal sobre la materia a condición de que las normas estatales no establezcan prácticamente determinación alguna. A mi modo de ver, la apreciación del Alto Tribunal fue cuestionable, pues no realizó análisis alguno de los preceptos impugnados para pronunciarse sobre su naturaleza básica. Si las propias Comunidades Autónomas recurrentes y el Tribunal admitieron que las normas básicas estatales pueden prever la existencia de las figuras del Presidente y del Secretario, debió en consecuencia reconocérseles las facultades mínimas o esenciales para que sean reconocibles. Pero, sobre todo, el aspecto más cuestionable de la sentencia es en relación con los derechos de los miembros del órgano, algunos de ellos esenciales para que la voluntad colegial se integre con el concurso de todos los miembros en pie de igualdad y, por ello, vinculados al art. 23.2 de la Constitución. En este sentido, E. CARBONELL PORRAS –*Los órganos colegiados*, CEC, Madrid, 1999, p. 288– señala que la sentencia no realiza un análisis detallado de los preceptos impugnados para pronunciarse sobre su naturaleza de norma básica, limitándose a declarar que no lo son en bloque, incluso respecto de aquellos cuyo carácter básico se había aceptado expresamente por alguna de las Comunidades Autónomas impugnantes. Vid. J. VALERO TORRIJOS, “Las bases del régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Comentario a la STC 50/1999, de 6 de abril)”, *Revista de Administración Pública*, nº 154, 2001.

67 La ordenación de los órganos colegiados contenida en la LAJA se encuentra dispersa en su articulado (arts. 19, 20, 32 y 88 y siguientes).

2.4.2. Definición y clasificación

Siguiendo parcialmente a la LOFAGE, la LAJA –art. 19.1- define inicialmente a los órganos colegiados como aquellos que están compuestos por tres o más miembros que, reunidos en sesión convocada al efecto, deliberan y acuerdan colegiadamente sobre el ejercicio de las funciones que les están encomendadas⁶⁸. Pero esta definición debe ser completa con otro precepto, según el cual los órganos colegiados tendrán esta naturaleza cuando reúnan los requisitos establecidos en la Ley (que se detallan seguidamente). «En los demás casos constituirán unidades administrativas especiales, bajo la denominación de comités u otras similares que no coincidan con las de los órganos». De este modo, se realza el carácter formal y estructural de los órganos colegiados, para diferenciarlos de los grupos y comisiones de trabajo que eventualmente se crean en el seno de la Administración, y cuyos acuerdos en ningún caso pueden tener trascendencia jurídica directa frente a terceros⁶⁹.

La LAJA –art. 88.2- establece que los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican atendiendo a los siguientes criterios:

- a) Por su composición, en interdepartamentales o pertenecientes a una sola Consejería. Aun cuando no lo especifica la LAJA, parece que debe entenderse por órganos interdepartamentales aquellos cuyos miembros proceden de diferentes Consejerías. Entre ellos destacan las Comisiones Interdepartamentales, que son objeto de estudio en este trabajo⁷⁰.
- b) Por su ámbito funcional, en órganos asesores, decisorios y de control. La gran mayoría de los órganos colegiados son órganos asesores, debido a su composición más o menos participada, pues –como se verá seguidamente- la propia LAJA –art. 32.3- establece que este tipo de órganos no tendrán competencias decisorias. No obstante, no debe minusvalorarse el importante papel que desempeñan muchos de estos órganos asesores o consultivos en la actuación de la Administración autonómica⁷¹. Más aún, la atribución a órganos colegiados de funciones decisorias viene impuesta, en algunos

68 La definición de la LOFAGE es más completa: «Son órganos colegiados aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos» -art. 38.1-.

69 Así, art. 40.3 LOFAGE.

70 Alguna Ley autonómica introduce, además, una diferencia terminológica: son *Comisiones* los órganos interdepartamentales y *Comités* los departamentales. Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria –art. 66-.

71 Así, p. ej., es innegable la relevancia de la *Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía*, a la que corresponde informar preceptivamente las solicitudes de licencias de apertura de grandes superficies –art. 13 Ley 1/1996 de Comercio Interior-; o de las *Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico*, con funciones de informe preceptivo de las autorizaciones para la realización de intervenciones en bienes afectados por la declaración de interés cultural –art. 100 Ley Orgánica 14/2007 de Patrimonio Histórico-.

casos, por la Ley con la finalidad legal garantizar la objetividad e interdisciplinariedad de la actuación administrativa⁷². Por último, no faltan órganos colegiados con funciones consultivas y resolutorias⁷³.

- c) Por su régimen de adscripción, según estén bajo la dependencia de otro órgano jerárquicamente superior o dispongan de autonomía funcional. El caso paradigmático de órgano dotado de autonomía funcional sería el Consejo Consultivo de Andalucía –art. 129.2 Estatuto de Autonomía para Andalucía-.
- d) Por las características de sus miembros, en órganos de participación administrativa o social. Y la propia LAJA –art. 20- declara que son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos⁷⁴. A este respecto, alguna norma autonómica precisa que la participación de representantes de otras Administraciones públicas requiere su aceptación voluntaria, que una norma aplicable a dichas Administraciones así lo determine o que un convenio así lo acuerde⁷⁵.

Más aún, la propia LAJA –art. 32.1- establece que para hacer efectivos los principios de participación social en la mejora de la calidad de los servicios, 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 colectivos determinados, que puedan resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas.

72 Así, la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor 1/1998 –art. 19.3-, siguiendo a la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor –art. 11.2-, establece como uno de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, la objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas. En este sentido, en cada Delegación Provincial de la Consejería competente en la materia se constituye una *Comisión Provincial de Medidas de Protección*, de composición eminentemente, y a la que corresponde, entre otras competencias, la declaración de la situación legal de desamparo de los menores, así como la asunción de la tutela de éstos y la designación de las personas, entidades o centros a los que se atribuya el ejercicio de la guarda de los menores tutelados (Decreto 42/2002 –art. 53-).

73 Por ejemplo, las *Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, que tienen un carácter consultivo y resolutorio (Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo –art. 8-).

74 En la tramitación parlamentaria de la Ley, el Grupo Popular formuló la enmienda nº 25 del siguiente tenor: “Son órganos de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, los representantes que en cada caso correspondan de otras Administraciones públicas, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de otros intereses sociales. Además podrán integrarse personas en calidad de expertos o técnicos.” En realidad, no se añadía nada sustancial a la más breve redacción del Proyecto de Ley.

75 Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria –art. 67-; Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma Balears –art. 19-; Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de Administración de la Comunidad Foral –art. 30-.

En todo caso, debe observarse que la creación de órganos participativos es una exigencia de la propia Constitución, al ordenar que la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social «y en a actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general» -art. 129.1-. Y, en este sentido, debe subrayarse que el Estatuto de Autonomía establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca⁷⁶ -art.8.4.2.-.

Y, en este sentido, en no pocos ámbitos de actuación de la Administración autonómica las Leyes sectoriales declaran que el principio de participación ciudadana es uno de los principios informantes de la actuación pública⁷⁷.

Asimismo, la LAJA precisa que este tipo de órganos no tendrán competencias decisorias⁷⁸. Con todo, debe señalarse que tal limitación puede ser modulada por Ley, como de hecho sucede en el ámbito educativo⁷⁹.

2.4.3. Régimen de los órganos colegiados

La LAJA –art. 91.1-, establece que los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía se regirán por las normas básicas del Estado (precisión superflua, pues las normas básicas se aplican por sí mismas), las establecidas en la propia LAJA (y que se examinan seguidamente) y las que se dicten en su desarrollo. Lo cierto es que la LAJA se ha quedado corta en esta delimitación, pues sus preceptos deben aplicarse tanto a los órganos colegiados integrados en la Administración General de la Comunidad Autónoma como en

76 Asimismo, el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes –art. 30.1-.

77 Por ejemplo, Ley 72002 de Ordenación Urbanística de Andalucía –art. 6-; Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía art. 3.c); Ley 2/1998 de Salud de Andalucía art. 6-; Ley 12/2007 de Educación de Andalucía art. 4.1-; Ley 2/1988 de Servicios Sociales art. 2-; entre otras.

78 El Proyecto de Ley era mucho más restrictivo: «Los órganos a que se refiere este artículo no tendrán competencias decisorias, ni sus informes serán preceptivos o vinculantes para la Administración». Lo cierto es la gran mayoría de los órganos participativos emite informes preceptivos, si bien por lo general no son vinculantes. Tal vez por este motivo, este fue uno de los pocos aspectos que merecieron la atención de los grupos políticos de la oposición. Así, el Grupo Popular presentó la enmienda nº 37: «Las normas de creación de cada órgano concreto de participación ciudadana serán las que determinen sobre el carácter o no preceptivo o vinculante de sus informes para la Administración.» Y G.P. Izquierda Unida Los Verdes formuló la enmienda núm. 95: «Los órganos a que se refiere este artículo podrán tener competencias decisorias y sus informes podrán ser preceptivos o vinculantes para la Administración».

79 Así, el Consejo Escolar se configura como el órgano colegiado de gobierno a través del cual participa la comunidad educativa en el gobierno de los centros sostenidos con fondos públicos –art. 135 Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía-.

alguna de las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla. Y ello independientemente de que dichas Entidades se rijan por el Derecho Privado, pues como declara la propia LAJA en relación con las agencias públicas empresariales –art. 69.1- y las agencias de régimen especial –art. 71.2-, la formación de la voluntad de sus órganos debe estar sometida al Derecho Administrativo⁸⁰. Así, en otras leyes autonómicas se explicita que el régimen se aplica tanto a los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad Autónoma como de sus organismos públicos⁸¹. Para salvar esta dificultad, puede defenderse una interpretación amplia, no técnica, de la “Administración de la Junta de Andalucía” en el sentido expresado en el art. 3 de la LAJA, que engloba órganos y entidades instrumentales.

Además, siguiendo el criterio de la LRJPAC –art. 22.2-, la LAJA –art. 91.2- añade que los órganos colegiados en los que participen representantes de otras Administraciones Públicas, personas designadas por organizaciones empresariales y sindicales y otras organizaciones representativas de intereses económicos y sociales o en calidad de profesionales expertos, ajustarán su organización interna y funcionamiento, además de a lo indicado antes, a sus normas reguladoras que, en el marco de esta Ley, podrán completar su régimen de composición, estructura interna, elección de cargos, convocatorias, sesiones y, en su caso, adopción de acuerdos.

2.4.4. Creación, modificación y supresión

Siguiendo en parte lo previsto en la LOFAGE –art. 38.2-, la LAJA –art. 89.1- establece que la creación de órganos colegiados en la Administración de la Junta de Andalucía se regirá por los preceptos de la propia Ley y normas que la desarrollen, así como por la normativa básica estatal de aplicación, debiendo determinarse en su norma o convenio interadministrativo de creación los siguientes extremos:

- a. La composición del órgano, que deberá respetar una representación equilibrada de mujeres y hombres, en los términos señalados más arriba –art. 19.2 LAJA-.
- b. Los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros.
- c. Los criterios básicos de su estructura interna y de su funcionamiento, que podrán ser desarrollados, previa habilitación, por el órgano colegiado.
- d. Sus fines y objetivos.

80 Así la LOFAGE en relación con las Entidades Públicas Empresariales –art. 53.2-.

81 Por ejemplo, Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de Administración de la Comunidad de Navarra –art. 17-.

- e. Su adscripción administrativa. Se trata de especificar si el órgano colegiado se sitúa bajo la dependencia de otro órgano jerárquicamente superior o, por el contrario, dispone de autonomía funcional⁸². En el caso específico de los órganos colegiados de participación ciudadana, la LAJA vuelve a insistir en esta idea, al establecer que sus normas de creación determinarán, además de su régimen interno, su adscripción concreta y, en su caso, dependencia administrativa, «a los efectos de convocatoria y celebración de sesiones, adscripción de medios y tramitación de sus actuaciones» –art. 32.2-. Con esta precisión parece que se quiere decir que estos órganos, si bien se integran en la Administración autonómica, no participan en la estructura orgánica de ésta⁸³.
- f. Sus funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya⁸⁴. Aquí debe recordarse que los órganos colegiados de participación ciudadana no pueden tener asignadas competencias decisorias –art. 32.2-.

De otro lado, la LAJA –art. 89.2- establece que la norma de creación podrá revestir forma de orden o de decreto. Y de nuevo parcialmente inspirada en la LOFAGE –art. 40-, se establece que serán creados por decreto los siguientes órganos colegiados:

- a. Los órganos colegiados con competencias decisorias, de informe o propuesta preceptivos y de control de las actividades de otros órganos. Por tanto, debe entenderse que los órganos colegiados que realicen exclusivamente funciones consultivas internas no preceptivas podrán ser creados por otras vías, como acuerdo del Consejo de Gobierno, convenio o por resolución del titular de la Consejería interesada.
- b. Los órganos cuya presidencia o vocalías sean nombradas por decreto, en razón a su rango dentro de la estructura orgánica administrativa. Debe recordarse que el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos debe realizarse por decreto del Consejo de Gobierno –art. 17.3 LAJA- y el nombramiento de los órganos superiores por decreto del Presidente de la Junta –art. 10.1.e. Ley del Gobierno-.
- c. Los órganos integrados por representantes de más de una Consejería. Así, la propia LAJA establece que corresponde al Consejo de Gobierno la creación de Comisiones Interdepartamentales –art. 31.2-.
- d. Los órganos creados por tiempo indefinido para el ejercicio de funciones públicas permanentes de la Administración.

82 En realidad, se trata de una exigencia general para la creación de cualquier órgano administrativo, contenida en el art. 11.2 LRJPAC, en este punto norma básica.

83 Así, art. 22.2 LRJPAC, si bien se permite que la norma de creación pueda disponer lo contrario.

84 Como se recordará, en el art. 11.2 LRJPAC exige la delimitación de las funciones y competencias de todo órgano administrativo que se constituya.

En realidad, a la vista de la primera regla (pues la tercera es obvia, al exceder el órgano del ámbito de una Consejería) cabe pensar que los “órganos” que sí pueden ser creados por Orden de una Consejería no son propiamente tales órganos, en el sentido expresado por el art. 13.2 LAJA, sino simples unidades para la preparación de asuntos y asistencia al órgano directivo correspondiente. De hecho, la propia LAJA establece que las personas titulares de las Consejerías podrán crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma. La norma de creación determinará su régimen interno y –añade la Ley–: «Los actos de estas comisiones tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería» –art. 24.3-. Por tanto, en puridad no se trataría de verdaderos órganos, sino de esos “comités” a los que se refiere la propia LAJA para diferenciarlos de los órganos colegiados en sentido estricto –art. 88.1⁸⁵. Además, no debe olvidarse que la creación de múltiples órganos colegiados de la Administración se efectúa mediante Ley, si bien para la constitución del órgano será necesaria la aprobación del decreto correspondiente en el cual se desarrollen las competencias, organización y funcionamiento del órgano⁸⁶.

Por último, la LAJA –art. 90- establece que son causas de extinción de los órganos colegiados el transcurso del plazo previsto para su extinción y el cumplimiento de su objeto o fin. «El órgano que acordó su creación, constatada alguna de tales circunstancias, dictará la norma o acuerdo de extinción. También podrá adoptarla en caso de paralización de su actividad, de prolongada inactividad o de pérdida sobrevenida de su objeto o fin». En realidad, habría bastado con establece que la modificación y supresión de los órganos colegiados se llevará a cabo en la misma forma dispuesta para su creación, salvo que ésta hubiera fijado plazo previsto para su extinción, en cuyo caso ésta se producirá automáticamente en la fecha señalada al efecto⁸⁷. Asimismo, en ocasiones, se aprueban Decretos con la exclusiva finalidad de supresión de órganos colegiados de la Administración⁸⁸.

85 Así, la LOFAGE –art. 40.3- establece que en estos supuestos los órganos colegiados tendrán el carácter de grupos o comisiones de trabajo y podrán ser creados por Acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios interesados. Sus acuerdos no podrán tener trascendencia jurídica directa frente a terceros.

86 Por ejemplo, *Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía* (Ley 1/1996, de 10 de enero, de comercio interior de Andalucía –arts. 12 y ss.-); *Comisión de Artesanía de Andalucía* (Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía de Andalucía –art. 19-) *Consejo Andaluz del Deporte* (Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte –arts. 10 y ss.-); *Consejo Andaluz de Turismo* (Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo –art. 10-); *Consejo Andaluz de Salud* (Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud –art. 11-); *Consejo Andaluz de Consumo* (Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía –art. 38-); *Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas* (Ley 13/1999, de 15 de diciembre, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas –disp. adicional 3^a-); *Comisión del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma* (Ley 2/1986, de 19 de abril, de Juegos y Apuestas de Andalucía –art. 41-); *Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía* (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma); *Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico* (Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía –art. 96-). Incluso en algún caso se ha aprobado una ley cuyo único objeto ha sido la creación de un órgano colegiado, como fue el caso de la Ley 8/2005, de 9 de mayo, del Comité Andaluz de la Sociedad del Conocimiento.

87 Así, LOFAGE –art. 40.4-.

88 Por ejemplo, el Decreto 61/2005, de 1 de marzo, por el que se suprimen determinados órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía. A título de curiosidad, puede señalarse que este Decreto suprimió, entre otros órganos, la Comisión de Artesanía. Y tan sólo unos meses más tarde, la Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía, volvió a crear la Comisión de Artesanía de Andalucía –art. 19-.

2.4.5. Composición

De acuerdo con la LAJA –art. 92.1-, los órganos colegiados estarán compuestos por el número de miembros que determine su norma o convenio de creación, uno de los cuales será titular de la presidencia. Asimismo, contarán con una persona que ejerza la secretaría, que podrá ser un miembro del propio órgano colegiado o una persona al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía⁸⁹. El número de miembros previsto deberá ser proporcionado a la naturaleza y características de las funciones del órgano colegiado y, en su caso, a los intereses representados en el mismo, debiendo garantizarse la celeridad y la eficacia de su funcionamiento.

Asimismo, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía establece que el mismo principio de representación equilibrada de mujeres y hombres regirá en los nombramientos de los órganos colegiados o consultivos que corresponda efectuar en el ámbito de la Administración andaluza –art. 135-. Y, en tal sentido, la LAJA –art. 19.2- establece que en la composición de los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía deberá respetarse la representación equilibrada de mujeres y hombres, entendiendo de nuevo por tal aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres al menos en un cuarenta por ciento –art. 18.2 LAJA-. Este mismo criterio de representación se observará en la modificación o renovación de dichos órganos. A tal efecto, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- a) Del cómputo se excluirán aquellos miembros que formen parte del órgano en función del cargo específico que desempeñen, es decir, los llamados miembros natos.
- b) Cada una de las instituciones, organizaciones y entidades que designen o propongan representantes deberá tener en cuenta la composición de género que permita la representación equilibrada⁹⁰.

De otro lado, y siguiendo de cerca lo preceptuado en la LRJPAC –art. 23-, la LAJA –art. 93.1- establece que son funciones de la persona titular de la presidencia del órgano colegiado, sin perjuicio de las que le corresponden como miembro del órgano:

- a) Representar al órgano.
- b) Acordar la convocatoria de las sesiones y determinar el orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones presentadas por los restantes miembros con antelación suficiente.

89 En este sentido art. 25.1 LRJPAC.

90 De forma similar, el art. 11.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía establece que cada organización, institución o entidad a las que corresponda la designación o propuesta, facilitará la composición de género que permita la representación equilibrada.

- c) Presidir las sesiones y moderar el desarrollo de los debates. No se prevé la posibilidad de suspensión de la sesión por causas justificadas, si bien tal posibilidad podrá contemplarse en la normativa específica del órgano.
- d) Dirimir con su voto los empates para la adopción de acuerdos, salvo que las normas reguladoras de los órganos colegiados de participación administrativa o social dispongan otra cosa.
- e) Visar las actas y las certificaciones de los acuerdos del órgano.
- f) Cuantas otras le reconozcan la norma o el convenio de creación del órgano y, en su caso, las normas que este apruebe en su desarrollo.

La LAJA –art. 93.2- añade que en los casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, la persona titular de la presidencia del órgano colegiado será sustituida por la titular de la vicepresidencia que corresponda o, en su defecto, por el miembro del órgano colegiado que, perteneciendo a la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, a cualquier otra Administración, tenga mayor jerarquía, antigüedad en el órgano y edad, por este orden, de entre sus componentes. La única variación respecto a los criterios de suplencia previstos en la LRJPAC –art. 23.2- es la precisión según la cual el miembro del órgano colegiado llamado a suplir al presidente ha de pertenecer preferentemente a la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, a cualquier otra Administración.

En cuanto a los miembros de los órganos colegiados, la LAJA –art. 94.1- establece que les corresponde una serie de derechos tomados casi al pie de la letra de la LRJPAC –art. 24-:

- a) Ser notificados, con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, de la convocatoria con el orden del día de las sesiones.
- b) Consultar la información relativa al orden del día, que deberá estar puesta a su disposición en la sede del órgano, al menos, en el mismo plazo de cuarenta y ocho horas, sin perjuicio de la que pueda ser notificada personalmente.
- c) Participar en las deliberaciones y debates de las sesiones.
- d) Ejercer el derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican.

No podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía tengan la condición de personas miembros de órganos colegiados.

- e) Formular ruegos y preguntas.
- f) Proponer a la presidencia, individual o colectivamente, la inclusión de asuntos en el orden del día, en la forma y condiciones que establezca su norma reguladora. Este es el único apartado que añade la LAJA.
- g) Obtener información precisa para el cumplimiento de sus funciones.
- h) Cuantos otros derechos, deberes y funciones sean inherentes a su condición y les reconozcan las normas de creación y funcionamiento del órgano.

Reproduciendo el art. 24.2 LRJPAC, la LAJA –art. 94.2- establece que los miembros de los órganos colegiados no podrán atribuirse funciones de representación de este, salvo que expresamente se les hayan otorgado por una norma o por acuerdo válidamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano.

Siguiendo de nuevo casi al pie de la letra a la LRJPAC –art. 24.3-, la LAJA –art. 94.3- establece que en caso de vacante, ausencia o enfermedad, las personas que sean vocales titulares del órgano colegiado serán sustituidas por sus suplentes, si los hubiera. Cuando se trate de órganos colegiados de participación administrativa o social, las organizaciones representadas podrán sustituir a sus vocales por otros, acreditándolo previamente ante la secretaría.

Por último, en relación con el titular de la secretaría, la LAJA –art. 95.1- establece que la designación de la persona titular de la secretaría será determinada en la norma de creación o de funcionamiento del órgano colegiado, la cual establecerá la forma de su sustitución, que deberá recaer en una persona con la misma cualificación y requisitos que su titular, precisión esta última que añade la LAJA⁹¹.

En cuanto a las funciones de la persona titular de su secretaría, siguiendo de cerca una vez más a la LRJPAC –art. 25.3-, la LAJA -art. 95.2- establece que ejerce las siguientes funciones:

- a) Asistir a las reuniones con voz y voto, si es miembro del órgano, y con voz pero sin voto en caso contrario.
- b) Efectuar la convocatoria de las sesiones del órgano por orden de la persona titular de la presidencia, así como las citaciones de sus miembros.
- c) Preparar el despacho de los asuntos y redactar y autorizar las actas de las sesiones.
- d) Recepcionar los escritos y la documentación que se generen en el seno del órgano colegiado o remitan sus miembros.
- e) Organizar y gestionar, en su caso, el registro del órgano. Esta es la única novedad de la LAJA.
- f) Expedir certificados de las actuaciones y acuerdos.
- g) Cuantas otras le reconozcan la norma o convenio de creación del órgano y, en su caso, las normas que este apruebe en su desarrollo.

91 Lo cierto es que en la gran mayoría de los órganos colegiados la función de Secretario recae sobre un funcionario adscrito a la Dirección General competente en la materia de que se trate, designado por la Presidencia, y generalmente con nivel mínimo de Jefe de Sección. Por ejemplo, Decreto 224/2006, de 15 de diciembre, por el que se regula la organización, composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Artesanía de Andalucía; Decreto 21/2002, de 29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo; Decreto 127/1997, de 6 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía.

2.4.6. Funcionamiento

Recogiendo una posibilidad prevista en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (disposición adicional primera), la LAJA –art. 91.3- prevé que las sesiones de los órganos colegiados podrán celebrarse mediante la asistencia de sus miembros utilizando redes de comunicación a distancia, para lo que se deberán establecer las medidas adecuadas que garanticen la identidad de las personas comunicantes y la autenticidad de la información entre ellas transmitida.

En cuanto a las actas, la LAJA –art. 96. 1- establece que forman parte del acta de las sesiones de los órganos colegiados, además del contenido que establece la legislación básica del Estado (parece referirse al art. 27.2 LRJPAC):

- a) Los votos particulares que formulen por escrito los miembros del órgano colegiado en el plazo que establezca su norma reguladora y, en su defecto, de cinco días⁹².
- b) El sentido y la motivación del voto emitido o de la abstención de los miembros del órgano colegiado que se presenten por escrito en la misma sesión⁹³.
- c) La transcripción de las intervenciones, presentadas durante la sesión o en el mismo día, previa comprobación por la persona titular de la secretaría de su fiel correspondencia con las realizadas. En caso de discrepancia, decidirá la persona titular de la presidencia⁹⁴.
- d) Las resoluciones adoptadas por la persona titular de la presidencia durante la sesión, relativas al orden y moderación de los debates, que susciten la oposición de alguno de los miembros y no sean objeto de acuerdo por el órgano colegiado. Junto al contenido de la resolución deberá incluirse una sucinta referencia a la causa que la motive. Este es realmente el aspecto más novedoso en relación con el régimen general previsto en la LRJPAC.

Asimismo, la LAJA –art. 96.2- establece que las actas de las sesiones de los órganos colegiados se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión. En las certificaciones de acuerdos adoptados emitidas con anterioridad a la aprobación del acta se hará constar expresamente tal circunstancia. Se trata de reglas ya previstas en la LRJPAC –art. 27.5-. En cambio,

92 Ya la LRJPAC establece que los miembros que discrepen del acuerdo mayoritario podrán formular voto particular por escrito en el plazo de cuarenta y ocho horas, que se incorporará al texto aprobado –art. 27.3-, de modo que la LAJA viene a ampliar el plazo de la ley estatal.

93 La LRJPAC establece que en el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable –art. 27.2-.

94 La LRJPAC establece que cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma –art. 27.2-. De este modo, la novedad es la posibilidad de presentar la transcripción de las intervenciones durante el mismo día de la sesión.

se ha desaprovechado la oportunidad de introducir otras determinaciones no previstas en la LRJPAC. Así, dado que la práctica de las votaciones secretas incide sobre el régimen de responsabilidad de los miembros y los vicios del acto colegial, pudo valorarse la conveniencia de establecer, con carácter general, el carácter público de las votaciones y predeterminar los supuestos en los cuales la votación podrá ser secreta⁹⁵.

Finalmente, la LAJA –art. 102.2- recoge el criterio de la LRJPAC –art. 13.7-, según el cual la delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio ordinario se requiera un quórum especial, deberá adoptarse observando, en todo caso, dicho quórum. En nuestra opinión, se trata de un criterio discutible, pues cuando el ordenamiento atribuye a un órgano colegiado una competencia, en el fondo, se está estableciendo una reserva de procedimiento, en el sentido de que la norma exige que la competencia se ejerza específicamente por el órgano que reúne una determinada composición, y la delegación falsea este mecanismo, salvo naturalmente que la norma admita otra cosa. Por esta razón, parece más razonable el criterio seguido en alguna norma autonómica, según el cual los órganos colegiados podrán delegar en otros órganos el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas “cuando así lo dispongan sus normas constitutivas”⁹⁶.

3. LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

3.1. Las Consejerías

3.1.1. Noción

La LAJA –art. 23- establece que la Administración de la Junta de Andalucía se organiza en Consejerías, a las que corresponde la gestión de uno o varios sectores de actividad⁹⁷. En puridad, sería más exacto decir que la Administración “general” de la Comunidad Autónoma se organiza en Consejerías, pues como reconoce la propia LAJA –art. 51.2- las Agencias tienen

95 P. ej., para la elección o destitución de personas -ROF art. 102.3- o la cuestión a tratar afecte a los derechos fundamentales amparados en el artículo 18.1 CE o lo solicite expresamente la mayoría absoluta de los asistentes –art. 34 Ley de Cataluña 13/1989-. Así lo defiende, E. CARBONELL PORRAS, *Los órganos colegiados*, op. cit., p. 199.

96 Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma Aragón –art. 30.1-.

97 Durante la tramitación parlamentaria el Grupo Popular formuló una enmienda (nº 26) del siguiente tenor: «La Administración de la Junta de Andalucía se organiza funcionalmente en departamentos, bajo la denominación de Consejerías. Corresponde a cada Consejería el desarrollo de uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa».

la consideración de Administración institucional, de modo que son también Administración de la Junta de Andalucía, y Consejerías y agencias actúan bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno –art. 13.1 LAJA-. Asimismo, dado el rótulo del Capítulo que abre este artículo (Organización “central” de la Administración de la Junta de Andalucía), debe entenderse que la organización en Consejerías que ordena el art. 23 se refiere a su dimensión central, pues de la organización territorial se ocupa la Ley más adelante, si bien puede ya adelantarse que en el modelo de la Administración de la Junta de Andalucía la división en Consejerías se proyecta también en la organización periférica, a través de las Delegaciones provinciales de las Consejerías.

En todo caso, como no puede ser de otro modo en una Administración moderna, la LAJA mantiene el modelo de Administración departamental ordenado en la antigua Ley de Gobierno y Administración –art. 36-, común a la Administración General del Estado –art. 6.1 LOFAGE- así como a todas las Administraciones autonómicas⁹⁸. Otra cosa es, naturalmente, la idoneidad de una concreta división departamental⁹⁹.

Con todo, debe recordarse que las nociones de Consejería y titular de la Consejería no coinciden, pues la LGA –art. 20.2-, como ya hiciera la Ley de Gobierno y Administración –art. 36.3-, contempla la posibilidad de que el Presidente de la Junta de Andalucía nombre Consejeros sin cartera, por tanto, sin disponer de la estructura orgánica que comporta la Consejería.

Por último, de su posición central en el entramado de la Administración de la Junta de Andalucía es expresivo que, a diferencia de lo que sucede en la Administración General del Estado con los Ministros, los Consejeros son –como nos consta- los únicos órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 16.2 LAJA¹⁰⁰. El resto de los órganos, centrales y periféricos, son órganos directivos subordinados a un órgano superior –art. 17.1 LAJA- y, por tanto, a un Consejero.

98 Quedan ya muy lejanas las consideraciones de la doctrina acerca de una posible organización alternativa a la departamental. Así, en los inicios del proceso autonómico E. ARGULLOL MURGADAS apuntó: « las leyes comunitarias a falta de previsiones en los Estatutos, deberán optar por acentuar o reducir el carácter colegial de la dirección de la Administración. En este sentido, deberán decidir si se repite el modelo estatal que divide la Administración en ramas a cuyo frente se sitúa un miembro del Consejo, o bien se modula esta sectorialización de la Administración de forma que sea el propio Consejo que, como tal, se sitúe al frente de la Administración autónoma. Los miembros del Consejo de gobierno desarrollarían los cometidos que puntualmente decidiera el Consejo, o éste y el presidente, siendo su número variable, sin previa determinación estatutaria o legislativa de la composición del Consejo» (“Organización administrativa de las Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, nº 182, 1979, p. 57). Por su parte, M. ALVÁREZ RICO, señalaba que este modelo departamental podía ser conveniente en una primera fase, pasada la cual debía reflexionarse sobre la pervivencia del mismo y la conveniencia de la búsqueda de nuevas fórmulas organizativas. “La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 105, 1984, p. 160.

99 El documento *Estrategias y propuestas para la segunda modernización de Andalucía*, que sería concluido el 23 de septiembre de 2003, declaraba lo siguiente: «En el ámbito de la estructura central, la experiencia parece demostrar (especialmente tras el reiterado impacto de los programas europeos) que ciertas divisiones departamentales están generando efectos disfuncionales: así sucede por ejemplo entre los sectores de agricultura y medio ambiente en torno a ciertos programas agrarios, o entre medio ambiente y territorio en relación con la necesidad de reducir la actual complejidad de figuras de planeamiento. Algo parecido sucedería con la necesidad de integrar en una estructura unificada el eje Universidad-Investigación-Innovación. En definitiva, un nuevo modelo organizativo requeriría un diseño más funcional de las estructuras departamentales centrales. Lo que debería repercutir lógicamente en las Delegaciones Provinciales, que hasta el presente reproducen la misma estructura sobredimensionada de las propias Consejerías».

100 En el caso de la Administración General del Estado, los Ministros comparten la condición de órganos superiores con los Secretarios de Estado –art. 6.2 LOFAGE-.

3.1.2. Creación, modificación y supresión de las Consejerías

La Ley de Gobierno y Administración en su redacción original contenía la relación nominal de Consejerías que integraban la Administración de la Comunidad Autónoma, y añadía que toda variación en el número, denominación y competencias de las distintas Consejerías, así como toda modificación sustancial de las mismas, debía establecer mediante Ley, excepto cuando se tratase de refundir Consejerías existentes o que la modificación no supusiera un aumento del gasto, en cuyo caso podía realizarse por Decreto del Presidente –art. 36¹⁰¹. Esta reserva formal de ley obligó, por ejemplo, a emplear la Ley presupuestaria para crear en su día la Consejería de Medio Ambiente¹⁰². Sin embargo, este precepto fue modificado por Ley 77/1996, de 31 de julio, de los Presupuestos de Andalucía para 1996, en el sentido de que por Decreto del Presidente se podrá modificar el número, denominación y competencias de las distintas Consejerías, con sujeción al conjunto de disponibilidades del Presupuesto vigente¹⁰³.

101 En este sentido, puede recordarse que la contemporánea Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado de 1983 contenía una autorreserva de ley similar: «La creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por Ley aprobada por las Cortes Generales» –art. 11-. Sin embargo, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, sin derogar este precepto, fueron invariablemente autorizando al Gobierno para modificar, mediante Real Decreto dictado a propuesta del Presidente, el número, denominación y competencias de los Departamentos Ministeriales. Esta práctica fue ratificada por la LOFAGE –art. 8.2-, según la cual la determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los Ministerios (y de las Secretarías de Estado) se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno. Como ha señalado A. MENENDEZ REXACH, “Organización central de la Administración General del Estado”, *Documentación Administrativa*, nº 246-247, 1996-1997, p. 279, la fórmula de la LOFAGE parece mucho más realista y su conformidad a la Constitución está fuera de duda, habida cuenta de que el artículo 103.2 no reserva a la ley el establecimiento de la estructura ministerial, sino que se limita a exigir que los órganos de la Administración del Estado sean creados, regidos y coordinados «de acuerdo con la ley», que es exactamente lo que la LOFAGE viene a cumplimentar.

102 Disposición adicional séptima de la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997.

103 En este sentido, puede observarse recientemente que por Ley 4/2008, de 24 de noviembre, se modificó la Ley del Principado de Asturias 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración, con la única finalidad de establecer que la creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerán por Decreto del Presidente del Principado de Asturias. La exposición de motivos de esta Ley es muy significativa: “El artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración, además de contener una relación de las Consejerías que integraban la estructura orgánica de la Administración del Principado de Asturias a la fecha de aprobación de dicha Ley, establece que «La creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por Ley de la Junta General del Principado». El desarrollo institucional en la Comunidad Autónoma ha ido poniendo de manifiesto que la exigencia de rango de ley para la creación, modificación y supresión de las Consejerías resulta excesivamente rígida y dificulta la acomodación del Ejecutivo a una realidad política y administrativa inevitablemente cambiante, en detrimento finalmente de la eficiencia y del rendimiento de los poderes públicos autonómicos.

De hecho, en sucesivas Leyes presupuestarias han venido incluyéndose cláusulas para autorizar al Presidente a efectuar la creación, modificación y supresión de las Consejerías que integran la Administración Autonómica, confiándole una competencia que, en el conjunto del Derecho comparado, estatal y autonómico, está efectivamente residenciada en el Presidente y no en el Parlamento, lo que, por otra parte, no parece requerir de una prolija justificación, habida cuenta de que se pretende únicamente una reorganización de los Departamentos que integran la Administración de la Comunidad Autónoma y de los que el Gobierno de la misma se sirve para llevar a cabo su labor.

El Estatuto de Autonomía, que no sujeta esta materia a reserva de ley, atribuye, en su artículo 32.2, al Presidente del Principado de Asturias la dirección y coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma y la designación y separación de los Consejeros, funciones con las que resulta plenamente coherente la facultad de crear, modificar y suprimir los Departamentos del Ejecutivo que precisamente preside”.

Lo cierto es que la reserva formal de Ley ordenada en la redacción original de la Ley de Gobierno y Administración ni constituía una exigencia del Estatuto ni concordaba con la posición institucional del Presidente de la Comunidad Autónoma. Y, en este sentido, la LGA –art. 10.1.h)- establece que corresponde al Presidente de la Junta de Andalucía dictar decretos que supongan la creación de Consejerías. La modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o en su orden de prelación, así como la supresión de las mismas¹⁰⁴.

3.1.3. La evolución de las Consejerías en los Gobiernos de la Junta de Andalucía

En cuanto a la evolución del número de Consejerías a lo largo de las distintas legislaturas, con carácter general, sobre la primera cuestión puede recordarse que el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de mayo de 1981 (conocida también Comisión García de Enterría, por su presidente) sugirió que los ejecutivos regionales debían estar integrados por un número reducido de miembros, variable, desde luego, en atención a la cantidad de competencias asumidas y a la población y extensión territorial de cada Comunidad autónoma¹⁰⁵. No obstante, el Informe Enterría fue consciente de que este tipo de limitaciones no podían introducirse en la legislación estatal, por afectar de lleno a la potestad autoorganizadora de las Comunidades, de modo remitió su formulación concreta a los pactos políticos entre las fuerzas mayoritarias. Y, en tal sentido, en los pactos políticos se acordó que los ejecutivos regionales no debían tener un número de miembros superior a diez. Y esta limitación del número de miembros del ejecutivo a un máximo de diez pasó a algunos Estatutos de Autonomía, si bien desapareció tras las reformas de los estatutos de 1996-1999¹⁰⁶.

En todo caso, tal limitación del número de miembros del Ejecutivo no llegó a introducirse en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981¹⁰⁷. Y, con buen criterio, tampoco se incluyó en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 ni en la vigente LAJA, a diferencia de lo previsto en algún ordenamiento autonómico¹⁰⁸.

104 De manera similar, la Ley del Gobierno de la Nación establece que corresponde al Presidente del Gobierno crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado -art. 2.2-.

105 *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, CEC, mayo 1981, p. 25.

106 Es el caso del Estatuto de Cantabria, que en su redacción original de la Ley Orgánica 8/1981 establecía que el número de Consejeros con responsabilidad ejecutiva no debía ser superior a diez –art. 17-, limitación que se suprime en la reforma efectuada por la Ley Orgánica 11/1998.

107 Mientras en otros aspectos el Estatuto andaluz sí se vio influenciado por los pactos políticos, no fue el acaso del que nos ocupa. Véase, M. RUIZ ROMERO, *La armonización del Estatuto andaluz en Cortes: Entre el Proyecto de los Parlamentarios andaluces y la LOAPA*, Centro de Estudios Andaluces, Documento de Trabajo. JP2006 / 02.

108 Es el caso, de nuevo de Cantabria, Comunidad en la que tras desaparecer la limitación numérica del Estatuto se ha introducido en la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma –art. 17-.

Partiendo de la delimitación de Consejerías contenida inicialmente en la Ley de Gobierno y Administración de 1983, la variación en el número de Departamentos en las sucesivas reestructuraciones del Gobierno puede sintetizarse como sigue:

- Ley 6/1983, de 21 de julio, de Gobierno y Administración: 11 Consejerías (Gobernación; Presidencia; Economía, Industria y Energía; Hacienda; Política Territorial e Infraestructura; Agricultura y Pesca; Turismo, Comercio y Transportes; Trabajo y Seguridad Social; Salud y Consumo; Educación; Cultura)¹⁰⁹.
- Decreto del Presidente 130/1986, de 30 de julio, sobre reestructuración de Consejerías: 10 Consejerías (Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda; Trabajo y Bienestar Social; Obras Públicas e Infraestructura; Fomento y Turismo; Agricultura y Pesca; Salud, Educación y Ciencia, Cultura)¹¹⁰.
- Decreto del Presidente 50/1988, de 29 de febrero, sobre reestructuración de Consejerías: 9 Consejerías (Gobernación; Presidencia; Fomento y Trabajo; Hacienda y Planificación; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Salud y Servicios Sociales; Educación y Ciencia; Cultura)¹¹¹.
- Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio, sobre reestructuración de Consejerías: 10 Consejerías (Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Trabajo; Salud; Educación y Ciencia; Asuntos Sociales; Cultura y Medio Ambiente)¹¹².
- Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto, sobre reestructuración de Consejerías: 11 Consejerías (Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Trabajo y Asuntos Sociales; Salud; Educación y Ciencia; Cultura; Medio Ambiente)¹¹³.
- Decreto del Presidente 132/1996, de 16 de abril, sobre reestructuración de Consejerías: 12 Consejerías (Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda;

109 La relación de Consejerías contenida en la Ley de Gobierno y Administración venía a coincidir con los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías dictados con fecha de 4 de agosto de 1982, con ocasión de la constitución del primer Consejo de Gobierno tras las primeras elecciones al Parlamento Andaluz BOJA nº 20, de 19 de agosto).

110 BOJA nº 74, de 30 de julio.

111 BOJA nº 17, de 1 de marzo.

112 BOJA nº 63, de 28 de julio.

113 BOJA nº 121 de 3 de agosto.

Relaciones con el Parlamento; Trabajo e Industria; Turismo y Deportes; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Salud; Educación y Ciencia; Cultura; Medio Ambiente)¹¹⁴.

- Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías: 14 Consejerías (Presidencia; Relaciones Institucionales, Economía y Hacienda; Gobernación; Justicia y Administración Pública; Empleo y Desarrollo Tecnológico; Turismo y Deporte; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Salud; Educación y Ciencia; Cultura; Medio Ambiente; Asuntos Sociales)¹¹⁵.
- Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, sobre reestructuración de Consejerías: 14 Consejerías (Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda; Justicia y Administración Pública; Innovación, Ciencia y Empresas; Obras Públicas y Transportes; Empleo; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Salud; Educación; Igualdad y Bienestar Social; Cultura; Medio Ambiente)¹¹⁶.
- Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, de las Vicepresidencias y sobre reestructuración de Consejerías: 15 Consejerías (Presidencia; Economía y Hacienda, Innovación, Ciencia y Empresa; Gobernación, Justicia y Administración Pública, Obras Públicas y Transportes; Vivienda y Ordenación del Territorio; Empleo; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Salud; Educación; Igualdad y Bienestar Social; Cultura, Medio Ambiente)¹¹⁷.
- Decreto del Presidente 3/2009, de 23 de abril, sobre reestructuración de Consejerías: 15 Consejerías (Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda; Educación; Justicia y Administración Pública; Innovación, Ciencia y Empresa; Obras Públicas y Transportes; Empleo; Salud; Agricultura y Pesca; Vivienda y Ordenación del Territorio; Turismo, Comercio y Deporte; Igualdad y Bienestar Social; Cultura; Medio Ambiente)¹¹⁸.
- Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías: 13 Consejerías (Presidencia; Gobernación y Justicia; Hacienda y Administración Pública; Educación; Economía, Innovación y Ciencia; Obras Públicas y Vivienda; Empleo; Salud; Agricultura y Pesca; Turismo, Comercio y Deporte; Igualdad y Bienestar Social; Cultura; Medio Ambiente)¹¹⁹.

114 BOJA nº 45, de 17 de abril. Esta configuración fue modificada poco después, mediante Decreto del Presidente 382/1996, de 1 de agosto, sobre reestructuración parcial de Consejerías (BOJA Nº 89, de 2 de agosto), por la que se crea (se recupera, en realidad) la Consejería de Asuntos Sociales, a partir de la Consejería de Trabajo e Industria. Por este motivo en esta legislatura el número de Consejerías fue de 13.

115 BOJA nº 50, de 29 de abril.

116 BOJA extraordinario núm. 3, de 25 de abril.

117 BOJA de 21 de abril.

118 BOJA de 24 de abril.

119 BOJA de 23 de marzo.

Como puede observarse, el número global de Consejerías ha oscilado entre 9 y 15. Una comparación superficial con otros ejecutivos autonómicos podría inferir un número elevado. Sin embargo, conviene tener presente que la Comunidad andaluza asumió competencias plenas desde un primer momento (caso de salud y educación), además de tratarse de la Comunidad con más población y la segunda en extensión geográfica. Asimismo, el incremento de departamentos en el Gabinete de 1996 y 2000 se explica, en parte, por la composición del Gobierno mediante una alianza con otra formación política¹²⁰, y, a partir del 2000, con la transferencia de las competencias en materia de Administración de Justicia.

Desde el punto de vista de la composición de los sucesivos Gobiernos, pueden apuntarse algunas observaciones. Así, existe una serie de Consejerías que, naturalmente con variaciones en su estructura, competencias y denominación, han permanecido constantes en los distintos gobiernos: Consejerías de Presidencia, Gobernación, Economía y Hacienda, Agricultura y Pesca, Obras Públicas y Transportes, Empleo (antes Trabajo), Salud, Educación y Cultura. Otros departamentos han tenido, por el contrario, un marcado carácter coyuntural, como fue el caso de la Consejería de Relaciones con el Parlamento (fruto de la necesidad de llegar a una coalición de gobierno con otra formación política).

Finalmente, puede señalarse junto a Consejerías ya tradicionales, a lo largo de estas legislaturas se han creado otras que pueden ya considerarse en cierto modo consolidadas en la organización de la Administración andaluza. Así, la Consejería primero de Asuntos Sociales (1990 y 1996) y, tras un breve paréntesis, después de Igualdad y Bienestar Social (desde 2004), es un Departamento plenamente justificado, pues las competencias sobre servicios sociales son exclusivas de la Comunidad Autónoma¹²¹. Es también el caso de la Consejería de Medio Ambiente (desde 1994), pues al corresponder a la Comunidad Autónoma las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente, la autoridad ambiental por antonomasia es la Administración autonómica¹²². Asimismo, aun cuando la creación de la Consejería de Turismo y Deporte, como la de Relaciones con el Parlamento, fue fruto de la necesidad de llegar a una coalición de gobierno, parece haberse consolidado (con la adición de Comercio desde 2004), como reflejo también del peso del sector turístico en el conjunto de la economía andaluza. Por último, como consecuencia de la transferencia de

120 Como es sabido, en ambas legislaturas el Partido Andalucista dirigió las Consejerías de Relaciones con el Parlamento y de Turismo y Deportes.

121 Desde 1982 a 1988 las competencias en materia de acción social se vincularon a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social (Trabajo y Bienestar Social desde 1986), y durante un breve período (1988-1990) a la Consejería de Salud, hasta que en 1990 se creó la Consejería de Asuntos Sociales. Así cuando al inicio de la Legislatura 1996-2000, en abril de 1996 se suprimió la Consejería de Asuntos Sociales, quedando integrada en un Departamento tan dispar como Trabajo e Industria, esta supresión no duró más de tres meses, pues en agosto volvió a crearse la Consejería de Asuntos Sociales.

122 La creación de la Consejería de Medio Ambiente obedeció también al impulso político generado con la aprobación de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental.

las competencias en materia de Administración de Justicia, puede también considerarse consolidada una Consejería competente en materia de Justicia (primero junto con Administración Pública y, más tarde, con Gobernación)¹²³.

Por último, del diseño ordenado por el Decreto del Presidente 14/2010 cabe destacar la concentración en una única Consejería de las competencias sobre Hacienda (que, por vez primera, se disocian de las de Economía) y Administración Pública, en un diseño que presenta el acierto de residir en un mismo Departamento las dos principales competencias de carácter logístico, conformándose así una suerte de superestructura dentro de la organización de la Administración de la Junta de Andalucía.

3.1.4. Estatuto de los titulares de las Consejerías: remisión

La LAJA –art. 26.1- se limita a declarar que las personas titulares de las Consejerías son nombradas de acuerdo con lo establecido en la normativa correspondiente. Así, el propio Estatuto de Autonomía –art. 117.1- establece que el Presidente de la Junta de Andalucía designa y separa a los Consejeros, precepto que reitera la LGA –art. 22.1-, añadiendo que el nombramiento y el cese se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, iniciándose su mandato tras la toma de posesión en el cargo –art. 22.2-. Por lo demás, dada su condición de miembros del Consejo de Gobierno, en relación con el Estatuto de los titulares de las Consejerías nos remitimos al Capítulo de esta obra que trata sobre el Gobierno de Andalucía.

3.1.5. Competencias de los titulares de las Consejerías

De acuerdo con su doble naturaleza, de miembros del Consejo de Gobierno y titulares de las Consejerías, las competencias de los Consejeros se contienen tanto en la LGA –art. 21- como en la LAJA –art. 26-, así como en otras disposiciones¹²⁴. En términos generales, a las personas titulares de las Consejerías les corresponde desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito competencial de sus Consejerías, de conformidad con las directrices del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía o del Consejo de Gobierno –art. 21.1 LGA-. Para el desempeño de esta función, en su calidad de órganos superiores les corresponde la planificación y superior coordinación de la Consejería, como organización situada

123 En cambio, la Consejería Innovación, Ciencia y Empresas, existente desde 2004, aún es prematuro determinar su grado de consolidación, con lo que supone de separar las competencias en materia de Universidades de la Consejería de Educación, en aras del llamado Sistema Andaluz del Conocimiento. En todo caso, puede señalarse el papel jugado en la consolidación de esta estructura por la aprobación de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento. Por último, el Decreto del Presidente 14/2010 procedió a refundir esta Consejería con la Economía, en la línea de impulsar los sectores económicos asociados a la generación de conocimiento e innovación.

124 Algunas leyes autonómicas clasifican las competencias de los consejeros con arreglo a criterios diversos. Así, la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Baleares diferencia entre competencias de dirección y competencias de gestión –arts. 10 y 11-.

bajo su responsabilidad –art. 17.1 LAJA-, y ostentan la representación de las Consejerías y ejercen la superior dirección, iniciativa, coordinación, inspección, evaluación y potestad reglamentaria en su ámbito funcional, correspondiéndoles la responsabilidad inherente a tales funciones –art. 26.1 LAJA-. De forma más específica, a las personas titulares de las Consejerías les corresponde:

- *Potestades normativas.* Según la LAJA –art. 26.2-, les compete ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Como es sabido, subsanando una omisión del Estatuto de 1981, el actual Estatuto de Autonomía –art. 119.3- establece que en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma corresponde al Consejo de Gobierno «y a cada uno de sus miembros el ejercicio de la potestad reglamentaria». Y, por su parte, la LGA –art. 44.2- precisa que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno¹²⁵. Asimismo, corresponde a los Consejeros proponer al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley o los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías –art. 21.3 LGA-¹²⁶.
- *Designación y separación de cargos.* Corresponde a los Consejeros proponer al Consejo de Gobierno la los nombramientos y ceses de las personas altos cargos de su Consejería –art. 21.5 LGA-¹²⁷. Así, debe recordarse que el nombramiento y separación de las personas titulares de los órganos directivos se realiza por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de la que dependa el órgano –art. 17.3 LAJA-¹²⁸. De otro lado, corresponde a los titulares de las Consejerías nombrar y separar a los cargos de libre designación de su Consejería –art. 26.2.b) LAJA-. En tal sentido, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, autoriza a los titulares de las Consejerías para el nombramiento de personal eventual –art. 28-.

125 Sobre los problemas derivados de la omisión expresa en el Estatuto de 1981 de la potestad reglamentaria de los Consejeros, vid. M. REBOLLO PUIG, “La potestad reglamentaria en el Estatuto de Autonomía”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. Extraordinario 2/2003, Vol. I, pp. 195 y ss.

126 Así, el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la Consejería competente mediante elaboración del correspondiente anteproyecto –art. 44.1 LGA-. Y la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se lleva a cabo por el centro directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería –art. 45.1 LGA-.

127 En el mismo sentido, la LGA –art. 27.18- establece que corresponde al Consejo de Gobierno nombrar y separar, a propuesta de las personas titulares de las Consejerías correspondientes, a las personas altos cargos de la Administración y a aquellas otras que las leyes y las disposiciones reglamentarias establezcan.

128 Salvo que se disponga otra cosa, el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos tendrá efecto desde el día siguiente al de la aprobación del decreto por el Consejo de Gobierno, y el cese surtirá efecto desde el mismo día de su aprobación –art. 17.4 LAJA-.

- *Organización.* Desde un punto de vista estructural, esto es, como capacidad de conformación de las estructuras organizativas de ellas dependientes, la facultad de las personas titulares de las Consejerías se circunscribe a elevar propuestas al Consejo de Gobierno para su aprobación, en su caso. Así, los órganos directivos de las Consejerías, como en general todos los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, se crean, modifican y suprimen por decreto del Consejo de Gobierno –art. 21 LAJA-. Así, la LGA establece que corresponde al Consejo de Gobierno aprobar la estructura orgánica de las Consejerías y de sus organismos autónomos. Por otra parte, dado que las unidades administrativas se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo –art. 14.2 LAJA-, también esta facultad escapa a los titulares de las Consejerías, pues corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos –art. 27.16-¹²⁹. De este modo, la LAJA no ha recogido la regla de la Ley de Gobierno y administración según la cual la creación, modificación o supresión de los niveles orgánicos inferiores a Sección se realizarán por orden de la Consejería correspondiente –art. 38-¹³⁰. Lo que sí se permite es que las personas titulares de las Consejerías puedan desarrollar el ámbito funcional de las unidades contenido en la RPT¹³¹. Por su parte, en relación con las Agencias, corresponde al titular de la Consejería de adscripción proponer al Consejo de Gobierno sus estatutos –art. 56.1-, así como proponer al Consejo de Gobierno la modificación, refundición o extinción de la agencia –art. 59 y 60 LAJA-. Lo que sí contempla la LAJA es que las personas titulares de las Consejerías puedan crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma, si bien los actos de estas comisiones tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería –art. 24.3-. Desde un punto de vista funcional, si bien la LAJA permite que las competencias atribuidas a las personas titulares de las Consejerías puedan ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes de ellas, tal desconcentración debe aprobarse mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular

129 Según la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, la relación de puestos de trabajo será aprobada por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de la Presidencia –art. 12.4-.

130 En cambio, en la Administración General del Estado mantiene una regla similar, pues establece que, si bien las unidades que no tengan la condición de órganos se crean, modifican y suprimen a través de la RPT, en cambio los órganos de nivel inferior a Subdirector General se crean, modifican y suprimen por orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas –art. 10.2 LOFAGE-. La diferencia obedece, tal vez, al hecho de que en la Administración General del Estado existe una RPT para cada Ministerio (cuya aprobación corresponde conjuntamente al Ministerio de Administraciones Públicas y al Ministerio de Hacienda, a propuesta del Ministerio correspondiente), mientras que en el ordenamiento autonómico la RPT de la Administración de la Junta de Andalucía es única, y corresponde al Consejo de Gobierno su aprobación.

131 Artículo 2 del Decreto 90/1993, de 13 julio, por el que se asignan funciones a determinados órganos de Consejerías y Organismos Autónomos adscritos a la Junta. Asimismo, las distintas Consejerías, en el ejercicio de sus potestades reglamentarias y en sus ámbitos respectivos determinarán los órganos asimilados a Servicios, Secciones y Negociados –disposición adicional-. Asimismo, debe señalarse que existen normas sectoriales que atribuyen específicas competencias organizativas a los Consejeros. Así, por ejemplo, la establece que la composición de las unidades estadísticas de las Consejerías se determinará mediante Orden de la respectiva Consejería (art. 35 de la Ley 4/1989 de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada por Ley 4/2007).

de la Consejería correspondiente –art. 100.2-. Lo que sí puede realizar las personas titulares de las Consejerías por sí mismas es ejercer las facultades organizativas de delegación y avocación de competencias –arts. 101, 103 y 108 LAJA-.

- *Programación y evaluación de las actuaciones.* Corresponde a los Consejeros proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de sus Consejerías –art. 21.4 LGA-, así como aprobar los planes de actuación de la Consejería, asignando los recursos necesarios para su ejecución de acuerdo con las dotaciones presupuestarias –art. 26.2.c) LAJA-. Asimismo, les corresponde evaluar la realización de los planes y programas de actuación de la Consejería por parte de los órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos, así como de las entidades públicas dependientes –art. 26.2.f) LAJA-. Así, en relación con las Agencias, corresponde al titular de la Consejería de aprobar el plan inicial de actuación de la agencia –art. 58.1- y ejercer el control de eficacia sobre la entidad –art. 63 LAJA-, entre otras funciones¹³².
- *Dirección y coordinación.* Compete a los Consejeros dirigir las actuaciones de las personas titulares de los órganos directivos de la Consejería e impartirles instrucciones –art. 26.2.d) LAJA-¹³³. Para ello, las personas titulares de las Consejerías desempeñan la jefatura superior de la Consejería –art. 25.1-¹³⁴. Y, en tal sentido, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, establece que corresponde a cada Consejería dictar las instrucciones de servicio y dirigir la actividad del personal integrado en su Departamento –art. 7.1-. Asimismo, en virtud de su posición jerárquica y en su condición de órganos superiores, las personas titulares de las Consejerías están facultadas para dictar no sólo instrucciones, sino también circulares y órdenes de servicio –art. 98.1 LAJA-.
- *Gestión económica.* Corresponde a los Consejeros formular el anteproyecto de presupuesto de la Consejería –art. 26.2.g) LAJA-¹³⁵, así como autorizar los gastos propios de los servicios de la Consejería no reservados a la competencia del Consejo

132 Así, la persona titular de la Consejería a la que esté adscrita la agencia adscrita puede fijar la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos, salvo que dicha autorización corresponda al Consejo de Gobierno –art. 62 LAJA-. Y si se trata de agencias administrativas, corresponde a la Consejería de adscripción la dirección estratégica –art. 65.3-, facultad que se omite en relación con las agencias públicas empresariales –art. 68.2- y las Agencias de régimen especial –art. 71.3 LAJA-.

133 LAJA art. 98.1; (BOJA núm. 112, de 28 de noviembre; BOE núm. 302, de 18 de diciembre).

134 A este respecto, la Ley de Gobierno y Administración de 1983 era muy expresiva, al establecer que las Consejerías están integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados, bajo la superior dirección del Consejero –art. 37.1-.

135 En tal sentido, la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que las distintas Consejerías remitirán, antes del día 1 de julio de cada año, a la de Hacienda los anteproyectos de estado de ingresos y gastos y, cuando proceda, de recursos y dotaciones de los organismos, instituciones y empresas, que comprenderán todas sus actividades –art. 34-.

de Gobierno, dentro del importe de los créditos autorizados, e interesar de la Consejería competente la ordenación de los pagos correspondientes¹³⁶. Igualmente, corresponde a los titulares de las Consejerías aprobar las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, así como son los órganos competentes para conceder las subvenciones¹³⁷. Además, los titulares de las Consejerías ejercen competencias diversas en materia de gestión del patrimonio adscrito a la Consejería¹³⁸.

- *Gestión de personal.* Según la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, corresponde a cada Consejería adoptar las resoluciones que procedan sobre los aspectos de la relación de empleo derivados de la ocupación de un puesto de trabajo concreto, tales como las licencias, permisos y sanciones disciplinarias que no impliquen separación del servicio –art. 7.1.¹³⁹.
- *Contratación, convenios y encomiendas.* Corresponde a los Consejeros suscribir contratos y convenios relativos a asuntos propios de su Consejería, salvo en los casos en que corresponda al Consejo de Gobierno –art. 26.2.i)-. Así, en relación con los convenios de colaboración interadministrativa, la propia LAJA establece que la aprobación, modificación o extinción de convenios de colaboración corresponde a la persona titular de cada Consejería en el ámbito de sus competencias, salvo que el Consejo de Gobierno disponga otra cosa –art. 9.2-¹⁴⁰. De otro lado, las personas titulares de las Consejerías están facultadas para autorizar encomiendas de gestión

136 En tal sentido, la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que corresponde a los titulares de las distintas Consejerías, aprobar los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la Ley a la competencia del Consejo de Gobierno, así como autorizar su compromiso y liquidación, e interesar de la Consejería de Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos –art. 50.1-, si bien se trata de una competencia delegable. También pueden los titulares de las Consejerías autorizar determinadas transferencias entre los distintos programas de los mismos créditos –art. 46-.

137 Arts. 107 y 104 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y art. 4 Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos así como su régimen jurídico.

138 Tales como la adjudicación de bienes muebles –art. 102 Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía-, la autorización para el arrendamiento de bienes muebles por parte de los organismos adscritos a la Consejería –art. 103-, o las que pueda delegarles el Consejo de Gobierno –art. 12-.

139 Corresponderá, igualmente, a cada Consejero el establecimiento de los servicios mínimos de la competencia de su Departamento –art. 7.3-. Este precepto de la Ley 6/1985 fue objeto de desarrollo por el Decreto 255/1987, de 28 de octubre, de atribución de competencias de personal de la Junta de Andalucía, el cual detalla las competencias de los Consejeros, las cuales pueden ser delegadas o atribuidas a órganos inferiores de la Consejería –art. 4.2-.

140 En relación con la competencia para contratar, debe señalarse que, de acuerdo con el art. 40 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, la representación de los entes, organismos y entidades del sector público en materia contractual corresponde a los órganos de contratación, unipersonales o colegiados que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre. No obstante, se permite que los órganos de contratación puedan delegar o desconcentrar sus competencias y facultades en esta materia con cumplimiento de las normas y formalidades aplicables en cada caso para la delegación o desconcentración de competencias, en el caso de que se trate de órganos administrativos.

tanto a agencias dependientes de la propia Consejería –art. 105.3 LAJA-, como a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público sobre las que ejerzan un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios –art. 106 LAJA¹⁴¹. Asimismo, aunque no lo explicita la LAJA, debe entenderse que los titulares de las Consejerías pueden suscribir entre sí acuerdos de colaboración para la realización de actuaciones administrativas en ejercicio de sus competencias¹⁴².

- *Régimen jurídico.* Dentro de este concepto pueden agruparse diversas competencias como resolver los recursos administrativos, acordar y resolver la revisión de oficio y declarar la lesividad de los actos administrativos en los casos en que proceda, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno¹⁴³; resolver los conflictos de atribuciones entre los órganos situados bajo su dependencia que les correspondan y plantear los que procedan con otras Consejerías¹⁴⁴; la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno¹⁴⁵; y el ejercicio la potestad expropiatoria¹⁴⁶ y de la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, en los casos en que les corresponda¹⁴⁷. Por último, y siguiendo lo ya previsto en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 –art. 48-, debe significarse que los actos administrativos emanados de las personas titulares de las Consejerías ponen fin a la vía administrativa, salvo que una ley prevea específicamente un recurso ante el Consejo de Gobierno –art. 112.b) LAJA-. De este modo, y a diferencia de otras leyes autonómicas, no se prevé un recurso de alzada general ante el Consejo de Gobierno, lo cual realza la posición de los titulares de las Consejerías en la Administración de la Junta de Andalucía¹⁴⁸.

141 Como ejemplo de encomienda de gestión a una empresa del sector público andaluz puede mencionarse la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 12 de junio de 2007, por la que se encomienda a la empresa de Gestión Medioambiental SA (EGMASA) la realización de determinados servicios destinados al desarrollo y mantenimiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía (BOJA nº 141, de 18 de julio).

142 Así se prevé expresamente, por ejemplo, en la Ley 4/2005, de 1 junio, de Administración de La Rioja –art. 19-.

143 La LAJA establece que las personas titulares de las Consejerías serán competentes para la revisión de oficio de los actos nulos respecto de los actos dictados por órganos directivos de ellas dependientes, así como respecto de los actos dictados por los máximos órganos de gobierno de las agencias que tengan adscritas –art. 116.1.b)-.

144 Según la LAJA, los conflictos positivos o negativos de atribuciones entre órganos o agencias de una misma Consejería serán resueltos por el superior jerárquico común o, en su defecto, por la persona titular de la Consejería –art. 110.1-.

145 Puede señalarse que la LRJPAC se limita a prever que los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán “por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas” –art. 142.2-.

146 Según la LAJA, en la Administración de la Junta de Andalucía la potestad expropiatoria la ostenta la persona titular de la Consejería correspondiente –art. 117-.

147 Debe tenerse en cuenta la atribución de competencia sancionadora que la propia LAJA realiza en favor de los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía –art. 37.2-.

148 Entre otras funciones sobre régimen jurídico, puede señalarse que los titulares de las Consejerías están facultados para recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía –art. 22 Ley 4/2005, de 8 de abril-.

Finalmente, la LAJA no precisa cuáles de las competencias que atribuye a los titulares de las Consejerías son delegables. Está claro –y así lo recuerda innecesariamente el art. 101.3 LAJA- que son indelegables las competencias establecidas como indelegables en la normativa estatal básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas (como es el caso de la potestad reglamentaria de los consejeros –art. 13.2 LRJPAC-), pero, además, otras leyes autonómicas han especificado algunas competencias indelegables¹⁴⁹.

3.1.6. Estructura orgánica de las Consejerías.

Según la LAJA –art. 24.1-, la organización interna de las Consejerías comprenderá, además de su titular, los siguientes órganos centrales: Viceconsejería, Secretaría General Técnica y Direcciones Generales. Podrán crearse, además, Secretarías Generales. Su estructura orgánica se aprueba por decreto acordado en Consejo de Gobierno –así LGA art. 27.16-, lo cual es el criterio más extendido en la legislación autonómica¹⁵⁰. Además, como la propia LAJA declara más adelante, las Delegaciones Provinciales de las Consejerías estarán integradas en la estructura orgánica de estas y, de hecho, decretos de estructura orgánica de cada Consejería podrán determinar las competencias que se les desconcentran –art. 40.1-. Y todos estos órganos son calificados de directivos –art. 16.3-.

En todo caso, si se coteja el artículo 24.1 de la LAJA con su precedente en la Ley de Gobierno y Administración de 1983, según el cual la estructura de cada Consejería se integra por los niveles orgánicos de Viceconsejerías, Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados, más la Secretaría General Técnica –art. 37.2-, se pueden apuntar algunas diferencias relevantes. En primer, y como ya se ha señalado, la LAJA maneja un acervo conceptual más depurado, pues la Ley Gobierno y Administración de 1983 mezclaba en el precepto citado órganos y unidades administrativas. Y, en segundo lugar, la LAJA da carta de naturaleza a las Secretarías Generales, no contempladas en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 pero creadas, casi de inmediato, por vía de Decreto del Consejo de Gobierno¹⁵¹.

149 Así, la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Baleares establece que es indelegable, entre otras, la competencia para plantear conflictos de atribuciones contra órganos de otras consejerías –art. 10.2-.

150 Así, por ejemplo, Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria –art. 61-. No obstante, puede señalarse que Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Baleares establece que la estructura básica de cada Consejería se aprueba por Decreto del Presidente del Gobierno de la Comunidad, correspondiendo a cada Consejero desarrollar, mediante Orden su estructura básica –art. 8-.

151 Aun cuando la expresión Secretaría General ya se había utilizado con anterioridad, se trataba de órganos con rango de Dirección General. Como fue el caso de la Secretaría General de Medios de Comunicación prevista en el Decreto 85/1983, de 13 de Abril sobre Organización de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Pero ya el Decreto 43/1984, de 20 de marzo, por el que se reorganiza la Presidencia de la Junta de Andalucía, creó la Secretaría General para las Relaciones con el Parlamento, directamente dependiente del Presidente y con rango de Viceconsejero. Posteriormente, puede citarse el Decreto 7/1995, de 17 de enero, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, en relación con la Secretaría General de Economía, con nivel orgánico de Viceconsejería.

En cuando a la ordenación jerárquica de esta estructura orgánica, la LAJA –art. 25.1- establece que las personas titulares de las Consejerías desempeñan la jefatura superior de la Consejería y son superiores jerárquicos directos de las personas titulares de las Viceconsejerías. Los demás órganos directivos dependen de alguno de los mencionados en el apartado anterior (Consejería y Viceconsejería) y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General –art. 25.2-. En este sentido, más adelante se dice que la personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas se encuentran bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería –art. 29.1- y las personas titulares de las Direcciones Generales se encuentran bajo la dirección y control inmediatos de la persona titular de la Consejería, de la Viceconsejería o de una Secretaría General –art. 30.1-. La cuestión es que nada se dice de la dependencia directa de los Secretarios Generales, de modo que interpretado literalmente artículo 25.2 sería posible que las personas titulares de las Secretarías Generales dependan directamente bien de la persona titular de la Consejería o bien de la persona titular de la Viceconsejería. Sin embargo, en la praxis las normas orgánicas de los Departamentos suelen establecer que la persona titular de la Secretaría General depende directamente del titular de la Consejería y ostenta rango equivalente al de Viceconsejero¹⁵².

Asimismo, se podrán adscribir a alguno de los órganos directivos entidades públicas vinculadas o dependientes de la Consejería que desarrollen sus funciones en su ámbito competencial –art. 24.2-¹⁵³.

En general, puede señalarse que la estructura de las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía es la que reproduce más fielmente la organización de los Ministerios, incluso en el aspecto terminológico. Por esta razón, es posiblemente la que presenta una estructura más compleja, con hasta cuatro tipos de órganos directivos centrales subordinados al Consejero (Viceconsejería, Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General).

152 Además de los ya citados Decreto 43/1984 y Decreto 157/1996, pueden mencionarse los siguientes: Decreto 157/1996, de 7 de mayo, por el que se crea la Secretaría General para el Deporte, también con rango de Viceconsejero; el Decreto 206/1996, de 28 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en relación con la Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno; el Decreto 316/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria, en relación con la Secretaría General de Industria. O, más recientemente, el Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública, en relación con la Secretaría General para la Justicia y la Secretaría General para la Administración Pública, ambas con rango de Viceconsejería; o el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, en relación con la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible y la Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental, ambas también con nivel orgánico de Viceconsejería.

153 Como se ha señalado, tanto las agencias administrativas –art. 65.3-, como las agencias públicas empresariales –art. 68.2- y las agencias de régimen especial –art. 71.3 LAJA-, deben adscribirse a la Consejería competente por razón de la materia.

En efecto, si bien la Dirección General es un órgano común a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, en relación con el resto de órganos se aprecia un intento de simplificación. Así, en buena parte de las Comunidades Autónomas las figuras de los Viceconsejeros y de los Secretarios Generales Técnicos de la Administración de la Junta de Andalucía se refunden en un único órgano (es el caso de los “Secretarios Generales” en las Comunidades de Cataluña, Extremadura, Región de Murcia, Illes Balears y Cantabria, o de los “Secretarios Generales Técnicos” en las Comunidades de Asturias, Navarra y La Rioja, o de los “Subsecretarios” en la Comunidad Valenciana). Con todo hay también casos en los que se mantienen las dos figuras, como sucede en las Comunidades de Aragón, Castilla y León y Valenciana¹⁵⁴. Ahora bien, en las Comunidades con tres órganos directivos no se contempla un cuarto órgano paralelo al Secretario General de la Administración General del Estado y de la Administración de la Junta de Andalucía¹⁵⁵. Aparentemente sólo en la Generalidad de Cataluña se contempla también la existencia de hasta cuatro tipos de órganos directivos¹⁵⁶. Bien es cierto –como ya se ha señalado– que la Comunidad andaluza es la de mayor población y la segunda en extensión territorial.

Por último, se echa en falta en la LAJA algún precepto que oriente hacia la moderación y la flexibilidad a los decretos de estructura orgánica de las Consejerías, en el sentido de que tales Decretos deben adoptar la estructura que se considere imprescindible para el adecuado ejercicio de las competencias que tenga atribuidas cada Departamento, y distribuir éstas entre los diferentes órganos, de manera que las unidades y los puestos de trabajo se adapten con flexibilidad a los objetivos que, en cada momento, les sean asignados¹⁵⁷.

154 En las Comunidades de Aragón y Castilla y León la figura del Viceconsejero es potestativa, a diferencia de lo que sucede en la Junta de Andalucía (Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Castilla y León –art. 37-). Asimismo, en la versión original del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se establecía que el nombramiento de un Viceconsejero en un Departamento conllevaba la supresión de la figura de la Secretaría General Técnica del mismo departamento, pero este precepto tuvo escasa vigencia, pues se suprimió por Ley 20/2003. Por su parte, en la Comunidad Valenciana se prevé las figuras de los secretarios autonómicos (similares a los Viceconsejeros de las Comunidades de Aragón y Castilla y León) y los subsecretarios (equivalentes a los Secretarios Generales Técnicos de las Comunidades de Aragón y Castilla y León) y directores generales (art. 67 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, modificada por Ley 12/2007, de 20 de marzo).

155 De otro lado, bien es verdad que, por ejemplo, la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se ha modificado por Ley 7/2004 para introducir la figura de la Subdirección General como órgano directivo –art. 53-, de tal modo que los Directores Generales pasan a ocupar un plano superior –art. 59 bis-.

156 La Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña –art. 11-, establece que en cada departamento existirá una secretaría general y las direcciones generales imprescindibles, de modo que parece acogerse al modelo de dos órganos directivos. Pero seguidamente se añade que el Gobierno, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, podrá crear, en el seno de un departamento, secretarías sectoriales, con rango orgánico de secretaría general, si la especificidad o la complejidad técnica u organizativa de determinado ámbito material lo requiere. Y, además, se añade que en los Departamentos que, por su volumen de gestión o por su complejidad sea necesario, podrá existir una Dirección de Servicios, con categoría de Dirección General. De este modo, la estructura final puede ser muy similar a la de las Consejerías de la Administración andaluza, con variantes terminológicas (Secretaría General por Viceconsejería y Dirección de Servicios por Secretaría General Técnica).

157 Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón –art. 12-.

3.1.7. Los Gabinetes de los titulares de las Consejerías

De forma sorprendente la LAJA no menciona a los Gabinetes, si bien a partir de la previsión de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, por la que se autorizó tanto al Presidente de la Junta de Andalucía como a los Consejeros a nombrar personal eventual –art. 28- se ha generalizado la figura de los Gabinetes de los titulares de las Consejerías, como órgano de asistencia política y técnica al titular. A este respecto, debe recordarse que el Estatuto Básico del Empleado Público –art. 12.2- exige que sean las leyes de la Función Pública de desarrollo del mismo las que determinen los órganos de gobierno de las Administraciones públicas que podrán disponer de personal eventual. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno.

Las funciones de los Gabinetes se centran en el apoyo al titular en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa. Aun cuando no lo establece expresamente la LAJA, debe entenderse que los Gabinetes llevan a cabo tareas de asesoramiento y en ningún caso pueden ejecutar actos o adoptar resoluciones que correspondan a los órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma ni desarrollar tareas propias de éstos, sin perjuicio de que por Decreto se les puedan atribuir funciones específicas¹⁵⁸.

Según el Decreto 465/2004, de 27 de julio, por el que se establece la composición y retribuciones del personal eventual adscrito a los Gabinetes de los titulares de las Consejerías de la Junta de Andalucía, los Gabinetes están integrados por un Jefe de Gabinete, Vocales Asesores, Asesores y Técnicos¹⁵⁹. En cuanto al personal de apoyo no eventual adscrito a los gabinetes no se prevé regla alguna¹⁶⁰.

158 En tal sentido artículo 10 Ley 50/1997 del Gobierno, y disposiciones similares en las leyes autonómicas de Gobierno y Administración. Por ejemplo, Ley de Extremadura 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración –art. 30-.

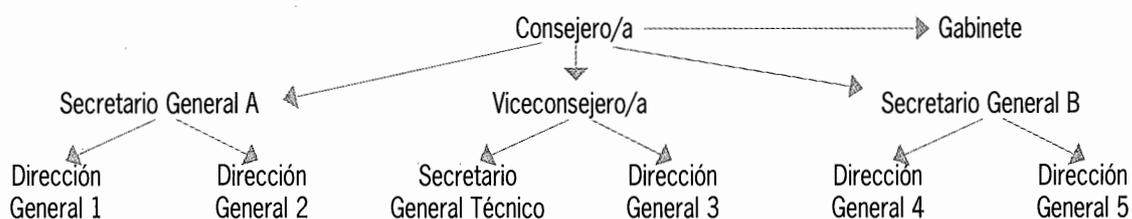
159 El titular de cada Consejería puede nombrar un Jefe de Gabinete y el personal eventual que estime necesario de entre las categorías antes mencionadas, con la limitación presupuestaria igual a la cantidad resultante de la suma de las retribuciones correspondientes a dos puestos de trabajo por cada una de las tres categorías indicadas –art. 2.2-. Los cometidos de este personal son fijados por el Jefe de Gabinete, dentro, a su vez, de las tareas asignadas por el titular de la Consejería –art. 4-.

160 El Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece que el personal de apoyo no eventual adscrito a los gabinetes y a las secretarías particulares será designado libremente por el Presidente o por los Consejeros, entre funcionarios o personal laboral de las Administraciones Públicas, con arreglo a lo que dispongan las relaciones de puestos de trabajo y de acuerdo con las consignaciones presupuestarias, atendiendo, en cualquier caso, a criterios contrastados de eficacia y austeridad –art. 20-.

3.1.8. El Consejo de Dirección

La LAJA no menciona un “órgano” común en casi todos los Departamentos desde hace varias legislaturas: el Consejo de Dirección¹⁶¹. La omisión tal vez se debe a que el legislador no ha querido atribuirle carácter orgánico, por lo que no pasaría de ser una simple «reunión», que tendría la importancia que en la práctica quisiera darle el titular de la Consejería, pero que carecería de significado institucional¹⁶². En todo caso, nada impide a los Decretos de estructura orgánica contemplar esta figura, como de hecho se ha venido haciendo antes y después de la LAJA.

En general, bajo la presidencia del titular de la Consejería y para asistirle en el estudio, formación y desarrollo de las directrices de la Consejería, existe un Consejo de Dirección constituido por quienes ostenten la titularidad de los órganos directivos centrales de la Consejería y de los organismos o agencias adscritos a la misma¹⁶³. Asimismo, en general, se prevé que podrán ser convocados al Consejo de Dirección, cuando se estime procedente, quienes ostenten la titularidad de las Delegaciones Provinciales, así como titulares de unidades administrativas, organismos y entidades dependientes de la Consejería¹⁶⁴. También se prevé la asistencia de la Jefatura del Gabinete de la persona titular de la Consejería¹⁶⁵. Además, se suele atribuir al Viceconsejero la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el mismo y, en caso de vacante, ausencia o enfermedad del titular de la Consejería, asume la presidencia del Consejo. Por último, el titular de la Secretaría General Técnica suele ejercer la Secretaría del Consejo de Dirección¹⁶⁶.



161 Por ejemplo, Decreto 158/1996, de 7 de mayo, de estructura orgánica de la Consejería de Educación y Ciencia; Decreto 206/1996, de 28 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia.

162 Así, en relación con la Administración General del Estado, señalado A. MENEZ REXACH, “Organización central de la Administración General del Estado”, *Documentación Administrativa*, nº 246-247, 1996-1997, p. 297.

163 E, incluso, en ocasiones, los presidentes de empresas públicas, como es el caso de la Empresa de Gestión Medioambiental, S.A., en el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.

164 Por ejemplo, Decreto 139/2000, de 16 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

165 Por ejemplo, Decreto 192/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

166 Por ejemplo, Decreto 316/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; Decreto 244/2000, de 31 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico; Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

3.1.9. Otros órganos colegiados departamentales

Ya se ha indicado que la LAJA permite que las personas titulares de las Consejerías puedan crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma, si bien los actos de estas comisiones tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería –art. 24.3-¹⁶⁷. Este es el caso de las comunes *Comisiones Asesoras de Publicaciones*, creadas como órgano consultivo colegiado encargado de asesorar e informar al titular de la Consejería sobre los Programas de Publicaciones¹⁶⁸. De otro lado, también cabe mencionar las Comisiones Asesoras en materia de producción normativa, si bien en ocasiones se aprueban mediante Decreto¹⁶⁹.

Un caso particular es el de las *comisiones estadísticas de las Consejerías*, órgano de coordinación estratégica de toda la actividad estadística que realice la respectiva Consejería, así como los organismos autónomos y las demás entidades públicas dependientes de la misma¹⁷⁰.

3.2. Los órganos directivos de las Consejerías

3.2.1. Las Viceconsejerías

Ya se ha señalado antes que la LAJA –arts. 16.3 y 24.1- configura a las Viceconsejerías como órganos directivos centrales y, a diferencia de los órganos homónimos de otras Administraciones autonómicas, tienen un carácter necesario en todas las Consejerías¹⁷¹. Más específicamente, las personas titulares de las Viceconsejerías dependen directamente de los titulares de las Consejerías –art. 25.1- y los demás órganos directivos del Departamento dependen directamente bien de la persona titular de la Consejería bien de la persona titular de la Viceconsejería –art. 25.2-, salvo la persona titular de la Secretaría General Técnica que depende en todo caso directamente de la titular de la Viceconsejería –art. 29.1-. En definitiva, la persona titular de la Viceconsejería se configura como la primera autoridad del Departamento después de la titular del mismo. Esta idea se ha tratado de reflejar en la LAJA de un modo un

167 La norma de creación determinará su régimen interno, en el marco de las reglas establecidas en esta Ley para los órganos colegiados que mejor garanticen su buen funcionamiento y el cumplimiento de los fines y objetivos marcados –art. 24.3 LAJA-.

168 Por ejemplo, Orden de la Consejería de Cultura de 4 de diciembre de 1997, por la que se regula la Comisión Asesora de Publicaciones y el Programa Anual de Publicaciones de la Consejería.

169 Por ejemplo, Decreto 6/2000, de 17 de enero, por el que se crea el Consejo Asesor en materia de Turismo para el estudio y elaboración de normas legales y disposiciones de carácter general.

170 La Ley 4/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, creó un nuevo esquema organizativo para el Sistema Estadístico de Andalucía, del que forma parte la las comisiones estadísticas de las Consejerías (art. 34).

171 Así, según el Decreto Legislativo 1/2001 relativo a la Administración de la Comunidad de Aragón –art. 16-, el cargo de Viceconsejero podrá existir o no.

tanto confuso cuando califica a las personas titulares de las Viceconsejerías como «superiores órganos directivos»¹⁷². Pero, además de un tanto confusa, puede ser una declaración inexacta, pues –como se ha apuntado antes- es común que se atribuya a los Secretarios Generales un rango o nivel orgánico equivalente al del Viceconsejero.

En todo caso, la configuración de las Viceconsejerías contenida en la LAJA no es en absoluto innovadora, pues no difiere en lo fundamental de la ordenación, eso sí más escueta, contenida en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 e inspirada expresamente en la figura del Subsecretario de la Administración General del Estado¹⁷³. Más aún, la figura de la Viceconsejería se encontraba ya en disposiciones orgánicas autonómicas anteriores a la propia Ley 6/1983 de Gobierno y Administración¹⁷⁴. En la actualidad, la similitud de las Viceconsejerías con los Subsecretarios de Administración General del Estado es más abierta tras la LOFAGE¹⁷⁵. No obstante, debe señalarse una diferencia importante con los Subsecretarios de Administración General del Estado: mientras estos órganos estatales suelen limitar sus atribuciones al ámbito de los llamados servicios comunes, de las Viceconsejerías de la Administración de la Junta de Andalucía, además de la dirección de dichos servicios comunes, es frecuente que dependan también directamente Direcciones Generales u organismos adscritos a la Consejería con proyección exterior, sobre todo en aquellas Consejerías que carecen de Secretaría General, pero también en Departamentos en los que existe este órgano directivo, de tal manera que se atribuyen a la Viceconsejería competencias con proyección exterior¹⁷⁶. Asimismo, la figura del Viceconsejero de la Administración de la Junta de Andalucía es diversa a otras de igual nombre existentes en otras Comunidades Autónomas¹⁷⁷.

Las competencias de las personas titulares de las Viceconsejerías pueden agruparse en dos tipos. De un lado, están aquellas atribuciones que ejercen en su calidad segunda autoridad de la Consejería, tras la persona titular de la misma. Desde este punto de vista les corresponde las atribuciones siguientes –art. 27.1 y 2 LAJA-:

172 Como nos consta, la LAJA clasifica los órganos en superiores y directivos, por lo que hablar de un “superior órgano directivo” no deja de prestarse a confusión.

173 Así el art. 41 de esta Ley dispuso que los Viceconsejeros ejercen la jefatura superior de las Consejerías después del Consejero, correspondiéndoles la representación y delegación general del mismo. Asimismo, asumirán las funciones que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y demás disposiciones vigentes atribuyen a los subsecretarios y, además, aquellas específicas que el Consejero expresamente le delegue.

174 Por ejemplo, el Decreto 20/1982, de 22 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica básica de la Consejería de Agricultura y Pesca.

175 Así, la LOFAGE también hizo depender a los Secretarios Generales Técnicos de las Subsecretarías –art. 17-.

176 Por ejemplo, Decreto 316/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; Decreto 317/1996, de 2 julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud; Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de de Justicia y Administración Pública.

177 Así, por ejemplo, la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León configura a los Viceconsejeros como responsables de un sector de actividad específica del Departamento y, por esta razón, pueden o no existir en un Departamento (“en su caso”) –arts. 37 y 38-.

- La representación ordinaria de la Consejería después de su titular y la delegación general de éste¹⁷⁸. En tal sentido, se suele atribuir al titular de la Viceconsejería la comunicación con las demás Consejerías, organismos y entidades que tengan relación con la Consejería, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19.1 LRJPAC¹⁷⁹.
- La suplencia de la persona titular de la Consejería en los asuntos propios de ésta, esto es como jefe del Departamento. En cambio, la suplencia de persona titular de la Consejería en su calidad de miembro del Consejo de Gobierno sigue un criterio distinto¹⁸⁰.
- Formar parte de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.
- Supervisar el funcionamiento coordinado de todos los órganos de la Consejería.
- Ejercer las demás facultades que les delegue la persona titular de la Consejería. Asimismo, también es común atribuir al titular de la Viceconsejería la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejero.

De otro lado, la función específica de las personas titulares de Viceconsejerías consiste en la dirección, coordinación y control de los servicios comunes y los órganos que les sean dependientes –art. 27.1.d) LAJA¹⁸¹. Desde este punto de vista, a las personas titulares de las Viceconsejerías les corresponde, en el ámbito de la Consejería:

- El asesoramiento a la persona titular de la Consejería en el desarrollo de las funciones que a esta le corresponden y, en particular, el asesoramiento jurídico en el ejercicio de su potestad normativa y en la producción de los actos administrativos, así como a los demás órganos de la Consejería¹⁸².
- Establecer los programas de inspección y evaluación de los servicios de la Consejería¹⁸³. Así, se suele atribuir a este órgano la determinación de las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización, y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo de la Consejería.
- Proponer medidas de organización de la Consejería, así como en materia de relaciones de puestos de trabajo y planes de empleo, y dirigir el funcionamiento de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio¹⁸⁴.

178 En los mismos términos para los Subsecretarios, LOFAGE –art. 15.1-.

179 Por ejemplo, Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de de Justicia y Administración Pública.

180 De acuerdo con la LGA –art. 23-, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad de las personas titulares de las Consejerías, el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía encargará del despacho ordinario de los asuntos que les competan a otra persona miembro del Consejo de Gobierno. Facultad también reconocida en el art. 10.1.) LGA.

181 Así la LOFAGE –art. 15.1- también atribuye a los Subsecretarios la dirección de los servicios comunes.

182 En términos idénticos para los Subsecretarios, LOFAGE –art. 15.1-. En ambos casos se trata de una facultad derivada de la integración de la Secretaría General Técnica dentro de la Subsecretaría o Viceconsejería.

183 Se trata de una competencia tradicional de los Subsecretarios –art. 15.1.c) LOFAGE-. Asimismo, las personas titulares de las Viceconsejerías puede pedir a la Inspección General de Servicios la realización de actuaciones extraordinarias (Decreto 314/2002 art. 15).

184 En términos prácticamente idénticos, LOFAGE –art. 15.1-.

- La coordinación de la actividad económico-financiera de la Consejería¹⁸⁵. En tal sentido, corresponde al titular de la Viceconsejería la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Consejería¹⁸⁶. En tal sentido, es común que los titulares de las Consejerías deleguen en los Viceconsejeros buena parte de sus competencias en materia de personal¹⁸⁷.
- Ejercer las facultades de dirección, coordinación y control de la Secretaría General Técnica y de los demás órganos y centros directivos que dependan directamente de ellas¹⁸⁸.

3.2.2. Las Secretarías Generales

De acuerdo con la LAJA –art. 28.1-, las personas titulares de las Secretarías Generales ejercen la dirección, coordinación y control de un sector homogéneo de actividad de la Consejería, susceptible de ser dirigido y gestionado diferenciadamente. Se trata de una definición similar a la contenida en la LOFAGE para los órganos homónimos –art. 16.1-Sin embargo, mientras en la LOFAGE se establece el carácter excepcional de esta figura, tal excepcionalidad no se menciona en la LAJA¹⁸⁹.

En todo caso, ambos órganos comparten una idéntica finalidad: servir de apoyo directo al titular del Departamento para el impulso y coordinación de un sector de la estructura orgánica del mismo, asistencia concretada en la dirección de dos o más Direcciones Generales –art. 30.1-. Lo cierto es que la multiplicación de Direcciones Generales en los Departamentos hace recaer sobre el titular de la Consejería cada vez mayores cargas de coordinación, función para la que sólo está asistido por el Vicesecretario, el cual tiene ya a su cargo los servicios comunes. De este modo, el Secretario General sirve para descargar de tales funciones de coordinación tanto al titular de la Consejería como al de la Viceconsejería. Y, en cierto modo, permite que aun cuando se incremente el número de Direcciones Generales, pueda mantenerse congelado, hasta cierto punto, el número de Consejerías. Hay también casos en los que la creación de una Secretaría General ha supuesto simplemente el ascenso orgánico de una anterior Dirección General, debido al designio político de impulsar la acción en una materia o sector¹⁹⁰.

185 De modo similar, la LOFAGE se refiere a la competencia de elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos.

186 En idéntico sentido, LOFAGE –art. 15.1- e, incluso, antes Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 –art. 15-

187 Posibilidad expresamente prevista en el Decreto 255/1987, de 28 de octubre, de atribución de competencias de personal de la Junta de Andalucía –art. 4.2-.

188 En términos idénticos para los Subsecretarios, LOFAGE –art. 15.1-.

189 Bien es cierto que la supuesta excepcionalidad de la figura de los Secretarios Generales es desmentida por la realidad de las estructuras orgánica de los Ministerios.

190 Así, por ejemplo, por Decreto 359/2000, de 18 de julio, se creó la Secretaría General de Aguas en la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a partir de la anterior Dirección General de Obras Hidráulicas.

Ya se ha dicho más arriba, que si bien la Ley de Gobierno y Administración no contempló esta figura, tal vez por limitarse a reproducir los órganos previstos en la vetusta Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, lo cierto es que se utilizó tempranamente. Asimismo, al igual que sucede con los Secretarios Generales en la Administración General del Estado, los Secretarios Generales en la Administración de la Junta de Andalucía presentan una configuración flexible (“podrán crearse” dice el art. 24.1)¹⁹¹.

De la tabla anterior se desprenden que hay Consejerías que no disponen de Secretario General¹⁹², otras con un único Secretario General¹⁹³ y otras con dos¹⁹⁴, con tres¹⁹⁵ e, incluso, con cinco Secretarios Generales¹⁹⁶. No obstante, la tendencia palpable es hacia la inflación orgánica, en el sentido de Consejerías que en pasadas legislaturas carecían de Secretaría General disponen de una en la actualidad¹⁹⁷, y Consejerías que tenían asignada una Secretaría General ahora disponen de dos¹⁹⁸. Con todo también hay excepciones a esta tendencia¹⁹⁹.

191 Ver la tabla “Secretarías Generales”, en el Anexo a este capítulo

192 Decreto 166/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 121/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Educación; Decreto 170/2009, de 19 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo; Decreto 164/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación; Decreto 169/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

193 Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica, prevista en el Decreto 172/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca; Secretaría General de Políticas Culturales, prevista en el Decreto 175/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura; Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental, prevista en el Decreto 176/2009, de 19 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente; Secretaría General para la Atención a la Dependencia, del Decreto 174/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

194 Secretaría General de Economía y Secretaría General de Hacienda, previstas en el Decreto, 165/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 116/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; Secretaría General para la Justicia y Secretaría General para la Administración Pública, del Decreto 167/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública; Secretaría General de Calidad y Modernización y Secretaría General de Salud Pública y Participación, ambas del 171/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud.

195 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno; Secretaría General de Relaciones con el Parlamento y Secretaría General de Acción Exterior, las tres previstas en el Decreto 163/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia.

196 Consejería de Economía, Innovación y Ciencia (Decreto 134/2010, de 13 de abril).

197 Es el caso de la Consejería de Cultura y de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social que tradicionalmente no disponían de Secretaría General, si bien es este segundo caso no puede ignorarse la necesidad sobrevenida de la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia.

198 Es el caso de la Consejería de Economía y Hacienda que en 1995 tenía una Secretaría General y en la actualidad dispone de dos.

199 Por Decreto 176/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, se suprimió la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible prevista en esta norma.

De otro lado, mientras la LOFAGE establece expresamente que los Secretarios Generales tienen categoría de Subsecretario –art. 16.3-, la LAJA omite esta precisión²⁰⁰. Ciertamente, la LAJA establece que los demás órganos directivos distintos a los Viceconsejeros se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General –art. 25.2-. Sin embargo, no deja de ser una proposición algo desconcertante, pues la propia LAJA establece que las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas tendrán rango de Director General –art. 29.1.²⁰¹.

En todo caso, desde el momento en que la LAJA prevé que los Directores Generales pueden situarse bajo la dirección y control de un Secretario General –art. 30.1-, para hacer efectiva esta relación de subordinación debe reconocerse que los Secretarios Generales tienen un rango orgánico superior al de los Directores Generales, y eso comporta o bien entender que los Secretarios Generales se encuentran en un nivel orgánico intermedio entre los Viceconsejeros y los Directores Generales, o bien entender que los Secretarios Generales tienen un rango equivalente al de los Viceconsejeros. Y como no parece conveniente multiplicar los niveles orgánicos, es más aconsejable la segunda opción, que es justamente la que se plasma en la generalidad de los Decretos de estructura orgánica de Consejerías que disponen de Secretario General²⁰². En todo caso, habría sido conveniente que la LAJA hubiera recogido expresamente este criterio²⁰³.

200 A pesar de que en el caso de los Secretarios Generales Técnicos expresamente declara que tienen rango de Director General 29.1.-

201 De forma más correcta fija la LOFAGE la ordenación jerárquica de los órganos ministeriales –art. 11-, pues primero enumera el orden jerárquico (Subsecretario, Director General y Subdirector General) y después las equivalencias de categoría (Secretario General con Subsecretario y Secretario General Técnico con Director General).

202 A título de ejemplo: la Secretaría General de Economía del Decreto 5/1995, de 17 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; la Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno del Decreto 206/1996, de 28 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia; la Secretaría General de Industria del Decreto 316/1996, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; la Secretaría General del Deporte tanto del Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo Comercio y Deporte, como del Decreto 119/2008, de 29 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo Comercio y Deporte; la Secretaría General para la Justicia y la Secretaría General para la Administración pública, ambas del Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública; la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible y la Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental, ambas del Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. O por citar la última reestructuración de las Consejerías: Secretaría General de Economía y Hacienda, previstas en el Decreto, 165/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 116/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; Secretaría General de Calidad y Modernización y Secretaría General de Salud Pública y Participación, ambas del Decreto 171/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud.

203 De hecho, puede considerarse que esa equivalencia de rango orgánico está implícita en la LAJA, pues al referir las competencias de los Secretarios Generales sobre los órganos subordinados utiliza prácticamente las mismas expresiones que con respecto a las Viceconsejerías: ejercer la dirección y control de los órganos que les sean adscritos –arts. 28.2.c) y 27.2.g) y 30.1.-

Según la LOFAGE, a las personas titulares de las Secretarías Generales les corresponde:

- a. Ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue la persona titular de la Consejería.
- b. Impulsar la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento, supervisando la actividad de los órganos directivos adscritos e impartiendo instrucciones a sus titulares.
- c. Ejercer la dirección, supervisión y control de los órganos que les sean adscritos, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Viceconsejerías –art. 27.2.g). Así, como ya se ha señalado, la LAJA prevé que los Directores Generales pueden situarse bajo la dirección y control de un Secretario General –art. 30.1-. Con todo, debe señalarse que no es infrecuente que un Secretario General no tenga Dirección General alguna subordinada.

3.2.3. Las Secretarías Generales Técnicas

En cuanto a su posición en la estructura orgánica de la Consejería, y al igual que sucede con las Secretarías Generales Técnicas en relación con los Subsecretarios en la Administración General del Estado –art. 17.1 LOFAGE-, las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas se sitúan bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería –art. 29.1-, que ejerce las facultades de dirección, coordinación y control –art. –art. 27.2.g)-²⁰⁴. Asimismo, y también al igual que sucede con los órganos homónimos de la Administración General del Estado, la personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas tendrán rango de Director General. En tal sentido, la LAJA –art. 29.2- añade que las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas ejercen sobre los órganos y unidades administrativas que les sean dependientes las facultades propias de las personas titulares de las Direcciones Generales²⁰⁵.

En relación con las competencias, la LAJA –art. 29.1- establece que las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas tendrán las competencias que sobre los servicios comunes de la Consejería les atribuya el decreto de estructura orgánica, específicamente en relación con la producción normativa, asistencia jurídica, recursos humanos, gestión financiera y patrimonial y gestión de medios materiales, servicios auxiliares y publicaciones. Aquí sí se observa una variación importante respecto a las Secretarías Generales Técnicas de la Administración General del Estado, a las cuales la LOFAG directamente tan sólo les asigna las funciones relativas a la

204 Así sucede también en el Decreto Legislativo 1/2001 relativo a la Administración de la Comunidad de Aragón –art. 16-, cuando en un Departamento existe el cargo de Viceconsejero.

205 En idénticos términos art. 17.2 LOFAGE.

producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones –art. 17.1.²⁰⁶. Y lo cierto es que antes de la aprobación de la LAJA ya era común atribuir a la Secretaría General Técnica competencias tales como la gestión de personal, sin perjuicio de la ostentación de la jefatura superior de personal por la Viceconsejería, las funciones generales de administración, el impulso y ejecución de la actividad presupuestaria, la ejecución del gasto, así como la gestión de la contratación administrativa, funciones propias de la Subsecretaría en la Administración General del Estado²⁰⁷. Además, debe señalarse que el Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, adscribió orgánicamente los archivos centrales a las Secretarías Generales Técnicas, sin perjuicio de su dependencia funcional, a través del Archivo General de Andalucía, de la Consejería competente en materia de archivos.

De un modo más detallado, los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías atribuyen a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas un importante elenco de competencias relativas a los servicios comunes del Departamento. Aun cuando no siempre se expresan con tal grado de detalle, de los decretos se pueden inducir las competencias siguientes, por lo general, de los Secretarios Generales Técnicos²⁰⁸:

- Tramitación, informe y, en su caso, elaboración de las disposiciones de la Consejería y la coordinación legislativa con otros Departamentos y Administraciones Públicas, así como la remisión al *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de las normas y actos administrativos emanados de los centros directivos de los servicios centrales de la Consejería.
- Las propuestas de resolución de los recursos administrativos sobre las materias que son competencias de la Consejería o, más específicamente, cuya resolución esté atribuida al titular de la Consejería o de la Viceconsejería.
- Administración y gestión del personal, sin perjuicio de la jefatura superior de todo el personal de la Consejería que corresponde al/a la viceconsejero/a, y el control, vigilancia y racionalización de las unidades y servicios.
- Los expedientes de revisión de actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables.
- La tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración, a tenor de lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC.

206 Por ejemplo, Real Decreto 1130/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y Real Decreto 1128/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

207 Por ejemplo, Decreto 316/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; Decreto 317/1996, de 2 julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud.

208 Por ejemplo, Decreto 138/2000, de 16 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación; Decreto 139/2000, de 16 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública; Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente; Decreto 191/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Gobernación.

- Las propuestas de resolución de las reclamaciones previas a la vía civil.
- Las propuestas de resolución de las reclamaciones previas a la vía laboral del personal adscrito a la Consejería.
- Elaboración, preparación y tramitación de los expedientes de contratación, así como los regulados en la legislación patrimonial que afecten a la Consejería y, en particular, y la elaboración de los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares.
- La tramitación y propuesta de resolución de los procedimientos de ejercicio del derecho de petición.
- Las relaciones con los juzgados y tribunales de justicia, a efectos de remisión de los expedientes y documentación que soliciten, la recepción de sus notificaciones y la preparación de la ejecución de sus sentencias, sin perjuicio las competencias que se atribuyen al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- Elaboración del Anteproyecto Anual de Presupuestos, el seguimiento de su ejecución y la tramitación de sus modificaciones, todo ello bajo la dirección del titular de la Viceconsejería.
- Confección y abono de la nómina y la gestión de los seguros sociales del personal dependiente de la Consejería.
- Tramitación de la pagaduría y habilitación del Departamento en Servicios Centrales y del control, coordinación y dirección de las habilitaciones periféricas.
- Tramitación de las propuestas de apertura y cancelación de cuentas corrientes, tanto de servicios centrales como periféricos. La tramitación de las propuestas de calendarios de pago que, en su caso, puedan solicitarse de la Consejería de Economía y Hacienda.
- La dirección y ordenación del Registro General y del Archivo Central de la Consejería.
- Los servicios de documentación, biblioteca, comunicación e información de la Consejería, y la coordinación de la página web.
- La información administrativa y atención al ciudadano.
- El régimen interior y los asuntos generales.
- Planificación, coordinación, análisis y programación de la gestión informática de la Consejería, sin perjuicio de las competencias de otros órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de política informática.
- Coordinación de la labor estadística del Departamento en colaboración con el Instituto de Estadística de Andalucía.
- La gestión, administración y conservación de los inmuebles afectos a la Consejería. Y, en particular, la formación y actualización del inventario mobiliario e inmobiliario adscrito a la Consejería.

- La gestión del parque móvil de la Consejería y la conservación de edificios, instalaciones y equipos.
- La coordinación, programación y ejecución, en su caso, de la actividad editorial y difusora de las publicaciones del ministerio, y preparación de las compilaciones de las disposiciones vigentes.
- La ejecución de los programas de racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo de la Consejería. Y, en general, medidas de racionalización del funcionamiento de unidades y servicios.
- La asistencia jurídico-administrativa a los órganos de la Consejería.
- Otras que puedan atribuirse relacionadas con los asuntos generales del Departamento²⁰⁹.

Además de todo lo anterior, no faltan disposiciones orgánicas que asignan a las Secretarías Generales Técnicas competencias de gestión, más propias de una Dirección General²¹⁰.

3.2.4. Las Direcciones Generales

Según la LAJA –art. 30.1-, las personas titulares de las Direcciones Generales asumen la gestión directa de una o varias áreas funcionales homogéneas²¹¹ bajo la dirección y control inmediatos de la persona titular de la Consejería, de la Viceconsejería o de una Secretaría General. Asimismo, debe observarse que en ocasiones se han creado órganos directivos con denominaciones particulares, pero que a todos los efectos se configuran como Direcciones Generales²¹², como es el caso en la actualidad de la Agencia Andaluza del Voluntariado, cuyo Director ostenta un rango de Director General²¹³.

209 Así, hay decretos que asignan a este órgano la emisión informe, con carácter previo, de los planes de inspección en las materias del ámbito competencial de la Consejería, o bien la coordinación de los procedimientos sancionadores.

210 Por ejemplo, el Decreto 205/2004, de 11 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, el cual atribuyó la gestión de las prestaciones económicas de carácter periódico.

211 De nuevo, la referencia de la LOFAGE es inevitable: Las Direcciones Generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas –art. 9.3-.

212 El órgano de este tipo de mayor permanencia en el tiempo es probablemente el *Comisionado para la Droga*, creado por Decreto 72/1985, de 3 de abril (BOJA nº 49, de 20 de Mayo, y al que por Decreto 112/1985, de 5 de junio, se asignó rango de Director General (BOJA nº 64, de 21 de junio), y que permaneció casi veinte años, hasta el Decreto 205/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (BOJA núm. 94 de 14 de mayo). Otro caso que puede anotarse fue el *Gabinete de Análisis y Relaciones Institucionales* del Decreto 206/1996, de 28 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (BOJA nº 63, de 1 de junio).

213 Esta agencia fue creada por Decreto 300/2000, de 13 de junio.

Corresponde a las personas titulares de las Direcciones Generales –art. 30.2²¹⁴:

- a. Elaborar los planes, programas, estudios y propuestas relativos al ámbito de competencia de la Dirección General, con arreglo a los objetivos fijados para la misma, así como dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento.
- b. Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.
- c. Impulsar, coordinar y supervisar el buen funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Dirección General, así como del personal integrado en ellas.
- d. Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente. Entre estas competencias destacan las relativas a la gestión económico-presupuestaria²¹⁵.

En cuanto a la estructura de las Direcciones Generales, a diferencia de lo previsto en la LOFAGE así como en algunas leyes autonómicas, la LAJA no da carta de naturaleza como órgano directivo a las Subdirecciones Generales, lo cual no significa necesariamente que no existan en la estructura de la Administración andaluza, pues podrán ser creadas por la Relación de Puestos de Trabajo. Ahora bien, no se tratará técnicamente de órganos directivos sino de unidades administrativas^{216, 217}.

De la tabla incluida como Anexo a este trabajo, relativa a la evolución de las Direcciones Generales en la Administración de la Junta de Andalucía, desde 1996 a 2009 (en relación con los Gobiernos anteriores es excesivamente diversa la división departamental para ofrecer un cuadro comparativo), se desprenden algunas observaciones. La variación global numérica no es excesivamente elevada (de 54 Direcciones Generales en 1996 a 67 en 2010). El incremento de Direcciones Generales generalmente obedece a las causas siguientes: división de una Dirección General anterior en dos, o traspaso del centro directo de una Consejería a otra. Por su parte, la supresión de una Dirección General puede obedecer a los motivos siguientes: refundición de dos Direcciones Generales en una sola, traspaso de la Dirección General a otra Consejería, conversión en Secretaría General y transformación en entidad instrumental con personalidad propia. En estos dos últimos casos, la Dirección General desaparece del cómputo

214 La similitud de estas atribuciones con las contenidas en el art. 18.1 LOFAGE en relación con los Directores Generales de la Administración General del Estado es evidente.

215 Las referidas en el art. 10 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

216 Enmienda núm. 34: Las Direcciones Generales podrán organizarse a su vez en Subdirecciones Generales, con funciones de coordinación y apoyo en la dirección y gestión de los servicios de la Dirección General. La provisión de los puestos de trabajo de Subdirector General se efectuará mediante convocatoria pública entre funcionarios de carrera que pertenezcan a cuerpos y escalas en los que se exija para su ingreso título superior.

217 Ver tabla “Evolución de las Direcciones Generales en los Ejecutivos Autonómicos”, en el Anexo al final de este capítulo.

global, pero lejos de suponer una reducción orgánica real significa su incremento. Y, por este motivo, la diferencia numérica global indicada no es más abultada. Además, el número de Direcciones Generales de algunas Consejerías se encuentra marcadamente condicionado por el peso específico de determinados organismos públicos adscritos a la misma, como sucede con el SAS y el SAE en las Consejerías de Salud y Empleo, respectivamente.

Finalmente, la LAJA admite implícitamente –art. 16.4- la creación en la Administración de Junta de Andalucía, mediante Decreto del Consejo de Gobierno –art. 21- de otros órganos diferentes a los anteriores y distintos también de esas estructuras asimiladas a las Direcciones Generales antes señaladas. Como ejemplo de esta posibilidad cabe señalar la figura de *Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica*, al que se le asigna la consideración de personal eventual, cuyo nombramiento y cese se ajustará a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía²¹⁸.

GOBIERNO	CONSEJERÍAS	SECRETARÍAS GENERALES	DIRECCIONES GENERALES
1996	12	7	54
2000	14	14	70
2004	14	18	79
2008	15	20	78
2009	15	20	66
2010	13	19	67
2011	13	18	69

En general, puede observarse que, a pesar de la acusada falta de estabilidad de las estructuras organizativas a lo largo de esta legislatura (con reestructuraciones en 2008, 2009, 2010 y 2011), el balance resultante en reducción de órganos ha sido relativamente pobre (dos Consejerías con sus respectivos Gabinetes, Viceconsejerías y Secretarías Generales Técnicas, dos Secretarías Generales y nueve Direcciones Generales).

²¹⁸ Decreto 54/2005, de 22 de febrero de 2005, por el que se crea la figura de Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica, el cual añade que la Consejería correspondiente facilitará los medios personales y materiales que sean precisos para garantizar el funcionamiento del puesto que se crea.

3.2.5. Los titulares de los órganos directivos de las Consejerías

Del mismo modo que la Ley de Gobierno y Administración de 1983 dispuso que corresponde al Consejo de Gobierno, nombrar y separar, a propuesta de del Consejero correspondiente, los altos cargos de la Administración –arts. 26.13 y 39.3º, la LAJA establece que el nombramiento y separación de las personas titulares de órganos directivos, los cuales tienen la consideración de altos cargos, se realizarán por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de la que dependa el órgano –art. 17.2 y 3-. Y la LAJA se limita a añadir, a lo ya dispuesto en la Ley 6/1983, que salvo que se disponga otra cosa, el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos tendrá efecto desde el día siguiente al de la aprobación del decreto por el Consejo de Gobierno, y el cese surtirá efecto desde el mismo día de su aprobación –art. 17.3-.

Se aprecia aquí una importante diferencia sobre el tratamiento contenido en la LOFAGE en relación con los titulares de los órganos directivos la Administración General del Estado. En efecto, los titulares de los órganos directivos, excepto los Subdirectores Generales, tienen la condición de “altos cargos”, con la consecuencia de que su nombramiento -y cese- es libre -arts. 6.5 LOFAGE y 15.4 Ley Gobierno-. En concreto, son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente -arts. 15.1 Ley del Gobierno y 15.2, 16.3, 17.3 y 18.3 LOFAGE-. Ahora bien, la LOFAGE –art. 6.10- exige que los titulares de los órganos directivos sean nombrados “atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia”, y que varían según los casos: funcionarios de carrera del Grupo A1 para los Subsecretarios –art. 15.2- y Secretarios Generales Técnicos –art. 17.3-, sin excepción; funcionarios de carrera del Grupo A1 para Directores Generales, salvo excepción -art. 18.2-, que requiere de una justificación objetiva (SSTS 21-3-2002, 4-6-2008); y simple “cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada” para los Secretarios Generales –art. 16.3-²¹⁹.

Sin embargo, la LAJA no contiene exigencia alguna de este tipo para el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de las Consejerías, y ello a pesar de que –como nos consta- las Consejerías reproducen, con bastante exactitud (con la salvedad de los Secretarios de Estados, órganos superiores en la Administración General del Estado) la estructura departamental de los Ministerios. Esta falta de exigencia de criterio alguno de competencia profesional, por muy laxo que sea, en el fondo plantea el posible carácter superfluo de algunas de las distinciones de órganos directivos antes tratadas. En efecto, cabe preguntarse ¿qué sentido tiene diferenciar una Secretaría General Técnica, como órgano directivo con funciones

219 Por su parte, la Enmienda núm. 35 formulada por el Grupo Popular era del siguiente tenor: «Los titulares de las Direcciones Generales serán nombrados mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, preferentemente entre funcionarios de carrera y personal estatutario de la Administración de la Junta de Andalucía o de otras Administraciones públicas, y que pertenezcan a cuerpos y escalas en los que se exija para su ingreso título superior, atendiendo a criterios de solvencia académica, profesional, técnica o científica que en cada caso sean necesarios para el desarrollo de la función».

precisas, diversas de las propias de las Direcciones Generales, si a la postre no existe diferencia alguna para el nombramiento del titular de la Secretaría General Técnica y de los titulares de las Direcciones Generales?. Asimismo, debe señalarse que algunas Comunidades Autónomas están siguiendo los criterios de la LOFAGE²²⁰.

De *lege ferenda* se sugiere que, al menos, se exija la condición de funcionarios de carrera del Grupo A1 para los Secretarios Generales Técnicos y un criterio de competencia profesional y experiencia para los titulares de las Secretarías Generales y Direcciones Generales. En cambio, para los titulares de las Viceconsejerías, dado que su papel en la Administración de la Junta va más allá que el de los Subsecretarios de la Administración General del Estado, puede ser prudente mantener la situación actual, de ausencia de exigencia (equiparándolos a los Secretarios de Estado de la Administración General del Estado).

De otro lado, la LAJA no se ocupa expresamente del régimen de suplencias de los órganos directivos de las Consejerías. En general, los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías suelen establecer que en caso de ausencia, vacante o enfermedad, los titulares de los centros directivos serán suplidos por quien designe el titular de la Consejería –regla que coincide con la previsión del art. 109.2 LAJA-²²¹, si bien en algunos casos se prevén reglas específicas²²². Así, se ha extendido la regla según la cual en caso de producirse ausencia, vacante o enfermedad de la persona titular de la Viceconsejería será suplida por la persona

220 Aun antes de aprobarse la LOFAGE, la Ley de La Rioja 3/1995 de Gobierno y Administración dispuso que los Secretarios Generales Técnicos serán nombrados entre funcionarios pertenecientes a los cuerpos para cuyo ingreso se exige titulación superior –art. 51-. De un modo más laxo, la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria establece que los Secretarios Generales y Directores Generales serán nombrados libremente por el Consejo de Gobierno, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre personas que reúnan los requisitos de solvencia académica, profesional, técnica o científica que en cada caso sean necesarios para el desarrollo de la función –art. 57-. Por su parte, la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración, modificada por Ley 3/2007, de 26 de julio, establece que los Directores Generales serán nombrados mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero correspondiente, y preferentemente de entre funcionarios de carrera de cualquier Administración Pública que pertenezcan a Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías para cuyo ingreso se exija título superior (art. 39).

221 Así, por ejemplo, Decreto 138/2000, de 1 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación; Decreto 139/2000, de 16 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública; Decreto 302/2000, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia.

222 Así, por ejemplo, en algunos Decretos se establece que, en caso de ausencia, vacante o enfermedad del Viceconsejero o de los titulares de los centros directivos, serán suplidos por el Secretario General Técnico de la Consejería y, en su defecto, por el titular del centro directivo que corresponda por orden de antigüedad en el desempeño del cargo, que sustituirá, asimismo, al Secretario General Técnico. De modo similar, Decreto 7/1995, de 17 de enero, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; Decreto 316/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; Decreto 137/2000, de 16 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; Decreto 205/2004, de 11 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social; Decreto 192/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

titular de la Secretaría General, y si hay más de una, según el orden establecido en el Decreto de estructura orgánica²²³.

Por último, en relación a la condición de altos cargos de los titulares de los órganos directivos –art. 17.2 LAJA-, nos remitimos al Capítulo de esta obra que aborda el régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

3.3. Otras estructuras organizativas

3.3.1. Los servicios administrativos con gestión diferenciada

La LAJA –art. 15.1- prevé que por decreto del Consejo de Gobierno podrán crearse servicios administrativos con gestión diferenciada por razones de especialización funcional, para la identificación singular del servicio público ante la ciudadanía u otros motivos justificados. Los servicios administrativos con gestión diferenciada podrán agrupar un conjunto de órganos o unidades de una misma Consejería. De acuerdo con la LAJA –art. 15.3-, estos servicios administrativos con gestión diferenciada carecerán de personalidad jurídica independiente y estarán, en todo caso, adscritos a una Consejería. Su denominación, estructura y competencias se definirán en el correspondiente decreto de creación de los mismos.

Se trata de una técnica organizativa, que tiene su origen en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958²²⁴, a caballo entre el órgano departamental integrado en una Consejería y la creación de una entidad dotada de personalidad jurídica propia. Ahora bien, en la práctica, la creación de estos servicios administrativos suele ser una etapa previa a la creación de entidad con personalidad jurídica propia. Así, pueden citarse los casos siguientes de evolución organizativa en la Administración de la Junta de Andalucía:

- *Red de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en Andalucía*, creada en 1983 y transformada en 1986 en el *Servicio Andaluz de Salud*, creado como organismo autónomo²²⁵.

223 Por ejemplo, Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de de Justicia y Administración Pública.

224 Conforme a esta Ley, los servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado, se regirán por las mismas disposiciones aplicables a éste, salvo las excepciones contenidas en la Ley –art. 84-.

225 Mediante Decreto 275/1983 de 28 de diciembre, tuvo lugar la creación, con carácter provisional, de la estructura específica a nivel central para la gestión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de protección médico-farmacéutica de la Seguridad Social, conocida como *Red de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en Andalucía*, y que más tarde sería sustituida, mediante la Ley 8/1986, de 6 de mayo, por el Servicio Andaluz de Salud, creado como organismo autónomo.

- *Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSAS)*, creada en 1984 y transformada en 1988 en el ahora extinto Instituto Andaluz de Servicios Sociales, creado en su día como organismo autónomo²²⁶.
- *Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, creado en 1989 y dotado en 2007 de personalidad jurídica propia²²⁷.
- *Conjunto Monumental de la Cartuja de Santa María de las Cuevas*, creado en 1989 como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica, acabó integrándose en el organismo autónomo Centro Andaluz de Arte Contemporáneo²²⁸.
- *Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado*, creado como servicio administrativo sin personalidad jurídica, y transformado en 2007 en la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, creada como agencia administrativa²²⁹.
- *Agencia Andaluza de Cooperación Internacional*, creada en 2004 y transformada en 2006 en Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con personalidad jurídica propia²³⁰.
- *Instituto Andaluz del Agua*, creado en 2001 como órgano administrativo dependiente de la Secretaría General de Aguas y transformado en el 2005 en el organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua²³¹.

226 Por Decreto 304/1984, de 27 de noviembre, se creó la *Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSAS)*, como el órgano de la Junta de Andalucía al que se encomienda la dirección, organización y coordinación de la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Aun cuando ASERSAS disponía de su propia organización territorial (Direcciones Provinciales), fue creada sin personalidad jurídica propia, correspondiente a la entonces Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, asumir la Dirección General de la ASERSAS y a su titular ejercer la dirección, gestión, inspección y representación legal. Sin embargo, unos años más tarde, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, al crear el ahora extinto *Instituto Andaluz de Servicios Sociales*, como organismo autónomo, suprimió a la ASERSAS –disposición adicional tercera.

227 El *Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico* fue creado como servicio administrativo sin personalidad jurídica propia por el Decreto 107/1989, de 16 de mayo, y a partir de la Ley 5/2007, de 26 de junio, pasó a constituirse en entidad de derecho público de las previstas entonces en el artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

228 Decreto 195/1997, de 29 julio, de aprobación de los Estatutos del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, por el que se deroga el Decreto 125/1989, de 4 de julio, por el que se crea el *Conjunto Monumental de la Cartuja de Santa María de las Cuevas* como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica.

229 Artículo 160 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

230 Por Decreto 347/2004, de 25 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, se creó la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional como Centro Directivo de la citada Consejería, encargado de la coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional al desarrollo, teniendo su titular rango de Director General. Y por Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creó la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como Entidad de Derecho público.

231 Decreto 103/2001, de 24 de abril, por el que se crea el Instituto del Agua y la Comisión Interdepartamental del Agua. Al frente de este Instituto estaba un Director, con rango de Director General, cuyo nombramiento se realizaba por Decreto del Consejo de Gobierno.

Incluso en la actualidad, la opción de gestión mediante un servicio sin personalidad jurídica o mediante una entidad dotada de personalidad jurídica propia es una alternativa expresamente prevista en algunas normas sectoriales²³².

Por su parte, entre los servicios administrativos existentes y sin ánimo exhaustivo, pueden citarse los siguientes:

- *Centro Andaluz de la Imagen*²³³.
- *Centro de Documentación Musical de Andalucía*²³⁴.
- *Archivo General de Andalucía*²³⁵.
- *Biblioteca de Andalucía*²³⁶.
- *Conjunto Arqueológico de Madinat Al-Zahra*²³⁷.
- *Instituto Andaluz de Biotecnología e Instituto Andaluz de Energías Renovables*, ambos Servicios Administrativos sin personalidad jurídica propia, bajo dependencia en la actualidad de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa²³⁸.
- *Centro Andaluz de Prospectiva*, creado como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica propia, también bajo dependencia en la actualidad de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa²³⁹.

232 Así, la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, establece que la estructura y funcionamiento del órgano de gestión de los Conjuntos y Parques Culturales se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en sus normas de creación, pudiendo adoptar cualquiera de las formas, con o sin personalidad jurídica, previstas por el ordenamiento jurídico, en función de las necesidades planteadas por sus características y finalidad (arts. 80 y 82).

233 Por Decreto 295/1987, de 9 de diciembre, por el que se creó la *Filmoteca de Andalucía*, como servicio sin personalidad. Mucho después, mediante Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, en su disposición adicional tercera, se transformó en el *Centro Andaluz de la Imagen*, como servicio administrativo con gestión diferenciada, adscrito a la Consejería de Cultura. Y, finalmente, mediante Decreto 381/2008, de 3 de junio, se regulan las funciones, estructura y régimen de funcionamiento del Centro Andaluz de la Imagen.

234 Fue creado por Decreto 293/1987, de 9 de diciembre, como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica propia, bajo dependencia orgánica de la Consejería de Cultura.

235 El Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el *Archivo General de Andalucía*, lo configuró como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica, dependiente de la Consejería de Cultura. Y esa configuración no fue alterada por el posterior Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos.

236 La Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación no asigna esta naturaleza, pero parece deducirse de su configuración (art. 14), y, en todo caso, así se califica en el Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura.

237 Decreto 293/1997, de 23 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del *Conjunto Arqueológico de Madinat Al-Zahra*. De forma más general, art. 80 Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía

238 Decreto 183/90, de 5 de junio, por el que se crea el *Instituto Andaluz de Biotecnología* y Decreto 184/90, de 5 de junio, por el que se crea el *Instituto Andaluz de Energías Renovables*.

239 Decreto 185/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Centro Andaluz de Prospectiva.

- *Centro Informático Científico de Andalucía y Centro Andaluz de Documentación en Normalización y Fabricación* ²⁴⁰.
- *Fondo Andaluz de Garantía Agraria*, servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca²⁴¹.
- *Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental*, el cual se configura como un servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Dirección General que tenga las competencias en materia de caza y pesca continental de la Consejería de Medio Ambiente²⁴².
- *Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía*, que a pesar de su denominación como agencia se creó como un servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Salud²⁴³.
- *Instituto Andaluz del Deporte y Centro Andaluz de Medicina del Deporte*, ambos Centros están configurados como servicios administrativos con gestión diferenciada²⁴⁴.
- *Instituto de Cartografía de Andalucía*²⁴⁵.

240 Decreto 43/1989, de 7 de marzo, por el que se crea el Centro Informático Científico de Andalucía; Decreto 395/1990, de 13 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Documentación en Normalización y Fabricación.

241 Decreto 332/1996, de 9 de julio, por el que se crea el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y se le designa como Organismo Pagador de los gastos correspondientes a la política agrícola común en Andalucía. El Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 24 de octubre de 2006, designó y autorizó a la Consejería de Agricultura y Pesca como Organismo Pagador en Andalucía de los gastos financiados con cargo a los Fondos Europeos Agrícolas, regulándose su régimen mediante el Decreto 38/2007, de 13 de febrero.

242 Decreto 13/2008, de 22 de enero, por el que se aprueba la organización y régimen de funcionamiento del Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental. No obstante, el Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental fue creado expresamente como servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, para ejercer las competencias sobre investigación, formación, difusión y calidad en materia cinegética y piscícola, por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres –art. 42-. El Decreto, que hace uso expreso del artículo 15 de la LAJA –disposición adicional única-, define las competencias del Instituto, pero en relación con su funcionamiento se limita a remitirse a la propia LAJA y a la LRJPAC. Asimismo, queda sin definir la posición de la persona titular de la Dirección del Instituto, pues no se expresa si se trata de un alto cargo o de un puesto de trabajo reservado a la función pública.

243 Decreto 318/1996, de 2 de julio, por el que se crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía, el cual ya avanzaba que se trataba de un primer paso para una posterior configuración como entidad de derecho público con personalidad jurídica independiente, en función de su contenido, si así lo aconsejan razones de eficacia administrativa.

244 El antecedente del Instituto se encuentra en el Decreto 86/1986 de 7 de mayo, por el que se creó el Centro de Investigación, Estudio, Documentación y Difusión del deporte denominado *Unisport* (Universidad Internacional Deportiva de Andalucía). Por Decreto 259/1994, de 13 de septiembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Cultura, pasó a denominarse Instituto Andaluz del Deporte. Posteriormente, la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte –art. 9- consagró ambos servicios, y mediante el Decreto 224/1999, de 9 de noviembre, se creó el Centro Andaluz de Medicina del Deporte. Finalmente, en el Decreto 119/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, se definen como servicios de gestión diferenciada.

245 El Decreto 116/1993, de 7 de septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, creó expresamente el *Instituto de Cartografía de Andalucía* como un servicio administrativo sin personalidad jurídica –art. 2-. En la actualidad, el Decreto 141/2006, de 18 de julio, por el que se ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que el Instituto de Cartografía de Andalucía es un órgano adscrito a la Consejería de Obras públicas y transportes (actualmente Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio), por tanto, carece de personalidad jurídica propia.

- *Escuela Pública de Tiempo Libre y Animación Socio-cultural de Andalucía*²⁴⁶.
- *Escuela de Seguridad Pública de Andalucía*²⁴⁷.

La estructura organizativa de estos servicios con gestión diferenciada, como es natural, es muy variada. No obstante, pueden apuntarse dos modelos. De un lado, estaría el modelo de instituto o centro de investigación, extendido hace ya varios años, y que se estructura en tres órganos²⁴⁸:

- Consejo Rector. Le corresponde básicamente, elaborar los programas de actuación del centro o servicio, así como elaborar la propuesta de distribución de créditos asignados al mismo, y aprobar la Memoria Anual de sus actividades. Generalmente, está integrado por el Director del centro o servicio, así como por un número variable de representantes designados por la Consejería competente y otras próximas, así como otros miembros (a veces, especialistas de reconocido prestigio).
- Director. Le compete elaborar los programas concretos de actividades; elaborar la Memoria Anual sobre gestión de Servicio y el Plan Presupuestario sobre necesidades del Centro para cada ejercicio económico. Es nombrado, comúnmente a propuesta del Consejo Rector, por el titular de la Consejería correspondiente, a quien corresponde, en todo caso, acordar su cese.
- Gerente. Es nombrado conforme a lo previsto en la legislación que regula la Función Pública de la Junta de Andalucía. Sus funciones son las que se derivan de la propia gestión económica y administrativa del Centro.

De otro lado, estaría el modelo de centro o servicio especializado, con una estructura más sencilla, integrada por un Director, como órgano ejecutivo o de gestión, y una Comisión técnica, como órgano consultivo de asistencia al Director e integrado, al menos en parte, por

246 Creada por el Decreto 292/1987, de 9 de diciembre, como servicio público centralizado, sin personalidad jurídica propia.

247 No se califica expresamente con órgano con gestión diferenciada, pero no cabe otra conclusión. Este centro fue previsto en la Ley 13/2001 de Coordinación de los Policías Locales –art. 48-, si bien ya había sido creado mucho antes mediante Decreto 213/1987, de 2 de septiembre.

248 Así, por ejemplo, Decreto 43/1989, de 7 de marzo, por el que se crea el Centro Informático Científico de Andalucía; Decreto 183/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Instituto Andaluz de Biotecnología; Decreto 184/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Instituto Andaluz de Energías Renovables; Decreto 185/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Centro Andaluz de Prospectiva; Decreto 395/1990, de 13 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Documentación en Normalización y Fabricación.

personas de reconocido prestigio²⁴⁹. En este modelo, el Director tanto puede ser un puesto de adscripción funcional, si bien su provisión sea a través del procedimiento de libre designación²⁵⁰, como cargo eventual²⁵¹.

En todo caso, el punto de mayor interés puede ser la determinación la naturaleza del órgano de dirección de servicio, en el sentido de si constituye un órgano directivo y, por tanto, su titular constituye a un alto cargo (como sucede en los casos que se ajustan a la estructura antes indicada), o, por el contrario, se trata de un puesto de trabajo adscripción funcional²⁵².

Finalmente, debe señalarse que, de acuerdo con la LAJA, los servicios administrativos podrán agrupar un conjunto de órganos o unidades de una misma Consejería. Esta determinación lleva necesariamente a reconducir a estos servicios administrativos como un elemento más de la estructura orgánica de las Consejerías. Y al mismo tiempo plantea la necesidad de otra técnica organizativa que permita integrar estructuras organizativas enclavadas en departamentos diversos.

3.3.2. Los sistemas orgánicos

La LAJA pasa por alto la existencia en la legislación sectorial, incluida la propia del ordenamiento andaluz, de una técnica que va más allá de los servicios administrativos con gestión diferenciada, al permitir integrar a órganos y/o unidades dependientes de diversas Consejerías. Se trata de la técnica del sistema (o subsistema) de órganos y entidades dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía afectos a un mismo objeto

249 Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía; Decreto 293/1997, de 23 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Conjunto Arqueológico de Madinat Al-Zahra; Decreto 318/1996, de 2 de julio, por el que se crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía; Decreto 381/2008, de 3 de junio, se regulan las funciones, estructura y régimen de funcionamiento del Centro Andaluz de la Imagen.

250 Por ejemplo, Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía. En otros casos, se omite por completo la naturaleza del Director del servicio (caso del Decreto 13/2008, de 22 de enero, por el que se aprueba la organización y régimen de funcionamiento del Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental).

251 Así, el Decreto 318/1996, de 2 de julio, por el que se crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía, establece que el Director de lo Agencia será nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno, o propuesta del titular de la Consejería de Salud, y tendrá rango de Delegado Provincial. Por su parte, el Decreto 293/1987, de 9 de diciembre, establece que el Director del Centro de Documentación Musical de Andalucía es nombrado por el Consejero de Cultura con la categoría de eventual. Y, de modo similar, se establece en relación con el Director del Centro Andaluz de la Imagen.

252 Puede citarse que por Decreto 311/2009, de 28 de julio, se establece que la dirección del Instituto Andaluz del Deporte y del Centro Andaluz de Medicina del Deporte pasa de constituir un alto cargo a un puesto de adscripción funcional, modificación que se efectúa con objeto de «seguir avanzando en la introducción de criterios de profesionalización y modernización administrativa».

funcional²⁵³. El empleo de la técnica del “sistema”, en este caso orgánico, tiene por evidente objeto impulsar los principios de coordinación y coherencia de la actuación de las estructuras organizativas, inherentes a la idea misma de sistema, lo cual es especialmente necesario cuando se trata de integrar órganos y/o unidades adscritas orgánicamente a diversos Departamentos.

En tal sentido, pueden señalarse (aun con diferencias evidentes), los sistemas o subsistemas siguientes:

- *Sistema Cartográfico de Andalucía*. Definido como “el conjunto de órganos, organismos o entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, con funciones de programación, planificación, elaboración, coordinación y normalización de la cartografía, así como de asesoramiento, coordinación e impulso de la actividad cartográfica”. Pues bien, forman parte de este sistema cartográfico de Andalucía las unidades cartográficas, las cuales están integradas en varias Consejerías, dirigidas y coordinadas por la persona designada al efecto por cada Consejería²⁵⁴.
- *Sistema Estadístico de Andalucía*. Se define como el conjunto ordenado y sistemático de entidades y órganos encargados de realizar las actividades necesarias para la recogida, almacenamiento, tratamiento, compilación, análisis y difusión de la información estadística (la actividad estadística) para los fines de la Comunidad Autónoma. Y este Sistema Estadístico de Andalucía está integrado, entre otros órganos, por las unidades estadísticas de las Consejerías (y, en su caso, de los organismos autónomos y demás entidades públicas adscritas a las mismas)²⁵⁵.
- *Subsistema Archivístico de la Administración de la Comunidad Autónoma*. Dentro del más amplio sistema autonómico de archivos (que integraría también a los archivos locales y privados adheridos al sistema), se identifica el subsistema de archivos titularidad (o gestión) autonómica, del que forman parte los archivos adscritos orgánicamente a las consejerías y organismos dependientes de las mismas, como es el caso de los archivos centrales. Así, en el ordenamiento andaluz, el Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos, establece que, sin

253 No se trataría, por tanto, de otra acepción del término sistema, utilizada con cierta profusión por la legislación administrativa, con la finalidad de integrar no solo las estructuras organizativas de la propia Administración autonómica, sino también de otras Administraciones territoriales (generalmente, las locales). Así, por ejemplo, la citada Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía creó un sistema público de servicios sociales, el cual integra tanto los recursos públicos autonómicos como locales.

254 Artículo 6 del Decreto 141/2006, de 18 de julio, por el que se ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el cual precisa que la organización administrativa del sistema cartográfico de Andalucía está constituida por el Instituto de Cartografía de Andalucía y las Unidades Cartográficas y de producción cartográfica que existan en la Administración de la Junta de Andalucía, así como por el Consejo de Cartografía de Andalucía y la Comisión de Cartografía de Andalucía.

255 Arts. 1 y 26 de la Ley 4/1989, de 12 diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada la Ley 4/2007, de 4 de abril.

perjuicio de su adscripción orgánica, los archivos de titularidad o gestión autonómica dependerán funcionalmente, a efectos del cumplimiento de las instrucciones en materia archivística que se dicten, de la Consejería de Cultura –art. 23.6-²⁵⁶.

Y, en esta línea, no cabe descartar que se implanten nuevos sistemas orgánicos de este tipo²⁵⁷.

3.4. Los órganos interdepartamentales

La LAJA -art. 88.2.a)- establece que, por su composición, los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican en interdepartamentales o pertenecientes a una sola Consejería. Ahora bien, al ordenar los órganos interdepartamentales, la LAJA únicamente contempla a las Comisiones Interdepartamentales, definiéndolas como órganos colegiados en los que están representadas dos o más Consejerías, y que se podrán crear, con carácter temporal o permanente, con la misión de coordinar la actuación administrativa en asuntos de ámbito concreto y específico que afecten a varias Consejerías –art. 31.1-. Así, algunas Comisiones Interdepartamentales que se han creado han tenido un marcado carácter temporal²⁵⁸.

De acuerdo con la LAJA, corresponde al Consejo de Gobierno la creación de las comisiones interdepartamentales. La norma de creación determinará su régimen interno, que deberá ajustarse a las reglas establecidas en la LAJA para los órganos colegiados. No obstante, debe señalarse que, aun cuando la norma que regula la composición y funciones de estos órganos es, como exige ahora la LAJA, un Decreto, en no pocos casos su

256 Y disposiciones similares existen en otros ordenamientos autonómicos. Así, la Ley de Castilla y León 6/1991 de Archivos –art. 33.2- establece que los archivos centrales dependen "orgánicamente" de las Consejerías respectivas y "funcionalmente" de la Consejería de Cultura. Y, en este sentido, la Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos –art. 17.1- establece que corresponde al Departamento de Cultura dirigir "funcionalmente" los archivos Centrales administrativos de la Generalidad.

257 Así, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, ordenó la creación de *Unidades de Igualdad de Género* en todas las Consejerías de la Junta de Andalucía, con el fin de impulsar, coordinar e implementar la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación en sus respectivas políticas, para lo cual cada Consejería encomendará a uno de sus órganos directivos las funciones de la Unidad de Igualdad de Género en los términos que se establezcan reglamentariamente –art. 60-. En el caso de se ordene una cierta vinculación o dependencia funcional de estas unidades de igualdad de género con la Consejería competente en la materia se llegará a un modelo similar a los antes señalados.

258 Por ejemplo, por Decreto 140/1998, de 30 de junio, por el que se crea y regula la Comisión Interdepartamental y las Comisiones de las Consejerías para la adaptación a la Moneda Única; o por Decreto 110/1998, de 26 de mayo, por el que se constituye una Comisión Interdepartamental para el impulso, dirección, coordinación y seguimiento de las actuaciones a realizar como consecuencia de la rotura de la balsa de decantación en la mina propiedad de «Boliden Apirsa, S.L.», en Aznalcóllar.

creación está ya prevista en una Ley²⁵⁹. De otro lado, con independencia de su adscripción orgánica a una Consejería, recientemente se ha procedido a adscribir funcionalmente a cada una de las Comisiones Interdepartamentales (no a todas) a una Comisión Delegada del Gobierno²⁶⁰.

En todo caso, desde el inicio de su andadura, el Gobierno andaluz ha creado múltiples Comisiones Interdepartamentales, algunas de dudosa vigencia²⁶¹. Sin ánimo exhaustivo, pueden destacarse las siguientes:

- *Comisión de Política Económica*. Adscrita a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se configura como órgano de apoyo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos e instrumento de apoyo a la coordinación interdepartamental de los acuerdos de concertación social²⁶².
- *Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa*. Se configura como órgano consultivo y de asesoramiento en materia de planificación, coordinación y seguimiento de cuantas medidas se adopten para la racionalización y modernización de la Administración Pública²⁶³.
- *Comisión Interdepartamental para la Sociedad de la Información*. Adscrita a la Comisión Delegada para la Innovación, tiene como objeto impulsar y coordinar la elaboración, desarrollo y evaluación de las actuaciones de la Administración Autonómica en relación con la Sociedad de la Información²⁶⁴.

259 Por ejemplo, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interdepartamental de Estadística y el Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo.

260 Decreto 389/2008, de 17 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno. En realidad, esta técnica ya había sido utilizada antes. Así, por ejemplo, el Decreto 480/2004, de 7 de septiembre, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y de la Comisión de Política Económica, había declarado que esta segunda Comisión estaba adscrita a la Comisión Delegada –art. 4-.

261 Mediante Decreto 61/2005, de 1 de marzo, se suprimieron varias comisiones interdepartamentales: la Comisión Interdepartamental para el desarrollo rural de Andalucía, la Comisión Interdepartamental de Salud, el Comité Interdepartamental para la Juventud y la Comisión Interdepartamental de Barriadas de Actuación Preferente de la Junta de Andalucía.

262 Decreto 480/2004, de 7 de septiembre, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y de la Comisión de Política Económica.

263 Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta.

264 Decreto 166/2001, de 10 de julio, sobre coordinación de actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información, modificado por Decreto 100/2006, de 16 de mayo, y por Decreto 51/2010, de 23 de febrero.

- *Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres.* Adscrita a la Comisión Delegada para la Innovación, se configura como órgano encargado del seguimiento de las acciones y actuaciones que, en materia de igualdad de género, implemente la Administración autonómica andaluza²⁶⁵.
- *Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias.* Adscrita funcionalmente a la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración, su finalidad es promover la coordinación e impulso de las actuaciones en materia de migración que en el ámbito de sus competencias mantienen las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía²⁶⁶.
- *Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística.* Adscrita funcionalmente a la Comisión Delegada para el Cambio Climático y Acción Territorial, le corresponde valorar sobre la suficiencia de las infraestructuras, servicios y equipamientos previstos para garantizar la ordenación propuesta en el Plan General de Ordenación Urbanística, sus condiciones de desarrollo y financiación y, en su caso, las previsiones de inversión pública disponible²⁶⁷.
- *Comisión Interdepartamental de Acción Exterior.* Su misión es coordinar las actuaciones que en materia de acción exterior desarrollan las distintas Consejerías, así como las entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía²⁶⁸.

265 Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, la cual prevé la creación de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres (art. 59). Como antecedente de este órgano puede citarse la Comisión Interdepartamental de la Mujer, creada por Decreto 162/1983, de 10 de Agosto. En la actualidad, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres está regulada por Decreto 437/2008, de 2 de septiembre.

266 Ya por Orden de la Consejería de la Presidencia de 17 de noviembre de 1982 fue creada la Comisión Interdepartamental de Emigración, posteriormente reestructurada mediante Decreto 74/1984, de 27 de marzo, así como mediante Decreto 250/1988, de 12 de julio, sobre la Comisión Interdepartamental de Emigración. Más tarde, por Decreto 37/1991, de 12 de febrero, pasó a llamarse Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios, a la que se añadió, por Decreto 9/2000, de 24 de enero, la Comisión Interdepartamental de Extranjería. Finalmente, ambos órganos serían sustituidos por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, creada en virtud del Decreto 382/2000, de 5 de septiembre.

267 Decreto 220/2006, de 19 diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

268 Mediante el Decreto 122/1991, de 18 de junio, se creó la Comisión de Asuntos Comunitarios para garantizar la coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en las materias derivadas de la pertenencia a las Comunidades Europeas. Posteriormente, por Decreto 61/1995, de 14 de marzo, se cambió la denominación de dicha Comisión que pasó a denominarse Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, y se modificaron sus atribuciones debido al incremento de las actividades de promoción y participación de la Junta de Andalucía en materia de Cooperación Internacional. Finalmente, mediante Decreto 557/2004, de 14 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (BOJA núm. 245, de 17 de diciembre).

- *Comisión de Cooperación para el Desarrollo.* Adscrita a la Consejería competente en materia de Coordinación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, es el órgano colegiado de la Administración de la Junta de Andalucía para la coordinación de su política de cooperación internacional para el desarrollo²⁶⁹.
- *Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.* Adscrita a la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración, su objeto es el estudio de la situación de las víctimas y represaliados de la Guerra Civil y de la Dictadura Franquista, elevando propuestas al Consejo de Gobierno²⁷⁰.
- *Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo.* Adscrito a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se configura como el órgano de coordinación y consulta interna en materia de turismo de la Administración de la Junta de Andalucía²⁷¹.
- *Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Instalaciones Deportivas.* Adscrito a la Comisión Delegada para el Cambio Climático y Acción Territorial, se configura como órgano de planificación estratégica, coordinación y asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en dicha materia²⁷².
- *Comisión Cartográfica de Andalucía.* Es el órgano colegiado interdepartamental con funciones de decisión, impulso y coordinación en materia cartográfica de la Administración de la Junta de Andalucía²⁷³.

269 Prevista en la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 14), se encuentra reguladas por Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

270 Decreto 521/2004, de 9 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

271 Este órgano fue creado por Decreto 1/1998, de 7 de enero y, más tarde, ratificado por la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía (art. 11). El precedente de este Consejo fue la Comisión Interdepartamental de Andalucía en materia de Turismo, creada por el Decreto 27/1995, de 14 de febrero, derogado por el Decreto 1/1998.

272 Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas.

273 Ya creada por Decreto 15/1988, de 27 de enero, la Comisión de Cartografía de Andalucía, se regula en el Decreto 141/2006, de 18 de julio, por el que se ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- *Comisión Interdepartamental de Estadística*. Adscrita a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se configura como el órgano, le corresponde determinar las líneas de coordinación del Sistema Estadístico de Andalucía y garantizar la ejecución y desarrollo de los planes y programas estadísticos anuales²⁷⁴.
- *Consejo Interdepartamental del Agua en Andalucía*. Actúa como órgano de coordinación de la Agencia Andaluza del Agua²⁷⁵.

Asimismo, aun cuando no se llamen formalmente Comisiones Interdepartamentales, también pueden incluirse en esta categoría de órganos interdepartamentales, integrados por representantes de diversas Consejerías y con funciones de coordinación, a determinados órganos, como los que siguen:

- *Comité de acciones para el desarrollo sostenible*. Su finalidad es impulsar la conciliación del desarrollo socio-económico con la preservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales²⁷⁶.
- *Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad*. Tiene como funciones el examen, la evaluación y el control de la ejecución del citado Programa de Solidaridad²⁷⁷.

274 La Ley 4/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, creó un nuevo esquema organizativo para el Sistema Estadístico de Andalucía, del que forma parte la Comisión Interdepartamental de Estadística (art. 26).

275 Por Decreto 103/2001, de 24 de abril, se creó el Instituto del Agua de Andalucía y la Comisión Interdepartamental del Agua. Por Decreto 2/2009, de 7 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua, la Comisión pasó a denominarse Consejo Interdepartamental de la Agencia, posteriormente modificados por Decreto 176/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, y el Decreto 2/2009, de 7 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua.

276 Por Decreto 249/1988, de 12 de julio, se creó el Comité de Acciones integradas para el ecodesarrollo, que, en virtud del Decreto 488/1996, de 5 de noviembre, pasó a denominarse Comité de acciones para el desarrollo sostenible.

277 Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de las Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

De acuerdo con la LAJA –art. 31.2-, son funciones de las comisiones interdepartamentales:

- a) El estudio y preparación de asuntos que afecten a más de una Consejería.
- b) La formulación de informes y propuestas²⁷⁸.
- c) La adopción de acuerdos en materias o asuntos que les puedan ser delegados por las Consejerías que las integren.
- d) El seguimiento, supervisión y control del cumplimiento de objetivos o de actuaciones desarrolladas por otros órganos²⁷⁹.

En cuanto a su composición, en general, la presidencia de la Comisión Interdepartamental se atribuye a la persona titular de la Consejería a la que se adscribe, si bien en algún caso se atribuye al titular de la Viceconsejería²⁸⁰. Asimismo, por lo general, los vocales en representación de las Consejerías han de tener al menos el nivel orgánico de Director General, si bien en algún caso se impone el de Viceconsejero²⁸¹. Por último, por lo común, la Secretaría de la Comisión se asigna a un funcionario con categoría, al menos, de Jefe de Servicio adscrito a la Consejería y designado por el Presidente, el cual actúa con voz pero sin voto²⁸².

278 Así, por ejemplo, corresponde al Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Instalaciones Deportivas proponer al Consejero de Turismo y Deporte la aprobación inicial del Plan Director de Instalaciones Deportivas (Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas –art. 8-). Por su parte, al Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo Informar le corresponde informar con carácter previo los programas de actuación que, vinculados al mundo turístico, fueran a ser realizados por la Administración de la Junta de Andalucía.

279 Este sería el caso de la Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

280 Es el caso del Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Instalaciones Deportivas y de la Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

281 Es el caso de la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

282 También esta regla tiene excepciones, como sucede con Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, cuya secretaria se confiere al titular de una Dirección General.

4. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

4.1. La organización vicarial fallida

El ya citado Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de mayo de 1981 (conocida también Comisión García de Enterría, por su presidente) sugirió que no era necesario ni conveniente que las Comunidades Autónomas pluriprovinciales llegaran a crear una estructura periférica propia, con objeto de evitar su excesiva burocratización, proponiéndose como alternativa la utilización de las Diputaciones Provinciales de su territorio para que “gestionaran ordinariamente” las competencias administrativas de las Comunidades Autónomas, para lo cual los servicios periféricos de la Administración del Estado que ejercían las competencias que, tras la aprobación de los Estatutos, debían asumir a las Comunidades Autónomas, no debían transferirse a éstas sino a las Diputaciones Provinciales²⁸³. No obstante, el Informe fue consciente de la necesidad de que esta solución se incorporara a cada Estatuto de Autonomía, al estar implicadas las potestades de autoorganización de cada territorio, razón por la cual la Comisión redactora del informe remitió esta cuestión al pacto entre las fuerzas políticas, tal como de hecho se reflejó en los Acuerdos políticos entre UCD y PSOE de 1981²⁸⁴.

Asimismo, el citado Informe expresó que el legislador estatal podía “propiciar” la solución general referida pero sin imponerla. En este sentido, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico -art. 5.1- contempló una serie de mecanismos jurídicos –como la delegación y la llamada “asignación” de competencias- para que las Comunidades Autónomas pudieran trasladar a las Diputaciones Provinciales de su territorio nada menos que la “gestión ordinaria de los servicios propios” de la Comunidad Autónoma, bajo la dirección y control de ésta, “en los términos que los Estatutos y Leyes autonómicas establezcan”, técnicas sobre las que incidiría también la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 –art. 37.²⁸⁵

283 En el Informe se dirá que las Diputaciones provinciales deberían sostener el peso principal de la acción pública en el marco de cada Comunidad Autónoma, propugnando la generalización del modelo vasco en todas las Comunidades pluriprovinciales que se constituyeran. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, CEC, mayo 1981, pp. 66-67. Por lo demás, esta propuesta se inspiraba en el art. 118.3 de la Constitución italiana que establecía la imposición de una Administración regional indirecta.

284 Punto 16: «En la redacción de los Estatutos de las Comunidades pluriprovinciales ha de preverse que las Diputaciones provinciales gestionen ordinariamente los servicios confiados a aquéllas bajo su dirección y control, así como que puedan recibir competencias por transferencia y delegación».

285 Como señalara la STC 76/1983, tales preceptos de la entonces LOAPA “no configuran un modelo de Administración indirecta que vincule a las Comunidades Autónomas y condicione al futuro legislador, se trataría más bien de la articulación de una forma de gestión de servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea asumida por las Comunidades Autónomas sino de que éstas la concreten a través de su propia legislación”. Vid. A. EMBID IRUJO, «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones provinciales», *REVL*, núm. 220, 1983, 609-632; P. ESCRIBANO COLLADO, J.L. RIVERO YSERN, «La Provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA», *RAP*, núm. 104, 1984, pp. 79-120, quienes consideraron el art. 4.4 del Estatuto como contrario a la intrínseca potestad de autoorganización contenida en el principio de autonomía (pp. 115 y 116); V.M. ESCUIN PALOP, «La delegación de competencias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales», *RVAP*, núm. 10, 1984, vol. I, pp. 219 y ss; R. MARTÍN MATEO, «La concertación competencial de las Comunidades Autónomas y Diputaciones», *REDA*, núm. 36, 1983, pp. 5-17.

Pero, sobre todo, en lo que aquí interesa, y recogiendo el acuerdo político antes citado suscrito entre las fuerzas políticas entonces mayoritarias en el Congreso, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 estableció que en “los términos de una Ley autonómica y 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” –art. 4.4-²⁸⁶. El sentido imperativo del precepto era más que notorio²⁸⁷. Y con la finalidad de desarrollar este mandato estatutario fue aprobada durante la primera legislatura del Parlamento andaluz la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual reguló con detalle la técnica de asignación de competencias autonómicas a las Diputaciones provinciales para la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Administración autonómica²⁸⁸.

Sin embargo, como es bien conocido, estas previsiones nunca se llevaron a efecto. El hecho incontestable ha sido que las Comunidades Autónomas crearon una estructura periférica propia, a imagen y semejanza de la estatal. Es decir, se optó por un modelo de Administración “directa” más o menos desconcentrado. Esta opción fue doctrinalmente criticada en su momento, pero en realidad respondió a diversas circunstancias: el propio proceso de traspaso de servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas siguió la sectorialización existente en la Administración estatal, de modo que era explicable la inercia a “dejar las cosas como estaban”²⁸⁹;

286 Puede anotarse que el grupo comunista y el prof. Clavero Arévalo se opusieron a este precepto, inexistente en los Estatutos anteriores (catalán, vasco y gallego). En otros Estatutos, como ocurre con Castilla-La Mancha (art. 30.3), se prevé que pueda delegarse sobre los entes provinciales competencias que no sean del interés general para la región. Pero ningún Estatuto en vigor alude a la fórmula que contempla el texto andaluz. Por tanto, será el primero y el único Estatuto de Autonomía, no capacitado sino obligado a articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad autónoma a través de las Diputaciones. De ahí la conocida frase de Clavero señalando que «el Estatuto andaluz es el último del 151 y el primero del 143». M. CLAVERO ARÉVALO, “Comentario al artículo 4”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987, p. 39.

287 Así, en los *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1981, p. 46, se dirá que “esta importante medida evitará el crecimiento de una Administración regional artificial” (A. PÉREZ MORENO). Y, en la misma obra, se dirá: “su consecuencia inmediata es la prohibición de una Administración periférica ordinaria autonómica” (J.I. MORILLO-VELARDE).

288 No obstante, lo cierto es que ya esta Ley relativizó el mandato del Estatuto al establecer que son competencias asignadas «las que comporten ejecución de la gestión ordinaria de los servicios periféricos y que con tal carácter se asuman por las Diputaciones Provinciales siempre que el ámbito de aquéllas coincida con el de éstas. La Comunidad Autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las Diputaciones cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquellos a través de éstas» -art. 21.1-. De este modo, se condicionó el sistema de gestión ordinaria de servicios a un triple requisito, inexistente en el Estatuto: coincidencia geográfica entre el ámbito del servicio y el de la Diputación; aceptación por parte de la Diputación; y consideración de la naturaleza del servicio. L. ORTEGA ALVÁREZ, “La delegación de competencias en la Provincia”, *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, p. 345.

289 Así, S. MUÑOZ MACHADO señaló que la utilización por las Comunidades Autónomas de las formas de Administración directa fue una consecuencia directa de las operaciones de transferencias de servicios: «En efecto, la gran mayoría de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas ha sido los integrados en la anterior administración periférica estatal de sede provincial. Es en las provincias donde estaba la organización, bienes y funcionarios recibidos por las Comunidades Autónomas. De manera que puede decirse que el simple hecho de la transferencia hace nacer en su organización una Administración periférica, situada en sede provincial. Remover este pie forzado no es nada simple por las resistencias que pueden ofrecer los propios funcionarios». *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1984, p. 97.

además, al tratarse de instituciones de nueva creación, las Comunidades Autónomas sintieron la necesidad de estar presentes en su propio territorio como entidades propias, como una cuestión de afirmación de su identidad y asentamiento institucional, para ser conocidas y reconocidas por los ciudadanos; por otra parte, las Diputaciones Provinciales pueden estar gobernadas por opciones políticas diversas a las que gobiernan la Administración autonómica, lo que dificulta la puesta en marcha de políticas autonómicas a través de un aparato administrativo extraño²⁹⁰.

Lo cierto es que, en la Comunidad andaluza, y de forma paralela a la aprobación de la Ley 3/1983 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se institucionalizó la creación de las Delegaciones Provinciales de las distintas Consejerías, a partir del Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía²⁹¹. Este Decreto se limitó a posibilitar (inicialmente con vocación *transitoria* hasta tanto se aplicara la Ley 3/1983) que cada una de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma pudiera dotarse de una Delegación en cada provincia del territorio de Andalucía, si bien lo cierto es que la creación de las Delegaciones Provinciales de cada Consejería debía efectuarse por Decreto del Consejo de Gobierno. Y, en tal sentido, en los meses siguientes se sucedieron los Decretos de creación de las Delegaciones provinciales para cada Consejería²⁹².

290 L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO, L. ORTEGA ALVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 3ª ed., 1994, p. 256. Más aún, como señalara L. ORTEGA ALVAREZ, incluso dentro de un mismo partido político se tuvo que producir el asentamiento de una nueva clase política (la autonómica), y este asentamiento ha provocado un alto grado de falta de generosidad en la transferencia y delegación de competencias. Vid. también E. ARGULLOL MURGADAS, "La Administración de las Comunidades Autónomas", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, Tomo IV, pp. 3449 y ss.

291 La propia exposición de motivos de este Decreto 17/1983 hacía referencia expresa al entonces Proyecto de Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, aprobado por el Consejo de Gobierno "para dar cumplimiento al mandato artículo 4º del Estatuto de Autonomía". Sin embargo, se añadía que «en tanto se ven cumplidas las previsiones del precepto citado, la Administración de la Comunidad Autónoma necesita dotarse de una estructura, siquiera con carácter mínimo, sencillo y transitorio, que permita encuadrar, ordenar y coordinar todos aquellos servicios que, a nivel periférico, han sido transferidos a la Junta de Andalucía, tomando como base la organización en la que se han estructurado todas y cada una de las Consejerías que integran la Administración centralizada de la Comunidad. Con ello, y en el ejercicio de la potestad organizatoria configurada en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía, se posibilita un mínimo de coherencia estructural y en la actuación de cada Consejería en el ámbito periférico, además de clarificar la confusa situación en la que actualmente se encuentran las distintas unidades y servicios transferidos, así como la del personal que los sirve. Por otra parte, se facilita al administrado el contacto con la Administración de la Comunidad Autónoma, al definir cuáles son las unidades de acción administrativa que, en cada ámbito territorial, tiene la Junta de Andalucía».

292 De hecho, en la misma fecha del Decreto 17/1983 se aprobó el Decreto 18/1983, de 26 de Enero, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, al que siguieron las demás Consejerías: Decreto 125/83 de 25 de Mayo, de Desconcentración de funciones en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación; Decreto 131/1983 de 22 de Junio, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Salud y Consumo; Decreto 133/1983 de 6 de Julio por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Transportes; Decreto 138/1983, de 6 de Julio, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Gobernación; Decreto 227/1983, de 10 de noviembre, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura; Decreto 28/1984, de 8 de febrero, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Hacienda; Decreto 86/1984, de 3 de abril por el que se atribuyen funciones a los Delegados Provinciales de la Consejería de Política Territorial. Vid. J. BARNÉS, "Descentralización y desconcentración en Andalucía", *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988, pp. 121 y ss.

Asimismo, la Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad otorgó plenas competencias para la autoorganización funcional a las distintas Consejerías sin aludir para nada a las Diputaciones o al mandato estatutario²⁹³. De este modo, la medida originariamente transitoria devino en definitiva, y con ella la Ley 3/1983 acabó en el limbo jurídico²⁹⁴. Incluso se llegará a decir que la creación de las Delegaciones Provinciales no hacía sino desarrollar lo previsto en el artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que ya concibió a la provincia como el ámbito territorial apropiado para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma²⁹⁵.

De hecho, cuando se iniciaron los trabajos preparatorios para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, uno de los preceptos sobre los existía consenso en la necesidad de su revisión era justamente el apartado 4º del artículo 4²⁹⁶. Así, finalmente, el Estatuto de Andalucía de 2007 no sólo omite, al regular las Diputaciones provinciales, un precepto similar al artículo 4.4 del Estatuto de 1981, sino que al ordenar la Administración de la Junta de Andalucía declara expresamente: “La Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos” –art. 133.2.²⁹⁷

Por su parte, la LAJA –art. 35.1- declara que son órganos territoriales provinciales de la Administración de la Junta de Andalucía las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías. De este modo, se la LAJA no viene sino a ratificar el modelo de organización territorial instaurado en las décadas anteriores a partir de la división provincial. No obstante, deben diferenciarse dos cuestiones.

293 P. ESCRIBANO COLLADO (“La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. Extraordinario 2/2003, Vol. I, p. 23 y ss.) ha explicado esta omisión de la Ley 6/1983 en la hecho de que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que sirvió a aquella de modelo tampoco se ocupó de la Administración territorial.

294 Significativamente, en la posterior Ley 11/1987 reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, no aparece ya ni siquiera mencionada la figura de la gestión ordinaria, más bien el diseño político sería justamente en la línea opuesta. Vid. J.I. Morillo-velarde perez, «Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», REDA, núm. 65, 1990, pp. 65-94; J. BARNÉS, “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, Documentación Administrativa, núm. 214, 1988, pp. 93 y ss.

295 Exposición de motivos del Decreto 1/1986, de 8 de enero, por el que se regulan las facultades de coordinación del Delegado de Gobernación.

296 Así, en la propuesta formulada por el Grupo del PSOE en abril de 2005 se dirá “Dado que el contenido del apartado cuarto del actual artículo 4 no ha podido desarrollarse debería suprimirse”. Y lo cierto es que esta propuesta no encontró reservas ni siquiera en el Grupo Popular, el más favorable de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara a reforzar el papel de las Diputaciones provinciales en Andalucía. Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2008.

297 En este sentido, P. ESCRIBANO COLLADO (“La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. Extraordinario 2/2003, Vol. I, p. 29) había expresado unos años antes: “creo que ha llegado el momento de convertir en legal y planamente institucional lo que viene siendo una realidad política y jurídica en nuestra Comunidad: que los intereses públicos que ésta tiene encomendados, sus competencias y servicios se gestionan, como regla general, a través de su propia organización administrativa, central y periférica”.

De un lado, el ámbito territorial. Como se ha indicado, la LAJA mantiene en principio la demarcación provincial, si bien debe significarse que, mientras el Estatuto de 1981 establecía expresamente que la provincia, además de entidad local, constituye el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma –art. 4.1-, el actual Estatuto de 2007 omite tal determinación²⁹⁸. Por tanto, la opción por una demarcación territorial u otra queda diferida al legislador ordinario, en este caso la LAJA.

De otro lado, debe significarse que una cosa es superar definitivamente el error del Estatuto de 1981 de condicionar la capacidad del legislador autonómico para establecer las directrices de la organización administrativa de la Comunidad Autónoma, y otra muy distinta es optar por mantener el modelo de Administración periférica del Estado existente en la fecha de las transferencias de competencias, sustentado en Delegaciones provinciales departamentales²⁹⁹. Así, debe señalarse que en otras Comunidades Autónomas se ha seguido el criterio previsto en la LOFAGE para la Administración General del Estado, de integración de los servicios periféricos bajo una misma autoridad (es el caso de las “Direcciones Territoriales” de la Administración de la Comunidad de Extremadura, o de “Delegados Territoriales” de ámbito provincial del Gobierno de Aragón y de la Junta de Castilla y León)³⁰⁰.

4.2. Las Delegaciones Provinciales

Como se ha señalado antes, institucionalizó de las Delegaciones Provinciales se efectuó inicialmente mediante del Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía, si bien la creación de las Delegaciones Provinciales de cada Consejería debía efectuarse por específico Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo. Más adelante, por el Decreto 312/1990, de 25 de septiembre, sobre reestructuración de las delegaciones provinciales, se generaliza definitivamente esta figura, al establecer una Delegación Provincial en cada provincia por cada Consejería, excepto la de Presidencia que no tiene delegaciones provinciales propias pues se sirve de las de Gobernación³⁰¹.

298 La regulación de la Provincia contenida en el artículo 96 del Estatuto es exclusivamente desde su óptica de entidad local. Por su parte, ya se ha señalado que se ha señalado que en la regulación de la Administración autonómica el 133 se limita a referirse a los servicios “periféricos”, pero sin condicionar su ámbito territorial.

299 Este es también el modelo de los “Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades” seguido en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Vid. E. GAMERO CASADO- S. FERNÁNDEZ RAMOS, Manual básico de Derecho Administrativo, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2009, p. 185.

300 Parcialmente en la línea de otras Comunidades Autónomas, durante la tramitación del Proyecto de Ley el Grupo Popular formuló dos enmienda del siguiente tenor: “Las personas titulares de las Delegaciones provinciales representarán en la provincia a las Consejerías que les asigne por decreto el Consejo de Gobierno y ejercerán la dirección, coordinación y control de los servicios de la Delegación, y su nombramiento y separación se harán por decreto del Consejo del Gobierno” (núm. 41) Ostentar la representación ordinaria de la Consejería o Consejerías cuando se unifique su delegación, por razones de eficacia y eficiencia (núm. 42). Asimismo, en este sentido, se pronunció el Presidente Griñán en su discurso de investidura, en el cual anunció la voluntad de fortalecer las atribuciones de los órganos territoriales desconcentrados. DSPA, Plenos, 21 de abril de 2009, p. 8.

301 Es dudosa la vigencia de este Decreto 312/1990, en el sentido de si ha sido derogado por los sucesivos decretos de estructura orgánica de las Consejerías.

4.2.1. Titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías

En su versión inicial del Decreto 17/1983, los Delegados Provinciales debían ser designados (libremente) de entre funcionarios de carrera³⁰². Sin embargo, por Decreto 138/1984, de 22 de mayo, por el que se regulan los requisitos para ser nombrado Delegado Provincial, se amplían las posibilidades de acceso, pues se requerirá alguna de las siguientes condiciones: a) Ser funcionario de carrera de cualquiera de las Administraciones Públicas (con índice de proporcionalidad 8 y 10); b) Estar en posesión de título universitario; c) Haber ostentado con anterioridad cargo público³⁰³. De este modo, los Delegados provinciales son configurados definitivamente como cargos políticos, designados y destituidos libremente por el Gobierno.

En este sentido, la LAJA –art. 38-, tras establecer que las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías representan a estas en la provincia y 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, se ordena que su nombramiento y separación se harán por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente³⁰⁴. Asimismo, debe recordarse que los Delegados provinciales son configurados como altos cargos, a efectos de su sujeción al régimen de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos –art. 2.1.1-).

En cuanto a su dependencia, en alguna disposición se expresa que los Delegados Provinciales dependen orgánicamente del titular de la Consejería, y por su delegación del Viceconsejero, y funcionalmente de ambos, de la Secretaria General Técnica y de cada una de las Direcciones Generales, en razón a las distintas funciones y cometidos de los respectivos órganos³⁰⁵.

302 El Delegado Provincial debía ser nombrado y separado por Decreto acordado en Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo, de entre funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas –art. 5 del Decreto 17/1983-.

303 En la exposición de motivos del Decreto 138/1984, se dirá que el Decreto 17/2003 prevé «como único requisito para acceder al cargo de Delegado Provincial el de ser funcionario de carrera de las Administraciones Públicas. La designación por Consejo de Gobierno, así como las funciones de representación institucional y de dirección política de la Delegación, hacen que concurra en la figura del Delegado, el doble carácter de órgano político y administrativo, razón por la cual, acertadamente, no se configura como un escollo más en la carrera administrativa, como se evidencia en el hecho de que no se reservaba el puesto a funcionarios de la Administración Pública Autonómica, sino que podrán ser nombrados Delegados Provinciales los funcionarios de "cualquiera" de las Administraciones Públicas. Se observa, sin embargo, que con la exigencia de que en quienes sean nombrados Delegados provinciales concurra como única circunstancia la de ser funcionario de carrera no se asegura que éstos lo sean de un nivel de titulación que presuma la capacidad directiva, y, por otra parte, se margina de la posibilidad de acceder a tales puestos a amplios colectivos de servidores públicos cuya relación de empleo con la Administración no es la funcional; así, el personal estatutario de la Seguridad Social y otros. De igual modo, tampoco parece conveniente marginar a funcionarios públicos no procedentes de la Administración Pública sino de la carrera judicial o de las Cámaras Legislativas. Finalmente, no debe excluirse la posibilidad de que personas con experiencias en la dirección de los asuntos públicos, como quienes han sido parlamentarios, miembros de Corporaciones Locales y análogos, colaboren con la Administración Autonómica».

304 También Decreto 312/1990 –art. 4.1-.

305 Decreto 97/1983, de 6 de Abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social; Decreto 133/1983 de 6 de Julio por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Transportes.

4.2.2. Funciones y competencias de las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías

Según la LAJA –art. 39-, corresponde a las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías:

- a. Ostentar la representación ordinaria de la Consejería en la provincia y, en su caso, de las agencias adscritas o dependientes de la misma y dirigir, bajo la dependencia funcional de los correspondientes centros directivos, las unidades administrativas pertenecientes a la Delegación, en los términos establecidos en los decretos de estructura orgánica³⁰⁶.
- b. Ejercer la jefatura de todo el personal de la Delegación y las competencias de administración y gestión ordinarias del mismo que expresamente se le deleguen.
- c. Constituir el cauce ordinario de relación con los servicios centrales de la Consejería y, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, con los órganos periféricos de la Administración del Estado y las entidades locales de Andalucía en materias de su competencia.
- d. Cuantas otras funciones les sean desconcentradas por decreto o les sean delegadas. Y la propia LAJA –art. 40.1- añade que los decretos de estructura orgánica de cada Consejería podrán determinar las competencias que se les desconcentran, pues la propia LAJA –art. 40.1- establece que las Delegaciones Provinciales de las Consejerías estarán integradas en la estructura orgánica de estas. Y, de hecho, es en estos Decretos de estructura orgánica donde generalmente se determinan las competencias de las Delegaciones provinciales, si bien no faltan también específicos decretos de desconcentración de competencias³⁰⁷.

4.2.3. Estructura de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías

La LAJA –art. 40.2- establece que la organización y funcionamiento de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías responderán, específicamente, a los principios de eficacia, eficiencia y economía del gasto público, evitando la duplicidad de órganos, unidades administrativas y de funciones con respecto a la organización central de la Administración de la Junta de Andalucía; procurando en todo caso la mayor proximidad y facilidad en sus relaciones con la ciudadanía.

306 También Decreto 312/1990 –art. 4.2-. Asimismo, este Decreto establece que las Direcciones o Gerencias Provinciales de los Organismos Autónomos actuarán bajo el superior control y coordinación de los Delegados Provinciales de las Consejerías de las que dependen –art. 3-.

307 Por ejemplo, Decreto 125/1983 de 25 de Mayo, de Desconcentración de funciones en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación; o el Decreto 256/1987, de 28 de octubre, por el que se desconcentran en los Delegados de Gobernación (hoy de Justicia y Administración pública) determinadas competencias en materia de función pública; o Decreto 260/1987, de 28 de octubre, por el que se desconcentran determinadas funciones en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Hacienda.

Por tanto, a pesar del rótulo del precepto de la LAJA, lo cierto es que en realidad no se ocupa de la estructura orgánica de estos órganos. Como tampoco se ocupa de esta estructura el Decreto 312/1990, de 25 de septiembre, sobre reestructuración de las Delegaciones Provinciales, sino que se encuentra dispersa en diversas disposiciones³⁰⁸. Entre las mismas destaca el ya antiguo Decreto 21/1985, de 5 de febrero, por el que se regularon las Secretarías Generales de las Delegaciones Provinciales, y según el cual la Secretaría General es el órgano coordinador de las diferentes unidades administrativas de las Delegaciones Provinciales, y su titular ejercerá las funciones del Delegado en los casos de ausencia, enfermedad o vacante³⁰⁹.

Por último, puede señalarse la existencia de múltiples órganos colegiados de ámbito provincial, que se configuran, al menos en parte, como órganos consultivos de apoyo a la actuación de las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en la materia de que se trate³¹⁰ o, al menos, adscritos orgánicamente a ésta³¹¹.

4.3. Las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía

4.3.1. Evolución normativa

La opción por mantener las Delegaciones Provinciales de las distintas Consejerías genera la necesidad de asignar a un órgano la condición de primera autoridad de la Administración autonómica en la provincia (como sucedió en la Administración del Estado anterior al proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas), con objeto de coordinar los distintos servicios periféricos y “sin perjuicio” de la dependencia jerárquica de cada Delegado Provincial respecto a su Consejería³¹².

308 El Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía, dispuso que la estructura orgánica de cada una de las Delegaciones Provinciales habrá de adecuarse al diseño organizativo establecido en los Servicios Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma, pudiendo, por tanto, contar con unidades administrativas de los siguientes niveles orgánicos: Servicios, secciones y negociados. También se dispuso que en cada Delegación Provincial existirá un Consejo de Dirección que prestará asistencia técnica al Delegado y realizará cuantas funciones le sean asignada.

309 Este criterio ya se había anticipado en disposiciones singulares. Así, el Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía, dispuso que la Secretaria General –art. 6-, el cual asignaba además la función de secretario del Consejo de Dirección de la Delegación Provincial –art. 15-.

310 Caso de las *Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico* (Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía –art. 99-.

311 Caso de las *Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo –art. 8-); *Comisiones provinciales de Valoración para la aplicación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía* (Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía –arts. 21-); *Comisiones Provinciales de Medidas de Protección* (Decreto del Consejo de Gobierno 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa –art. 52-).

312 Como sucede con los “Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades” en Castilla-La Mancha.

En el caso de la Administración de Junta de Andalucía, tres años después de la creación de las Delegaciones provinciales, mediante Decreto 1/1986, de 8 de enero, por el que se regulan las facultades de coordinación del Delegado de Gobernación, se atribuyó a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Gobernación esta función de representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la provincia, y en su condición de primera autoridad de la Administración de la Comunidad Autónoma en la provincia, de coordinación de los servicios periféricos de la misma³¹³.

Y diez años más tarde, coincidiendo con la transformación en virtud de la LOFAGE de los antiguos Gobernadores Civiles en los actuales Subdelegados del Gobierno en la provincia –art. 29-, mediante Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, de creación y régimen orgánico de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, las hasta entonces Delegaciones provinciales de Gobernación se transformaron en las "Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía", realizando así su posición sobre las Delegaciones provinciales³¹⁴.

Esta denominación fue objeto de impugnación por la Administración General del Estado debido a su similitud con la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y, en primera instancia, el recurso fue acogido por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección Tercera, sede de Sevilla, de 7 de junio de 2001), al entender vedada la suplantación de una denominación ya definida para otro órgano o institución con el fin de evitar así la confusión que genera el empleo del término en cuestión, pues, en caso distinto, se degradaría por completo la significación del nombre del órgano administrativo como seña de identidad o propio signo distintivo³¹⁵. Sin embargo, recurrida esta sentencia en casación, el Tribunal Supremo (sentencia de 2 de noviembre de 2005, rec.

313 El buen funcionamiento de los servicios periféricos exige en cada provincia la presencia de un órgano de coordinación entre ellas que sirva, al mismo tiempo, de instrumento de relación entre éstos y los servicios centrales de la Junta de Andalucía. La propia naturaleza de las atribuciones y competencias que tiene encomendadas la Consejería de Gobernación, y por orden sus Delegados Provinciales, los convierte en los órganos idóneos para desempeñar esta tarea coordinadora que, además, ha sido reconocida por el propio Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en su sesión de 3 de abril de 1984.

314 BOJA núm. 144, de 14 de diciembre. En la exposición de motivos del Decreto 512/1996 se señalaba que la etapa del Decreto anterior sirvió para poner de manifiesto el acierto en la creación de este Órgano Directivo y de las tareas asignadas. "Mediante el presente Decreto se crea la figura del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en cada una de las ocho provincias andaluzas, como primera autoridad administrativa en la provincia y máximo representante del Consejo de Gobierno en dicho ámbito, profundizándose en la vertebración de la Comunidad Autónoma, acercando la capacidad de resolver problemas y prestar servicios a los ciudadanos por los poderes autonómicos más inmediatos y aumentando la capacidad de asesoramiento e información a los servicios centrales".

315 Añade la sentencia: "no resulta ocioso hacer hincapié en que la confusión que genera el empleo del término en cuestión para designar a órganos diferentes de distintas Administraciones, no es un débil argumento articulado y fundado por la Administración recurrente sobre una mera apreciación subjetiva difícilmente contrastable, sino que se trata de una realidad comprobada con la "documentación ejemplificativa" adjuntada al escrito de demanda, que dedica su fundamento Jurídico VII a relatar cómo, no solo sociedades comerciales determinadas y entidades privadas concretas caen en el meritado error de identificación de dichos órganos (esto es, "los administrados" en general considerados), también las Corporaciones Locales y hasta órganos de la propia Administración de la Junta de Andalucía incurrir en la equivocación derivada del nombre dado a los órganos creados y regulados por el Decreto recurrido, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía con la Delegación del Gobierno en Andalucía".

6236/2001) dio la razón a la Junta de Andalucía, debido a la distinta implantación territorial del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y de la figura creada en el ámbito de la Comunidad Autónoma ³¹⁶.

Por su parte, la LAJA –art. 36.1- establece que las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía son las representantes de este en la provincia, gozando en dicho ámbito territorial de la condición de primera autoridad de la Administración de la Junta de Andalucía, configuración que viene a coincidir –con las salvedades del lenguaje no sexista incorporado a la LAJA- con la prevista en el Decreto 512/1996 –art. 1-, el cual con las modificaciones experimentadas debe entenderse vigente, en lo que no contradiga a lo dispuesto por la LAJA³¹⁷.

De acuerdo con su origen como Delegados provinciales de Gobernación³¹⁸, el Decreto 512/1996 sigue estableciendo que las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía están adscritas a la Consejería de Gobernación –art. 2.1-, pero con independencia de esta dependencia orgánica, debe subrayarse que de la LAJA se desprende una doble dependencia funcional: estos cargos ejercen funciones de coordinación y supervisión de los servicios y de las actividades de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia, bajo la superior dirección y la supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación.

4.3.2. Titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía

La LAJA –art. 36.1- establece que el nombramiento de las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno se hará por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta conjunta de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y de Gobernación. La LAJA viene así a recoger la redacción del Decreto 512/1996 tras la modificación efectuada por el Decreto 117/2004, de 26 de abril³¹⁹. Acentuando el perfil político

316 “... si a esto se añade, que la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, Ley 6/1997, de 14 de abril, en el art. 29.1 dispone que “en cada provincia y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma existirá un Subdelegado del Gobierno” lo que supone que en la Comunidad Autónoma andaluza, como en el resto de las Comunidades Autónomas salvo las uniprovinciales, exista una Subdelegación del Gobierno de la Nación, mientras que en las provincias de Andalucía incluida Sevilla, las Delegaciones del Gobierno andaluz ostentarán en todas ellas la denominación de Delegaciones, esa diversa denominación disminuye la posible confusión, en tanto que la Delegación del Gobierno en Andalucía es única con sede en Sevilla, mientras que en el resto de las provincias su denominación caracterizada por el prefijo “sub” las distingue del resto de los órganos administrativos periféricos tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

317 Modificado por Decreto 98/2002, de 5 de marzo (BOJA 34, de 21 de marzo), y por Decreto 117/2004, de 26 de abril (art. 3.1), (BOJA núm. 84, de 30 de abril). Con todo, puede anotarse que el Decreto 1/1986 llegaba al extremo de declarar al Delegado de Gobierno como el *coordinador y máximo responsable de la política del Gobierno Andaluz en la provincia* –art. 8-.

318 El Decreto 1/1986, de 8 de enero, establecía que los Delegados de Gobernación dependen orgánica y funcionalmente de la Consejería de Gobernación –art. 2-.

319 Tanto en la versión del Decreto 1/1986, de 8 de enero, como en la versión original

de este cargo, el Decreto 512/1996 –art. 3.2- establece que para ser nombrado Delegado del Gobierno únicamente se requerirá ser español y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos³²⁰. Para reforzar también su posición respecto a los titulares de las Delegaciones Provinciales, el Decreto 512/1996 –art. 2.2- establece que los titulares de las Delegaciones del Gobierno tienen rango de Director General³²¹.

De otro lado, debe recordarse que los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía son configurados como altos cargos, a efectos de su sujeción al régimen de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos –art. 2.1.c)³²².

Por último, en caso de vacante (debe entenderse hasta la toma de posesión del nuevo titular) las competencias propias del cargo de Delegado de Gobierno de la Junta de Andalucía serán ejercidas por uno de los Delegados Provinciales de las Consejerías en la provincia designado por el titular de la Consejería de Gobernación –art. 5.1 Decreto 512/1996³²³. En el caso de ausencia o enfermedad del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía, éste designará como suplente a uno de los Delegados Provinciales de las Consejerías en la provincia. Cuando no sea posible el ejercicio de esta facultad, será designado por el titular de la Consejería de Gobernación –art. 5.2 Decreto 512/1996, tras la modificación efectuada por el Decreto 98/2002³²⁴.

4.3.3. Funciones y competencias de las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía

Las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno desempeñan tres tipos de funciones: representación del Gobierno andaluz, coordinación del resto de las Delegaciones provinciales y gestión de su propia Delegación. Desde el primer punto de vista, la LAJA –art. 37.1.a)- declara que la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en

320 Esta determinación ya se estableció en el Decreto 1/1986, de 8 de enero, para los Delegados de Gobernación –art. 4-, lo cual supuso una clara distinción en relación con las exigencias, si bien muy flexibles, previstas en el Decreto 138/1994 para ser nombrado Delegado provincial.

321 Así se establecía ya en el Decreto 1/1986, de 8 de enero –art. 5-. El régimen de precedencias y tratamientos de los Delegados del Gobierno se regula en el Decreto 772002, de 26 de febrero.

322 En este sentido, el Decreto 512/1996 –art. 4- establece que los Delegados del Gobierno estarán sometidos al régimen de incompatibilidades de los el Consejero de Gobernación, quien lo pondrá en conocimiento de la Consejería a la que pertenezca altos cargos de la Junta de Andalucía, prescripción que se encontraba también en el Decreto 1/1986. Estas declaraciones expresas de aplicación del régimen de incompatibilidades de los altos cargos tenían sentido pues la Ley original de incompatibilidades de altos cargos al ser anterior a la creación de este órgano no lo mencionaba expresamente (Ley 5/1984, de 23 de abril).

323 Esta regla ya estaba contenida en el Decreto 1/1986 –art. 7-, el cual añadía con acierto que el Consejero de Gobernación debía poner esta designación en conocimiento de la Consejería a la que perteneciera el Delegado Provincial designado.

324 En su versión original, el Decreto 512/1996 establecía que en caso de ausencia o enfermedad del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía sería sustituido por el Delegado Provincial de la Consejería correspondiente según el orden de prelación establecido en la normativa vigente. De este modo, la modificación efectuada por el Decreto 98/2002 no hizo sino recuperar el criterio del Decreto 1/1986 –art. 7-.

su provincia ostenta la representación ordinaria de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia y presidir los actos que se celebren en la misma, cuando proceda³²⁵. En esta línea puede entenderse la facultad de actuar como órgano de comunicación, a nivel provincial, entre la Administración de la Junta de Andalucía, la Administración del Estado y las entidades locales andaluzas, sin perjuicio de las actuaciones específicas que correspondan a cada Delegación Provincial en las materias de la competencia propia de su Consejería –art. 37.1.d) LAJA³²⁶, pues la propia LAJA reconoce que corresponde a los titulares de las Delegaciones provinciales constituir el cauce ordinario de relación con los órganos periféricos de la Administración del Estado y las entidades locales de Andalucía «en materias de su competencia» -art. 39.c)-.

En cuanto a las funciones de coordinación, que constituyen en realidad el núcleo de atribuciones de este cargo, la LAJA –art. 36.1- establece que las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercen funciones de coordinación y supervisión de los servicios y de las actividades de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia, bajo la superior dirección y la supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación. Y la LAJA reitera que les corresponde coordinar la actividad de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías –art. 37.1.c)-. Esta coordinación debe entenderse sin perjuicio de la dependencia jerárquica directa, tanto orgánica como funcional, de cada Delegado respecto de su Consejería, pues a diferencia del principio de integración que rige en la organización territorial de la Administración General del Estado, en el caso de la Administración de la Junta –como nos constan las Delegaciones provinciales forman parte de la estructura orgánica de cada Consejería –art. 40.1 LAJA³²⁷. Obsérvese, en este sentido, que la LAJA al referirse a la actividad de las Delegaciones provinciales habla de “coordinar”, mientras que al referirse a la Delegación propia habla de “dirigir”³²⁸.

También en este rol de coordinación puede englobarse la atribución de velar por el cumplimiento de las normas y actos emanados de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 37.1.i)-³²⁹, así como otras atribuciones menores previstas en el Decreto 512/1996³³⁰.

325 Así, Decreto 512/1996 –art. 7-. Ya el Decreto 1/1986 dispuso que el Delegado de Gobernación presidirá en nombre del Gobierno Autónomo las recepciones públicas y todos los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo las excepciones de precedencia de otras autoridades que establecen las normas legales –art. 1-.

326 Así, el Decreto 512/1996 –art. 8-, que con más precisión habla de órgano “habitual” de comunicación, tal como ya establecía el Decreto 1/1986.

327 Tal como expresaba con acierto el Decreto 1/1986 –art. 8.1-.

328 Por ello la LOFAGE –art. 22.1- establece que los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio.

329 Igualmente, Decreto 512/1996 –art. 8-.

330 Trasladar a las Delegaciones provinciales de las Consejerías la información de carácter general que reciba del Gobierno de la Junta de Andalucía u otras Administraciones públicas con esta finalidad; y elevar, a través del titular de la Consejería de Gobernación, al Presidente de la Junta de Andalucía, a su Consejo de Gobierno y a los titulares de las Consejerías, informes de acuerdo con sus respectivas Competencias –art. 8-.

En cuanto al tercer tipo de funciones, las Delegaciones del Gobierno ejercen las competencias propias de la Delegación de la Consejería competente en materia de Gobernación en la respectiva provincia –art. 36.2-³³¹. Y, en tal sentido, les corresponde dirigir y controlar el funcionamiento de su Delegación –art. 37.1.b)-³³². Pero también en esta condición de delegado provincial de la Consejería competente en materia de Gobernación se deben entender las atribuciones específicas contenidas en la LAJA –art. 37.1- siguientes:

- Requerir a las entidades locales de la provincia para que anulen los actos y acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico y, en su caso, promover su impugnación³³³.
- Informar, a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de Gobernación, a la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía sobre los conflictos de atribuciones entre Delegaciones Provinciales³³⁴. Así, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 6/2006 del Gobierno, corresponde a la Presidencia del Consejo de Gobierno resolver los conflictos de atribuciones entre las distintas Consejerías –art. 10.1.i)-³³⁵.
- Instar, a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de Gobernación, al Consejo de Gobierno para que plantee conflictos de jurisdicción conforme a sus leyes reguladoras³³⁶.
- Representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos colegiados competentes en materia de seguridad existentes en la provincia³³⁷.

331 En idéntico sentido art. 6 Decreto 512/1996, criterio naturalmente ya presente en el Decreto 1/1986.

332 Así, de acuerdo con el art. 9 del Decreto 512/1996 corresponde al Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía la dirección, impulso, coordinación y supervisión de la actividad de los servicios de la respectiva Delegación del Gobierno.

333 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996. Esta atribución estaba ya contenida en el Decreto 29/1986, de 19 de febrero, de desconcentración de funciones en las Delegaciones de Gobernación. En la actualidad la remisión de actos y acuerdos de las entidades locales a la Administración de la Junta de Andalucía se encuentra ordenada en el Decreto 41/2008, de 12 de febrero, el cual establece que las entidades locales andaluzas tienen la obligación de remitir por medios electrónicos a la correspondiente Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía una copia literal o, en su caso, un extracto de sus actos y acuerdos en los días siguientes a su adopción, todo ello conforme a los artículos 56 y 64 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –art. 2.1-. Y, en cuanto a la impugnación, cuando, en materia de su competencia, una Delegación Provincial considere que un determinado acto o acuerdo de una Entidad Local andaluza se encuentra dentro de los supuestos contemplados en los artículos 65 y 66 de la citada Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, la persona titular de la Delegación Provincial concernida solicitará motivadamente a la persona titular de la Delegación del Gobierno que promueva su impugnación –art. 8.1-.

334 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996.

335 Lo que no se entiende bien es la necesaria intermediación de la persona titular de la Consejería de Gobernación, pues al fin y al cabo la persona titular de la Delegación del Gobierno actúa bajo la doble dirección y supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación –art. 36.1 LAJA-.

336 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996. Puede recordarse que, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1987 de Conflictos Jurisdiccionales, en la Administración autonómica corresponde plantear conflictos de jurisdicción, a falta de previsión de en Estatuto de Autonomía, al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o a cualquiera de sus miembros, por conducto del Presidente –art. 3.2-. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye dicha competencia al Consejo de Gobierno –art. 117.5-.

337 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996. En tal sentido, la Consejería de Gobernación es la competente en materia de coordinación de las policías locales, de acuerdo con la Ley 13/2001, de 11 de diciembre –art. 8-.

Además, la LAJA –art. 37.2- establece que las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercerán la potestad sancionadora cuando la tengan atribuida específicamente «y en todos los demás casos en que, en el ámbito de su competencia territorial, no venga atribuida a ningún otro órgano administrativo»³³⁸. Así, debe recordarse que, si bien de acuerdo con el art. 127.2 LRJPAC, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentaria, el propio Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, sobre el procedimientos sancionadores, permite que en defecto de las normas sancionadoras expresas, serán competentes los órganos que resulten de las normas generales sobre atribución de competencias del Capítulo I del Título II LRJPAC.

Por otro lado, debe destacarse la expresa atribución competencial contenida en la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, y según la cual el Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía, a efectos de lo previsto en esta Ley, es la máxima autoridad de Protección Civil en cada provincia y ejerce las funciones de dirección, coordinación, relación, ejecución, inspección y sanción que le sean atribuidas legal o reglamentariamente, y, en particular, la superior dirección de la estructura provincial de coordinación de emergencias y la dirección de los planes de protección civil de su ámbito territorial –art. 22-³³⁹. Finalmente, otras funciones que han correspondido en el pasado a este órgano se han trasladado a otros órganos periféricos³⁴⁰.

4.3.4. La Comisión Provincial de Coordinación y estructura de la Delegación

Ya creada por el Decreto 1/1986, el Decreto 512/1996 establece que para el ejercicio de sus funciones, el Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía estará asistido por la Comisión Provincial de Coordinación, instrumento de coordinación de la actividad de los distintos servicios periféricos de la Junta de Andalucía -art. 11.1-. La Comisión Provincial de Coordinación estará constituida por su Presidente que será el Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía y por los Delegados Provinciales de los Consejerías, actuando como Secretario el Secretario General de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía³⁴¹.

338 Así art. 10 Decreto 512/1996. Esta atribución ya se encontraba en el Decreto 1/1986 –art. 10-. En el fondo no se trata sino de una aplicación de la regla general del art. 99.2 LAJA.

339 Entre otras atribuciones, pueden señalarse las competencias que el Decreto 425/2000, de 7 de noviembre, atribuye a los Delegados del Gobierno en materia de tráfico jurídico de bienes de las Entidades Locales. Asimismo, la Orden de la Consejería de Gobernación de 29 de enero de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales para la financiación de gastos corrientes, atribuye a los Delegados del Gobierno, por delegación de la Consejería de Gobernación, la resolución sobre la concesión o denegación de las subvenciones –art. 7-.

340 Es el caso de las funciones en materia de personal, gestión y procedimiento administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 5º de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y que ahora corresponden a las Delegaciones Provinciales de Justicia y Administración pública.

341 También asiste con voz pero sin voto el Letrado Jefe del Servicio Jurídico Provincial. Celebrará sus sesiones una vez al mes, como mínimo. Además, la Comisión podrá crear Subcomisiones con la composición y funciones que aconsejen su naturaleza y finalidad. Con carácter temporal y para cuestiones específicas la Comisión podrá crear grupos de trabajo –art. 11.3-.

Son funciones de la Comisión Provincial de Coordinación –art. 12 Decreto 512/1996-:

1. Coordinar el ejercicio de las competencias y actividades de las distintas Consejerías en el ámbito provincial.
2. Elaborar, cuando sea requerida para ello, los planes de necesidades de la provincia en lo que afecta a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la armonización de los planes sectoriales preparados por las respectivas Delegaciones provinciales y coordinarlos con los realizados por las Corporaciones Locales, elevando a las Consejerías respectivas y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía las correspondientes propuestas de actuación, así como informar los programas de inversión de la Comunidad Autónoma en la provincia.
3. Asesorar al Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en cuantas cuestiones, materias o asuntos determine éste.
4. Informar o resolver cuantos asuntos le sean atribuidos por las disposiciones

De otro lado, debe señalarse que por Decreto 169/1998, de 1 de septiembre, se crearon puestos de Coordinadores en las Delegaciones del Gobierno. Posteriormente, el Decreto 466/2004, de 27 de julio, contempla la posibilidad del nombramiento de determinados puestos de personal eventual adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, si bien el nombramiento es efectuado por el titular de la Consejería de Gobernación, a propuesta del titular del órgano –art. 3-³⁴². Finalmente, puede señalarse la creación en su día en las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía de las *Oficinas de Respuesta Unificada para Pequeñas y Medianas Empresas*³⁴³.

342 Se trata de un puesto de Coordinador del Delegación del Gobierno, con la función de asistencia al titular de la Delegación en el ejercicio de las competencias de coordinación recogida en el Decreto 512/1996, y dos puestos de técnico, con las funciones que les asigne el titular del órgano –art. 4-.

343 Ordenes de la Consejería de Gobernación de 1 de diciembre de 2000 (BOJA nº 147), en ejecución del Decreto 146/1998, de 7 de julio, se regularon las bases de creación, organización y funcionamiento de las Oficinas de Respuesta Unificada para Pequeñas y Medianas Empresas.

4.4. Otros órganos territoriales

La LAJA –art. 35.2- prevé que podrán 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. Su creación corresponderá al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería o Consejerías interesadas. Estos órganos o estructuras estarán, en todo caso, bajo la coordinación y supervisión de la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia o, en su caso, de la Delegación Provincial correspondiente. En tal sentido, debe señalarse que adscrita a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz existirá la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar³⁴⁴.

Asimismo, en determinados ámbitos es tradicional la existencia de una red de oficinas y centros de carácter comarcal, como sucede con la *Red de Oficinas Comarcales Agrarias*³⁴⁵.

344 Decreto 191/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación –art. 2-. La Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar fue creada por Decreto 113/1997, de 8 de abril, con sede en Algeciras y adscrita a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz. Su titular tiene rango de Delegado Provincial, formando parte de la Comisión Provincial de Coordinación. Su titular es nombrado y cesado por Decreto del Consejo de Gobierno.

345 Decreto 4/1996, de 9 de enero, modificado por el Decreto 53/2000, de 9 de enero, sobre Oficinas Comarcales Agrarias y otros Servicios y Centros Periféricos de la Consejería. Años antes, por Decreto 289/1984, de 30 de octubre, de ejecución de la Ley de Reforma Agraria, se había previsto la declaración de *comarcas de reforma agraria*.

SECRETARÍAS GENERALES								
CONSEJERÍA	1994	1996	2000	2004	2008	2009	2010	2011
Agricultura y Pesca	1 ¹	1	1 ²	1 ³	1 ⁴	1 ⁵	1	1 ⁶
Cultura	0	0	0	0	1 ⁷	1	1 ⁸	1
Economía y Hacienda	1 ⁹	1 ¹⁰	2 ¹¹	2	2 ¹²	2	2 ¹³	2
Educación	0	0	1 ¹⁴	0 ¹⁵	0 ¹⁶	0	0	0
Empleo	1 ¹⁷	1 ¹⁸	2 ¹⁹	0 ²⁰	0 ²¹	0 ²²	0 ²³	0 ²⁴
Gobernación	1 ²⁵	1 ²⁶	0 ²⁷	0 ²⁸	0 ²⁹	0 ³⁰	1 ³¹	1
Igualdad y Bienestar Social	X	0	0	0 ³²	0 ³³	1 ³⁴	1 ³⁵	0 ³⁶
Innovación, Ciencia y Empresa	X	X	X	4 ³⁷	4 ³⁸	4 ³⁹	5 ⁴⁰	4 ⁴¹
Medio Ambiente	0	0	1 ⁴²	3 ⁴³	2 ⁴⁴	1 ⁴⁵	0 ⁴⁶	1 ⁴⁷
Obras Públicas y Transportes	0	1 ⁴⁸	2 ⁴⁹	1 ⁵⁰	0 ⁵¹	0	2 ⁵²	2
Presidencia	0	1 ⁵³	2 ⁵⁴	3 ⁵⁵	4 ⁵⁶	4	3 ⁵⁷	3
Salud	0	0	1 ⁵⁸	1 ⁵⁹	2 ⁶⁰	2 ⁶¹	2 ⁶²	2
Turismo, Comercio y Deporte	X	1	1	1 ⁶³	1 ⁶⁴	1	1 ⁶⁵	1
Justicia y Administración Pública	X	X	1 ⁶⁶	2 ⁶⁷	2 ⁶⁸	2 ⁶⁹	X ⁷⁰	X
Vivienda y Orden. Territorio	X	X	X	X	1 ⁷¹	1	X ⁷²	X
Relaciones con el Parlamento	X	0	0	X	X	X	X	X
Industria, Comercio y Turismo	0	X	X	X	X	X	X	X
Totales	4	7	14	18	20	20	19	18

- 1 Secretaría General de Agricultura y Ganadería (Decreto 220/1994, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca y del Instituto Andaluz de Reforma Agraria).
- 2 Secretaría General de Agricultura y Ganadería (Decreto 178/2000, de 23 mayo).
- 3 Secretaría General de Agricultura y Ganadería (Decreto 204/2004, de 11 de mayo).
- 4 Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Decreto 120/2008, de 29 de abril).
- 5 Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica (Decreto 172/2009, de 19 de mayo).
- 6 Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica (Decreto 100/2011, de 19 de abril).
- 7 Secretaría General de Políticas Culturales (Decreto 123/2008, de 29 de abril).
- 8 Secretaría General de Políticas Culturales (Decreto 138/2010, de 13 de abril).
- 9 Secretaría General de Economía (Decreto 7/1995, de 17 enero).
- 10 Secretaría General de Economía (Decreto 269/1996, de 4 de junio).
- 11 Secretaría General de Economía y Secretaría General de Hacienda (Decreto 137/2000, de 16 de mayo).
- 12 Secretaría General de Economía y Secretaría General de Hacienda (Decreto 116/2008, de 29 de abril).
- 13 A estos efectos, entendemos como sucesora de la anterior Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Hacienda y Administración Pública creada por el Decreto de Presidencia 14/2010 (Decreto 133/2010, de 13 de abril).
- 14 Secretaría General de Universidades e Investigación (Decreto 246/2000, de 31 de mayo).
- 15 Decreto 242/2004, de 18 de mayo. La Secretaría General de Universidades, antes dependiente de la Consejería de Educación y Ciencia, pasa a depender de la Consejería de Innovación y Ciencia.
- 16 Decreto 121/2008, de 29 de abril.
- 17 Secretaría General de Asuntos Sociales (Decreto 154/1994, de 10 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales).
- 18 Secretaría General de Industria (Decreto 316/1996 de 2 de julio).
- 19 Secretaría General de Empleo y Secretaría General de Industria y Desarrollo Tecnológico (Decreto 244/2000, de 31 de mayo).
- 20 Decreto 203/2004, de 11 de mayo. La anterior Secretaría General de Industria, dependiente del Departamento de Trabajo en el 2000, pasó a la Consejería de Innovación y Ciencia.
- 21 Decreto 118/2008, de 29 de abril.
- 22 Decreto 170/2009, de 19 de mayo.
- 23 Decreto 136/2010, de 13 de abril.
- 24 Decreto 97/2011, de 19 de abril.
- 25 Secretaría General para la Administración Pública (creada por Decreto 62/1988, de 2 marzo).
- 26 Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 315/1996, de 2 de julio).
- 27 La Secretaría General para la Administración Pública, antes dependiente de Gobernación, pasa a depender de Justicia y Administración Pública.

-
- 28 Decreto 199/2004, de 11 de mayo.
 - 29 Decreto 191/2008, de 6 de mayo.
 - 30 Decreto 164/2009, de 19 de mayo.
 - 31 Se trata de la Secretaría General para la Justicia (Decreto 132/2010, de 13 de abril), antes dependiente de la anterior Consejería de de Justicia y Administración Pública.
 - 32 Decreto 205/2004, de 11 de mayo.
 - 33 Decreto 122/2008, de 29 de abril.
 - 34 Secretaría General para la Atención a la Dependencia (Decreto 174/2009, de 19 de mayo).
 - 35 No se modifica el Decreto 174/2009, de 19 de mayo.
 - 36 Se suprime la Secretaría General para la Atención a la Dependencia, como consecuencia de la creación de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (Decreto 102/2011, de 19 de abril).
 - 37 Secretaría General de Innovación, Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, Secretaria General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético (Decreto 201/2004, de 11 de mayo).
 - 38 Son las mismas previstas en el anterior Decreto 201/2004, de 11 de mayo (Decreto 117/2008, de 29 de abril).
 - 39 Son las mismas previstas en el Decreto 117/2008 (Decreto 168/2009, de 19 de mayo).
 - 40 A estos efectos entendemos con sucesora de la anterior Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, a la que se adscriben la Secretaría General de Economía, la Secretaría General de Innovación, Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, la Secretaria General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y la Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético (Decreto 134/2010, de 13 de abril).
 - 41 Se suprime la anterior Secretaría General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, efectuándose una asignación de sus competencias en la nueva Secretaría General de Innovación y Sociedad de la Información (Decreto 93/2011, de 19 de abril).
 - 42 Secretaría General de Políticas Ambientales (Decreto 179/2000, de 23 mayo).
 - 43 Secretaria General de Políticas Ambientales, Secretaría General de Aguas y Secretaria General de Sostenibilidad (Decreto 206/2004, de 11 de mayo).
 - 44 Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo y Sostenible y Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental (Decreto 194/2008, de 6 de mayo). La anterior Secretaría General de Aguas se había transformado en la Agencia Andaluza del Agua.
 - 45 Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental (Decreto 176/2009, de 19 de mayo).
 - 46 Decreto 139/2010, de 13 de abril.
 - 47 Como consecuencia de la extinción de la Agencia Andaluza del Agua, se vuelve a crear la Secretaría General de Agua (suprimida en 2008). Decreto 105/2011, de 19 de abril.
 - 48 Secretaría General de Planificación (Decreto 445/1996, de 24 septiembre).
 - 49 Secretaría General de Planificación y Secretaría General de Aguas (Decreto 359/2000, de 18 de julio).
 - 50 Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto 202/2004, de 11 de mayo). La Secretaría General de Aguas, adscrita antes a este Departamento, pasa en 2004 a la Consejería de Medio Ambiente.

-
- 51 Decreto 192/2008, de 6 de mayo.
 - 52 La Secretaría General de Vivienda y Secretaría General de Ordenación del Territorio, procedentes de la extinta Consejería de Vivienda (Decreto 407/2010, de 16 de noviembre).
 - 53 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno (Decreto 206/1996, de 28 de mayo).
 - 54 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno y Secretaría General para la Sociedad de la Información (Decreto 302/2000, de 13 de junio).
 - 55 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno, Secretaría General de Relaciones con el Parlamento y Secretaría General de Acción Exterior (Decreto 347/2004, de 25 de mayo). La extinguida Consejería de Relaciones con el Parlamento vuelve a transformarse en Secretaría General adscrita a Presidencia, como antes de 1996.
 - 56 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno; Secretaría General de Relaciones con el Parlamento; Secretaría General de Acción Exterior; Gabinete de la Presidencia. El director del Gabinete tiene rango de Viceconsejero (Decreto 85/2008, de 22 de abril).
 - 57 Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Relaciones con el Parlamento y Secretaría General de Acción Exterior (Decreto 78/2010, de 30 de marzo).
 - 58 Secretaría General de Calidad y Eficiencia (Decreto 245/2000, de 31 mayo).
 - 59 Secretaría General de Calidad y Modernización (Decreto 241/2004, de 18 de mayo).
 - 60 Secretaría General de Calidad y Modernización y Secretaría General de Salud Pública y Participación (Decreto 193/2008, de 6 de mayo).
 - 61 Secretaría General de Calidad y Modernización y Secretaría General de Salud Pública y Participación (Decreto 171/2009, de 19 de mayo).
 - 62 No se modifica el Decreto 171/2009, de 19 de mayo.
 - 63 Secretaría General del Deporte (Decreto 240/2004, de 18 de mayo).
 - 64 Secretaría General del Deporte (Decreto 119/2008, de 29 de abril).
 - 65 Secretaría General del Deporte (Decreto 137/2010, de 13 de abril).
 - 66 Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 139/2000, de 16 de mayo).
 - 67 Secretaría General de relaciones con la Administración de Justicia y Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 200/2004, de 11 de mayo).
 - 68 Secretaría General para la Justicia y Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 305/2008, de 20 de mayo). Es decir, prácticamente coinciden con las previstas en el Decreto 200/2004.
 - 69 Se mantienen las mismas Secretarías Generales previstas en el Decreto 305/2008 (Decreto 167/2009, de 19 de mayo).
 - 70 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.
 - 71 Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial (Decreto 239/2008, de 13 de mayo).
 - 72 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.

EVOLUCIÓN DE LAS DIRECCIONES GENERALES EN LOS EJECUTIVOS AUTONÓMICOS

CONSEJERÍA	1996	2000	2004	2008	2009	2010	2011
Agricultura y Pesca	6 ¹	7 ²	7 ³	7	6 ⁴	6	6 ⁵
Cultura	4 ⁶	4	4 ⁷	5 ⁸	4 ⁹	4 ¹⁰	4
Economía y Hacienda	7 ¹¹	9 ¹²	9 ¹³	8 ¹⁴	7 ¹⁵	9 ¹⁶	9
Educación	6 ¹⁷	6 ¹⁸	7 ¹⁹	6 ²⁰	5 ²¹	5 ²²	5
Empleo	5 ²³	6 ²⁴	3 ²⁵	2 ²⁶	3 ²⁷	3 ²⁸	3 ²⁹
Gobernación	3 ³⁰	4 ³¹	7 ³²	7	4 ³³	7 ³⁴	7
Igualdad y Bienestar Social	3 ³⁵	6 ³⁶	5 ³⁷	6 ³⁸	5 ³⁹	5	5
Innovación, Ciencia y Empresa	X	X	6	6	5 ⁴⁰	7 ⁴¹	7 ⁴²
Justicia y Administ. Pública	X	5	5 ⁴³	7 ⁴⁴	5 ⁴⁵	X ⁴⁶	X
Medio Ambiente	4 ⁴⁷	5 ⁴⁸	6 ⁴⁹	5 ⁵⁰	5	5 ⁵¹	7 ⁵²
Obras Públicas y Transportes	5 ⁵³	4 ⁵⁴	5 ⁵⁵	3 ⁵⁶	3	6 ⁵⁷	6
Presidencia	4 ⁵⁸	5 ⁵⁹	5 ⁶⁰	3 ⁶¹	2 ⁶²	3 ⁶³	3
Salud	3 ⁶⁴	3	4 ⁶⁵	3 ⁶⁶	3 ⁶⁷	3	3
Turismo, Comercio y Deporte	4 ⁶⁸	4	6 ⁶⁹	6	5 ⁷⁰	4 ⁷¹	4
Vivienda y Orden. Territorio	X	X	X	4 ⁷²	4	X ⁷³	X
Relaciones con el Parlamento	0	2 ⁷⁴	X	X	X	X	X
Totales	54	70	79	78	66	67	69

- 1 Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales, Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria, Dirección General de la Producción Agraria, Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Dirección General de Pesca (Decreto 270/1996, de 4 de junio).
- 2 Dirección General de Pesca y Acuicultura, Dirección General de Desarrollo Rural, Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria, Dirección General de la Producción Agraria, Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera y Dirección General de Regadíos y Estructuras (Decreto 178/2000, de 23 mayo). Posteriormente, por Decreto 360/2003, de 22 diciembre, se suprimió una Dirección General (la Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera) debido a su integración en el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, creado por la Ley 1/2003, de 10 abril.
- 3 Se crea una Dirección General de Agricultura Ecológica: «la importancia y el auge que ha adquirido la producción ecológica en nuestra Comunidad Autónoma en los últimos años, hace necesario y oportuno crear un Centro Directivo que coordine, dirija e impulse las políticas de agricultura ecológica incluidas en el ámbito competencial de la Consejería de Agricultura y Pesca» (Decreto 204/2004, de 11 de mayo).
- 4 Desaparece la Dirección General de la Producción Ecológica creada en el 2004 (Decreto 172/2009, de 19 de mayo).
- 5 Se trata de las mismas Direcciones establecidas en el anterior Decreto 172/2009, de 19 de mayo: Dirección General de Fondos Agrarios, Dirección General de Pesca y Acuicultura, Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria, Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, Dirección General de Regadíos y Estructuras Agrarias (Decreto 100/2011, de 19 de abril).
- 6 De la Dirección General de Bienes Culturales se extrae la Dirección General de Instituciones (Archivos, Bibliotecas y Museos), pero desaparece la Dirección General de Deportes que pasa a la Consejera de Turismo y Deporte como Secretaría General (Decreto 333/1996, de 9 de julio, por el que se modifica el 259/1994, de 13 de septiembre).
- 7 Dirección General de Bienes Culturales, Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental, Dirección General de Museos, Dirección General de Fomento y Promoción Cultural (Decreto 486/2004, de 14 de septiembre).
- 8 La Dirección General de Fomento y Promoción Cultural se escinde en dos: Dirección General de Infraestructuras Culturales y la Dirección General de Industrias Culturales y Artes Escénicas, justificadas en la ejecución del Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de noviembre de 2007 (Decreto 123/2008, de 29 de abril).
- 9 Se suprime la Dirección General de Infraestructuras Culturales creada en 2008, cuyas competencias pasan a atribuirse a la Secretaría General de Políticas Culturales (Decreto 175/2009, de 19 de mayo).
- 10 Dirección General de Innovación e Industrias Culturales, Dirección General de Bienes Culturales, Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, Dirección General de Museos y Promoción del Arte (Decreto 138/2010, de 13 de abril).
- 11 Dirección General de Patrimonio, Dirección General de Presupuestos, Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria, Dirección General de Tesorería y Política Financiera, Dirección General de Planificación, Dirección General de Relaciones Financieras con otras Administraciones, Dirección General de Fondos Europeos. No se computa la Intervención General (Decreto 269/1996, de 4 de junio).
- 12 Se añaden la Dirección General de Sistemas de Información Económico-Financiera y la Dirección General de Comercio (Decreto 137/2000, de 16 de mayo). No se computa la Intervención General.
- 13 Aun cuando desaparece la Dirección General de Comercio (que se trasvasa a la Consejería de Turismo y Deporte), se crea una nueva Dirección General de Política Financiera (Decreto 239/2004, de 18 de mayo). No se computa la Intervención General.
- 14 La reducción se explica debido a la creación de la Agencia Tributaria de Andalucía por la Ley 23/2007, de 18 de diciembre (Decreto 116/2008, de 29 de abril). No se computa la Intervención General.
- 15 Las Direcciones Generales de Fondos Europeos y de Planificación se refunden en una sola Dirección General. Decreto 165/2009, de 19 de mayo). No se computa la Intervención General.

- 16 A estos efectos, entendemos como sucesora de la anterior Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Hacienda y Administración Pública creada por el Decreto de Presidencia 14/2010. Conforme al Decreto 133/2010, de 13 de abril, las Direcciones Generales son: Dirección General de Presupuestos; Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica, Dirección General de Patrimonio, Dirección General de Tesorería y Deuda Pública, Dirección General de Financiación y Tributos, Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, Dirección General de Finanzas, Dirección General de Innovación de los Servicios Públicos, Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública. Posteriormente, la Dirección General de Innovación de los Servicios Públicos pasó a llamarse Dirección General de Innovación, Organización y Procedimientos de los Servicios Públicos (Decreto 422/2010, de 23 de noviembre). No se computa la Intervención General.
- 17 Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, Dirección General de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado, Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar, Dirección General de Formación Profesional y Solidaridad en la Educación, Dirección General de Universidades e Investigación (Decreto 158/1996, de 7 de mayo).
- 18 Aun cuando la anterior Dirección General de Universidades e Investigación se transforma en Secretaría General, la anterior Dirección General de Formación Profesional y Solidaridad en la Educación se escinde en dos: Dirección General de Formación Profesional y Dirección General de Orientación Educativa y Solidaridad (Decreto 246/2000, de 31 mayo).
- 19 La anterior Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa se escinde en dos Direcciones Generales de Planificación y Centros y de Ordenación y Evaluación Educativa (Decreto 242/2004, de 18 de mayo).
- 20 Desaparece la anterior Dirección General de Infraestructuras para la Educación, debido a la creación por el artículo 41 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos (Decreto 121/2008, de 29 de abril).
- 21 Las anteriores Direcciones Generales de Participación e Innovación Educativa se refunden en una sola Dirección General (Decreto 166/2009, de 19 de mayo).
- 22 No se modifica la estructura de este Departamento.
- 23 Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Formación Profesional y Empleo, Dirección General de Industria, Energía y Minas, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica, Dirección General de Cooperativas (Decreto 316/1996 de 2 de julio).
- 24 Aun cuando desaparece la Dirección General competente en materia de comercio y consumo, se crean nuevas Direcciones de Empleo e Inserción y de Desarrollo Tecnológico e Incentivos (Decreto 244/2000, de 31 de mayo).
- 25 La reducción de centros directivos obedece a la creación del Servicio Andaluz de Empleo por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, integrado a su vez por tres centros directivos (Decreto 203/2004, de 11 de mayo).
- 26 Si bien la Consejería pierde una Dirección General (la de Planificación), el SAE pasa de tres a cuatro centros directivos. Además, debe tenerse en cuenta la creación mediante Ley 10/2006, de 26 de diciembre, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (Decreto 118/2008, de 29 de abril).
- 27 Se crea la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. No obstante, el SAE pasa, de nuevo, de cuatro a tres centros directivos (Decreto 170/2009, de 19 de mayo).
- 28 Dirección General de Trabajo, Dirección General de Seguridad y Salud Laboral y Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Decreto 136/2010, de 13 de abril).
- 29 Decreto 97/2011, de 19 de abril.
- 30 Dirección General de Política Interior, Dirección General de Administración Local y Justicia y Dirección General de Espectáculos Públicos, Juego y Actividades Recreativas (Decreto 315/1996, de 2 de julio). Posteriormente, mediante Decreto 84/1997, de 13 marzo, se incrementó en dos el número de Direcciones Generales, como consecuencia de la asignación a la Consejería de Gobernación las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia (pasa a denominarse de Gobernación y Justicia).
- 31 Se crea la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, procedente de Gobernación (Decreto 138/2000, de 16 de mayo).

- 32 Se adscriben los centros adicionales siguientes: Dirección General de Consumo (procedente de Trabajo), Dirección General de Andaluces en el Exterior y Agencia Andaluza del Voluntariado (Decreto 199/2004, de 11 de mayo).
- 33 Desaparece la anterior D.G. de andaluces en el Mundo y la D.G. de Consumo. La D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias pasa a la Consejería de Empleo (Decreto 164/2009, de 19 de mayo).
- 34 Dirección General de Administración Local; Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, Dirección General de Justicia Juvenil y Servicios Judiciales, Dirección General de Infraestructuras y Sistemas, Dirección General de Espectáculos Públicos y Juego y Dirección General de Voluntariado y Participación (Decreto 132/2010, de 13 de abril).
- 35 Inicialmente, mediante Decreto 316/1996 de 2 de julio, estas Direcciones estaban integradas en la Consejería de Trabajo e Industria. Pero poco después, mediante Decreto 396/1996, de 2 agosto, se vuelve a crear la Consejería de Asuntos Sociales con los centros directivos siguientes: Dirección General de Atención al Niño; Dirección General de Acción e Inserción Social y Comisionado para la Droga.
- 36 Como consecuencia de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes, por Decreto 223/2001, de 2 octubre, se crea la Dirección General de Reforma Juvenil. Posteriormente, como consecuencia de la extinción del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, por Decreto 220/2003, de 22 julio, se crean la Dirección General de Personas Mayores y la Dirección General de Personas con Discapacidad.
- 37 Desaparece la anterior D.G. de Reforma Juvenil, que pasa a la Consejería de Justicia y Administración (Decreto 205/2004, de 11 de mayo).
- 38 Se crea la Dirección General de Violencia de Género (Decreto 122/2008, de 29 de abril).
- 39 Las anteriores D.G. de Servicios Sociales e Inclusión y D.G. para las Drogodependencias y Adicciones se refunden en una D.G. de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias (Decreto 174/2009, de 19 de mayo).
- 40 Las anteriores DD GG de Innovación y Administraciones Públicas y de Infraestructuras y Servicios Tecnológicos se refunden en la D.G. de Servicios Tecnológicos y Sociedad de la Información (Decreto 168/2009, de 19 de mayo).
- 41 A estos efectos entendemos con sucesora de la anterior Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, con las direcciones generales siguientes: Dirección General de Política Financiera, Dirección General de Fondos Europeos y Planificación, Dirección General de Universidades. Dirección General de Investigación, Tecnología y Empresa, Dirección General de Servicios Tecnológicos y Sociedad de la Información, Dirección General de Industria, Energía y Minas, Dirección General de Economía Social y Emprendedores (Decreto 134/2010, de 13 de abril).
- 42 Permanecen las Direcciones Generales del Decreto 134/2010 (Decreto 93/2011, de 19 de abril).
- 43 La D.G. de Reforma Juvenil, que procede de Asuntos Sociales (Decreto 200/2004, de 11 de mayo).
- 44 De un lado la anterior D.G. de Gestión de Recursos Humanos y Nuevas Tecnologías se disocia en dos DD GG de de Recursos Humanos y de Infraestructuras y Sistemas. Y de otro lado se crea la D.G. de Inspección y Evaluación de Servicios (Decreto 305/2008, de 20 de mayo).
- 45 En la Dirección General de Oficina judicial, Justicia Juvenil y Cooperación se refunden tres DD GG anteriores (Recursos Humanos, Cooperación con la Justicia y Justicia Juvenil). Decreto 167/2009, de 19 de mayo.
- 46 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.
- 47 En puridad sólo se asignó una D.G. de Planificación, pero debe tenerse en cuenta que el Organismo Autónomo Agencia de Medio Ambiente disponía de tres Direcciones Generales: D.G. de Participación y Servicios Ambientales; D.G. de Protección Ambiental y D.G. de Gestión del Medio Natural (Decreto 271/1996, de 4 de junio). Poco después, como consecuencia de la supresión de la Agencia de Medio Ambiente por la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1997, por Decreto 202/1997, de 3 de septiembre, las tres DD GG. Fueron integradas en la Consejería.
- 48 Desaparece la D.G. de Participación y Servicios Ambientales y se crean una D.G. de Educación Ambiental y otra D.G. de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales (Decreto 179/200, de 23 de mayo).

- 49 Se crea la D.G de Información y Participación Ambiental y se traspasa el Instituto del Agua, procedente de Obras Públicas (Decreto 206/2004, de 11 de mayo).
- 50 El Instituto del Agua desaparece al transformarse en Agencia Andaluza del Agua. La anterior D.G. de Educación Ambiental y Sostenibilidad se transforma en D.G. de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano (Decreto 194/2008, de 6 de mayo).
- 51 Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental, Dirección General de Gestión del Medio Natural, Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana, Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano, Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental (Decreto 139/2010, de 13 de abril).
- 52 Dependientes de la nueva Secretaría General del Agua, se integran la Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua, que ya existía con las mismas funciones en la Agencia Andaluza del Agua, y la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, que asume las funciones de dos Direcciones Generales de la extinta Agencia Andaluza del Agua: la Dirección General de Planificación y Participación y la Dirección General de Dominio Público Hidráulico (Decreto 105/2011, de 19 de abril).
- 53 Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Dirección General de Carreteras, Dirección General de Obras Hidráulicas y Dirección General de Transportes (Decreto 445/1996, de 24 septiembre).
- 54 La D.G. de de Obras Hidráulicas se transforma en Secretaría General de Aguas (Decreto 359/2000, de 18 de julio).
- 55 La anterior Secretaría General de Planificación se transforma en Dirección General (Decreto 202/2004, de 11 de mayo).
- 56 Las anteriores DD. GG. de Urbanismo y de Arquitectura y Vivienda pasan a la nueva Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (Decreto 192/2008, de 6 de mayo).
- 57 Dirección General de Carreteras, Dirección General de Transportes, Dirección General de Vivienda, Dirección General de Rehabilitación y Arquitectura, Dirección General de Urbanismo y Dirección General de Inspección (Decreto 407/2010, de 16 de noviembre).
- 58 Dirección General de Comunicación Social, Gabinete de Análisis y Relaciones Institucionales, Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (los titulares de ambos gabinetes tienen rango de director general), Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior (Decreto 206/1996, de 28 de mayo).
- 59 Se crea la D.G. de Sistemas de Información y Telecomunicaciones (Decreto 302/2000, de 13 de junio).
- 60 Aunque la D.G. de Sistemas de Información y Telecomunicaciones pasa a la nueva Consejería de Innovación y Empresa, y desaparece la D.G. de Asuntos Europeos, se crean la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional y la D.G. de Estudios Andaluces, procedente de la suprimida Consejería de Relaciones Institucionales (Decreto 347/2004, de 25 de mayo). Más tarde, en el 2005 se creó una Oficina de Coordinación, con rango de Dirección General (Decreto 260/2005, de 29 de noviembre).
- 61 Oficina de Coordinación, Dirección General de Comunicación Social, Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (Decreto 85/2008, de 22 de abril). La anterior D.G. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional se transformó por Ley 2/2006, de 16 de mayo, en entidad pública, y la anterior D.G. de Estudios Andaluces en la Fundación «Centro de Estudios Andaluces».
- 62 Desaparece la Oficina de Coordinación creada en el 2005 (Decreto 163/2009, de 19 de mayo).
- 63 La anterior Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno se transforma en Dirección General de la Oficina del Portavoz del Gobierno (Decreto 78/2010, de 30 de marzo).
- 64 Dirección General de Salud Pública y Participación, Dirección General de Aseguramiento, Financiación y Planificación, Dirección General de Farmacia y Concursos (Decreto 317/1996, de 2 de julio).
- 65 La anterior D.G. de Organización de Procesos y Formación se escinde en una D.G. Calidad, Investigación y Gestión del Conocimiento y otra D.G. de Innovación Sanitaria, Sistemas y Tecnologías (Decreto 241/2004, de 18 de mayo).
- 66 Desaparece la D.G. de Salud Pública y Participación pues se eleva a Secretaría General (Decreto 193/2008, de 6 de mayo).
- 67 Se incorpora la D.G. de Consumo, pero las anteriores DD. GG. de Planificación y de innovación Sanitaria se refunden en una sola D.G (Decreto 171/2009, de 19 de mayo).

-
- 68 Dirección General de Planificación Turística, Dirección General de Fomento y Promoción Turística, Dirección General de Actividades y Promoción Deportiva, Dirección General de Tecnología e Infraestructuras Deportivas (Decreto 181/1996, de 14 de mayo).
 - 69 Se incorpora la D.G. de Comercio, y una D.G. de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística (Decreto 240/2004, de 18 de mayo).
 - 70 Las anteriores DD GG de Actividades y Promoción Deportiva y de Tecnología e Infraestructuras Deportivas se refunden en una D.G. Planificación y Promoción del Deporte (Decreto 173/2009, de 19 de mayo).
 - 71 Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística, Dirección General de Comercio y Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte (Decreto 137/2010, de 13 de abril).
 - 72 De las cuatro, dos proceden de la Consejería de Obras Públicas (Urbanismo y Vivienda y Arquitectura). Decreto 239/2008, de 13 de mayo.
 - 73 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.
 - 74 Se crean las DD. GG. de Coordinación Institucional y de Estudios Andaluces (Decreto 243/2000, de 31 de mayo)

CAPÍTULO RÉGIMEN DE LOS ALTOS CARGOS

TERCERO EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA

José María Pérez Monguió
Universidad de Cádiz

1. OBJETO DE ESTUDIO	223
2. ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LOS ALTOS CARGOS EN ANDALUCÍA..	224
3. CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA.....	226
4. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN DE LOS ALTOS CARGOS.....	229
4.1. Principio de retribución única.....	229
4.2. Incompatibilidades de los altos cargos.....	230
4.3. Actividades compatibles.....	233
5. DECLARACIÓN DE ACTIVIDADES, BIENES E INTERESES.....	239
5.1. Obligación de declarar	241
5.2. La obligación de informar a los altos cargos de sus obligaciones en materia de incompatibilidad	241
5.3. Contenido de las declaraciones de actividades, bienes e intereses	242
5.4. Presentación de las declaraciones	243
5.5. Plazo de presentación de la declaración.....	244
5.6. Publicidad.....	245
5.7. Consecuencias jurídicas de la falta de presentación de las declaraciones.....	247
5.8. Cuadro resumen del régimen de las declaraciones.....	248
5.9. Declaraciones tributarias.....	249
6. RÉGIMEN SANCIONADOR.....	250
6.1. Infracciones.....	251
6.2. Sanciones	252
6.3. Procedimiento sancionador.....	261
7. SITUACIONES TRAS EL CESE.....	270
7.1. Asignación económica.....	270
7.2. Permisos no retribuidos de los ex altos cargos.....	275
7.3. Complementos retributivos.....	276
8. BIBLIOGRAFÍA	278

1. OBJETO DE ESTUDIO

La Comunidad Autónoma de Andalucía se dotó de la primera ley de altos cargos en 1984, a través de la Ley 5/1984, de 23 de abril, pues La Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración solamente regulaba las incompatibilidades del Presidente y de los Consejeros sin detenerse en el régimen de los altos cargos. Después de esta norma habría que esperar, como veremos, al 2005 para la publicación de la ley de segunda generación en Andalucía en materia de altos cargos, es decir, la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, una norma que sufriría un inmediato desarrollo reglamentario.

Con todo y pese a la relevancia de la materia, el tiempo transcurrido y sus múltiples implicaciones políticas, jurídicas y sociales, no existen trabajos monográficos que se detengan en el estudio y reflexión del régimen de los altos cargos en Andalucía. Nuestro objetivo, por tanto, será exponer este régimen, que es extenso y complejo, de una manera ordenada y sistemática, deteniéndonos con más profundidad en aquellas cuestiones que hemos considerado más interesantes o más delicadas, todo ello acompañado de numerosos cuadros y esquemas que faciliten la comprensión de las distintas medidas, sin olvidar las propuestas de *lege ferenda*.

Sin embargo, para lograr una visión de conjunto que permita valorar y ponderar en su justa dimensión el sistema articulado, no nos hemos restringido al estudio del régimen andaluz, sino que hemos ido incorporando referencias a las distintas normas autonómicas.

El capítulo está estructurado en siete apartados que siguen, en gran medida, el esquema básico, de la Ley Andalucía 3/2005. De esta manera tras realizar una descripción, con objeto de contextualizar la materia, de los antecedentes y el régimen vigente actual en Andalucía en materia de altos cargos, se continúa con el concepto de alto cargo que es el que determina el ámbito de aplicación de la Ley. En el cuarto apartado se aborda el régimen de la dedicación de los altos cargos, exponiéndose el sistema de incompatibilidades y las consecuencias jurídicas de las mismas para pasar posteriormente al análisis de los supuestos, tanto públicos como privados de compatibilidad. En el quinto apartado se expone el sistema articulado para las declaraciones de actividades, bienes e intereses; deteniéndonos en cuestiones de gran trascendencia práctica como son la obligación de declarar, la obligación de informar a los altos cargos de sus obligaciones, la presentación de las declaraciones, el plazo o la publicidad. El sexto apartado, que podemos considerar nuclear en el presente trabajo, pretende analizar el régimen sancionador: primero con la exposición del régimen sustantivo, infracciones y sanciones, y después el procedimental, en el que se abordan los órganos competentes en el procedimiento sancionador, las actuaciones previas, las medidas de carácter provisional, la prescripción de sanciones e infracciones o la caducidad del procedimiento sancionador.

El capítulo se cierra con un último apartado que tiene por objeto el régimen de las situaciones tras el cese, en el que se estudian las asignaciones económicas, los permisos no retribuidos o los complementos retributivos.

2. ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LOS ALTOS CARGOS EN ANDALUCÍA

El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 disponía que «el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros serán regulados por la Ley del Parlamento Andaluz, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna». En cumplimiento de este mandato estatutario se aprobó Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuyo articulado se regulaban las incompatibilidades del Presidente —art. 8— y de los Consejeros de la Junta de Andalucía, reproduciéndose literalmente el contenido del artículo 36 del Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, como se aprecia, quedó fuera de la norma el régimen de las incompatibilidades de los restantes altos cargos de la Administración andaluza; situación que dejaba un vacío significativo que necesitaba ser cubierto, y para ello se aprueba la Ley 5/1984, de 23 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de Andalucía¹, norma que sufrirá dos modificaciones significativas. La primera se produjo a través de la Ley 4/1990, de 23 de abril, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 5/1984 y que tenía tres finalidades principales: a) concretar las incompatibilidades del Presidente de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno, incluyéndolos en su ámbito de aplicación de la Ley, b) precisar los cargos para cuyo desempeño debe continuar la incompatibilidad una vez cese el ejercicio de la actividad que la motivó y c) incorporar un cuadro de infracciones (art. 11).

La segunda modificación se produjo cuatro años más tarde mediante la Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las Declaraciones Tributarias al Registro de Intereses y Bienes de Altos Cargos de la Junta de Andalucía, en la que se modificaba el artículo 10 de la Ley 4/1984, precepto que precisamente había sido modificado por la Ley 4/1990, para incorporar las declaraciones del impuesto de la renta de la personas físicas y el impuesto sobre patrimonio al mismo y, todo ello, en virtud de una Resolución del Pleno del Parlamento de Andalucía relativa al estado de la Comunidad Autónoma de 1993.

Después de estas dos modificaciones habría que esperar hasta once años para que se publicara en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* una Ley fruto de un planteamiento global del estado de la cuestión. Y de esta manera aparece la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración

1 Se optó por regular la materia a través de una Ley pero debemos recordar que el Estatuto de Autonomía exclusivamente contenía una previsión de reserva de Ley para la regulación del régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros, pero nada se establecía para el resto de altos cargos. La opción de regular por ley la materia resulta absolutamente plausible por las implicaciones que giran en torno a la misma, pero resulta complejo de entender que la citada Ley careciera de régimen sancionador, circunstancia que hubiera podido explicar el por qué de la regulación al más alto nivel. Sin embargo, esta misma fue la opción que siguió el legislador estatal en Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos.

de Actividades, Bienes e Intereses de altos Cargos y otros Cargos Públicos. Poco después se publicaría la Ley estatal 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

La Ley Andalucía 3/2005 supone una mejora significativa, un avance notable con respecto a la Ley 5/1984, que se observa desde el número de preceptos que pasa de diez a veintiocho. Los argumentos que justificaron el nuevo texto fueron, según la exposición de motivos, en primer lugar, la demanda de la sociedad, en términos generales, de «una mayor transparencia en la actividad pública y, por tanto, es preciso que se regulen medidas encaminadas a ese objetivo que afecten a los altos cargos de la Administración andaluza. Y en segundo lugar, porque resulta conveniente regular de modo estricto el régimen de incompatibilidades de los citados cargos a fin de reforzar su independencia, imparcialidad y dedicación exclusiva a los asuntos públicos, evitando cualquier interferencia en los intereses públicos de otros intereses», fruto de lo cual se articuló la transparencia de los registros de actividades, bienes e intereses. Sin embargo, el punto más sobresaliente en relación a la normativa anterior fue el diseño de un sistema sancionador.

La Ley Andalucía 3/2005, igual que su antecesora y al igual que la mayoría de las disposiciones autonómicas e incluso la estatal, opta por regular conjuntamente el régimen e incompatibilidad de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración en ejercicio de economía normativa cuando realmente son materias distintas que se sustentan en títulos competenciales diversos, por muchos puntos en común que existan² y de hecho el Estatuto de Autonomía del 2007, en su artículo 121, solo se refiere al régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros que será regulado por ley del Parlamento de Andalucía, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos, disponiendo que el Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna».

Poco después de la publicación de la Ley se aprobaría su reglamento —Decreto 176/2005, de 26 de julio³— que desarrollaría, entre otros, aspectos las actividades incompatibles y exceptuadas, la declaración de posibles causas de incompatibilidad, las actividades, bienes e intereses, el contenido de la declaración, el plazo de presentación, la dependencia y publicidad del Registro, la información y obligación de declarar, el examen, subsanación e

2 El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 159/1991, de 18 de julio, manifiesta que el régimen de incompatibilidad de los miembros del Gobierno es una manifestación de las competencias exclusivas autonómicas de autogobierno pero en el caso de los restantes altos cargos es donde el Estado podría llegar a dictar una ley básica en la materia.

3 Este Decreto fue modificado por el Decreto 231/2005, de 25 octubre, con objeto de añadir un segundo párrafo al artículo 5 del Decreto 176/2005, de 26 de julio, por el que se desarrolla la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, dando lugar a la redacción siguiente: «Respecto a lo previsto en el artículo 8.5 de la Ley 3/2005, deberán ingresarse en la Tesorería de la Comunidad Autónoma las cantidades que se perciban correspondientes a las pensiones causadas por los Altos Cargos incluidos en el artículo 2.1 de dicha Ley».

inscripción de las declaraciones, la potestad sancionadora, las actuaciones previas, el procedimiento sancionador y los órganos competentes, la prescripción de infracciones y sanciones y la obligatoriedad de comunicación de los nombramientos; todo ello, según el preámbulo, «con objeto de asegurar la dedicación y la eficacia, la moralización de la vida pública y la ejemplaridad y transparencia que el ejercicio de estas altas funciones conlleva».

3. CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA

La Ley Andalucía 5/1984, en su redacción originaria, consideraba altos cargos a todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad y, particularmente, los siguientes:

- Los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales de las Consejerías y asimilados.
- Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- Los Presidentes, Directores y asimilados de empresas públicas y sociedades con participación de la Junta de Andalucía superior al 50 %.
- Los Delegados del Consejo de Gobierno en las empresas aludidas en el párrafo anterior.
- Los Presidentes Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía.

La redacción del artículo 2 dejaba abierta la posibilidad de existencia de otros altos cargos distintos a los contemplados en el precepto, al emplear el término «especialmente». Sin embargo, eran numerosas las dudas que surgían en torno a cómo debía producirse ese nombramiento y a través de qué disposición debería hacerse.

Por este motivo la Ley Andalucía 4/1990 incluyó, junto con la incorporación al listado de los Delegados provinciales de las Consejerías, Directores provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, o asimilados, una cláusula de cierre que incluía a «los demás altos cargos de libre designación que reglamentariamente sean calificados como tales».

La Ley Andalucía 3/2005 sigue en gran medida la estela del artículo 2 de la Ley del 84, incorporando a los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía, al Presidente, a los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo y al Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía⁴. Igualmente se incluyen los

4 El artículo 14 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía dispone que « El Presidente del Consejo Consultivo, los Consejeros electivos a tiempo completo y el Secretario General estarán sometidos al régimen propio de las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía».

Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas.

Por tanto, a la luz del artículo 2 de la Ley Andalucía 3/2005 son altos cargos:

- El Presidente de la Junta de Andalucía, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Consejeros y todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad y, particularmente, los siguientes:
- Los Viceconsejeros, Secretarios Generales, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías y asimilados.
- Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- Los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía.
- El Presidente, los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo, y el Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía.
- Los Presidentes, Consejeros Delegados y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, o de las sociedades mercantiles con participación directa de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos, superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de dichas entidades y sociedades.
- Los Delegados del Consejo de Gobierno en las entidades y sociedades aludidas en el párrafo anterior.
- Los Presidentes, Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía.
- Los Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas.
- Los Delegados Provinciales de las Consejerías, Directores Provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía o asimilados.

La Ley Andalucía 3/2005 emplea dos fórmulas de cierre: a) cualquier cargo nombrado por Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno con rango igual o superior a Director General y b) los demás altos cargos de libre designación que sean calificados como tales en normas con rango de ley o reglamento⁵.

- 5 Recordemos que la Ley del 84 sólo se refería a los cargos de libre designación que reglamentariamente sean calificados como tales, sin hacer referencia alguna a la Ley, pero esta referencia no es necesaria pues, como no cabe duda, una Ley puede atribuir la condición de alto cargo sin que exista problema y con independencia de que así lo prevea la Ley 3/2005. Debemos tener presente que el artículo 17.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía dispone que «Las personas titulares de los órganos superiores y directivos tendrán la consideración de altos cargos». El artículo 11.2 del Decreto 277/2009, de 16 de junio de 2009, por el que se aprueban los estatutos del Instituto Andaluz de Administración Pública dispone que «A la persona titular de la Dirección del Instituto le será de aplicación el régimen general de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía». Artículo 15.6 de La Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA): «La condición de miembro del Consejo de Administración es incompatible con cualquier vinculación directa o indirecta con empresas publicitarias, editoriales, periodísticas, de telecomunicaciones, informáticas, de servicios de la Sociedad de la Información, empresas cinematográficas y agencias y gabinetes de prensa, con empresas de producción de programas, discográficas o con cualquier tipo de entidad relacionada con el suministro o la dotación de material o de programas audiovisuales, servicios conexos e interactivos a la RTVA o a sus sociedades filiales y con todo tipo de prestación de servicios o de relación laboral en activo con la RTVA o con otras entidades de radio y televisión de cualquier tecnología y ámbito de cobertura. Los miembros del Consejo de Administración estarán sometidos al régimen propio de las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, serán incompatibles con la condición de Diputado o Diputada del Parlamento de Andalucía». Artículo 67.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía: «Las personas titulares de las presidencias, direcciones o asimilados de las agencias administrativas serán nombradas y separadas libremente por el Consejo de Gobierno y tienen la consideración de altos cargos a efectos de la normativa sobre incompatibilidades que sea de aplicación. La persona titular tendrá atribuidas en materia de gestión de recursos humanos las facultades que le asigne la normativa específica». Artículo 11 Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía: «1. La persona titular de la Dirección-Gerencia será nombrada y separada por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de economía. Tendrá la consideración de alto cargo y, cuando el nombramiento recaiga en una persona al servicio de la Administración Pública en activo, pasará a la situación de servicios especiales o equivalente. Ejercerá su función con dedicación absoluta y estará sometida a la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y Otros Cargos Públicos» y artículo 14: «Las personas titulares de la Presidencia y de las Vocalías del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía tendrán la consideración de altos cargos. Cuando el nombramiento recaiga en personas al servicio de las Administraciones Públicas en activo, éstas pasarán a la situación de servicios especiales o equivalente. Ejercerán su función con dedicación absoluta y estarán sometidas al régimen de la Ley 3/2005, de 8 de abril». Artículo 6 de la Ley 8/2005, de 9 de mayo, del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento «A la persona que desempeñe la Presidencia del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento le será de aplicación el régimen de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía». Artículo 8 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía: «1. Los miembros del Consejo Audiovisual de Andalucía tienen dedicación exclusiva, actúan con plena independencia y neutralidad y no están sometidos a instrucción o indicación alguna en el ejercicio de sus funciones. 2. Los miembros del Consejo Audiovisual de Andalucía están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. La condición de miembro del Consejo Audiovisual de Andalucía es, asimismo, incompatible con el ejercicio de cualquier cargo de elección o designación política, con el desarrollo de actividades en las Administraciones Públicas y con el ejercicio de funciones de dirección o ejecutivas en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales. Tampoco podrán tener directa ni indirectamente intereses en empresas audiovisuales, de cine, de vídeo, de prensa, de publicidad, de informática, de telecomunicaciones o de internet. 3. Si un miembro se hallare incurso en alguna de las causas de incompatibilidad especificadas en este artículo, dispondrá de dos meses, a partir de la fecha de su nombramiento, para adecuar su situación a lo establecido en la presente Ley» o artículo 10.3 de la Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo: «A la persona titular de la Dirección de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo le será de aplicación el régimen general de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía».

Por último, la Ley, a los efectos de la aplicación del régimen de declaración de actividades, bienes e intereses previstos en esta Ley, se consideran otros cargos públicos pese a no serlos:

- a. Los Consejeros electivos del Consejo Consultivo de Andalucía que desempeñen sus funciones sin exclusividad.
- b. El Presidente del Consejo Económico y Social de Andalucía.
- c. Los representantes de la Junta de Andalucía en las Cajas de Ahorro y demás entidades de carácter financiero, siempre que desempeñen funciones ejecutivas.

4. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN DE LOS ALTOS CARGOS

Los altos cargos, en virtud de la especial actividad que desarrollan, están sujetos a un régimen de dedicación absoluta y exclusiva y de esta circunstancia se deriva el régimen estricto de incompatibilidades. De este modo, el artículo 3.1 de la Ley Andalucía 3/2005, reproduciendo el artículo 1.1 de la Ley Andalucía 5/1984, dispone que el ejercicio de un alto cargo será «incompatible con el desarrollo por sí o mediante sustitución de cualquier otro cargo, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, participación o cualquier otra forma especial, incluida la docencia y los cargos electivos de representación popular en colegios, cámaras o entidades que tengan atribuidas funciones públicas».

Por tanto, podemos afirmar que la regla general es la incompatibilidad de toda actividad pública o privada ajena al cargo, pese a la existencia de excepciones⁶, y todo ello en aras de preservar el principio de eficacia y a la vez el de imparcialidad en el desarrollo de su función; garantizando, en la medida de lo posible, que la actuación del mismo sea totalmente independiente a cualquier tipo de intereses ajenos al puesto desempeñado.

4.1. Principio de retribución única

Junto con el régimen de dedicación exclusiva y absoluta se establece el principio de incompatibilidad económica o de retribución única⁷ que les impide percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas, ni de los organismos, entidades y empresas de ellos dependientes o con cargo a los órganos constitucionales —art. 3.3 Ley

6 Véanse los artículos 4, 5 y 6.d) y f) de la Ley Andalucía 3/2005 y 4 del Decreto Andalucía 176/2005.

7 Véanse los artículos 4 Ley Cataluña 3/2005 y 8 Ley Cantabria 1/2008.

Andalucía 3/2005—. Sin embargo, este régimen tiene sus excepciones en las actividades privadas compatibles pero en el caso de actividades públicas compatibles, la cuestión es diversa. Así, en los supuestos en que los altos cargos ostenten las condición de parlamentario, formen parte de órganos colegiados o de otra naturaleza de las Administraciones Públicas cuando les corresponda con carácter institucional o para los que fuesen designados en función del cargo, representen a la Administración de la Junta de Andalucía en órganos de gobierno o consejos de administración de empresas con capital público o participen en actividades en instituciones culturales o benéficas anejas al cargo, las empresas u organismos tienen la obligación de ingresar directamente en la Tesorería de la Comunidad Autónoma las cantidades que se devenguen, incluidas las indemnizaciones por asistencia —arts. 3.3 y 4.3 de la Ley Andalucía 3/2005 y art. 5 Decreto Andalucía 176/2005—.

Del mismo modo se procederá en los supuestos de participación de los altos cargos en toda clase de actividades en instituciones culturales y /o benéficas anejas al cargo.

4.2. Incompatibilidades de los altos cargos

La Ley establece la obligación a los altos cargos de declarar sobre las causas de posible incompatibilidad en el plazo que se establezca reglamentariamente —art. 10—, es decir, en el plazo de dos meses desde la fecha del nombramiento (art. 7.2 Decreto Andalucía 176/2005), correspondiendo resolver al titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública como dispone el artículo 7.1 del Decreto 176/2005⁸. En este sentido, la regulación resulta enormemente pobre y carece de la agilidad necesaria para detectar las posibles incompatibilidades pues, como mínimo, el alto cargo estará dos meses en esta situación de incompatibilidad sin que fuese detectado por la Administración. Por este motivo, entendemos que la fórmula empleada por la normativa andaluza no es operativa. Para intentar solventar esta situación proponemos de *lege ferenda* que fuese obligatorio, por parte de los altos cargos, presentar una comunicación, previa al nombramiento, de las posibles causas de incompatibilidad pues, a diferencia de las declaraciones de actividades, bienes e intereses que responden a un principio de transparencia y de publicidad sin que afecten a la eficacia o imparcialidad, las declaraciones de incompatibilidad pueden tener efectos sobre el propio nombramiento como veremos más adelante y, por ello, no resulta razonable que se establezca el mismo plazo para la presentación de una y otra. Sólo de esta manera, el futuro alto cargo podría adecuar su situación al régimen de incompatibilidades, sin incurrir en ninguna infracción de las contempladas en la Ley, en la medida que aún no habría sido designado.

8 El Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías ha suprimido la Consejería de Justicia y Administración Pública, surgiendo las Consejerías de Gobernación y Justicia y de Hacienda y Administración Pública. En este nuevo esquema, la referencia del artículo 7.1 del Decreto 176/2005 debe entenderse realizada a la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

4.2.1. Causas de incompatibilidad

Los altos cargos son incompatibles entre sí y en particular, como dispone el artículo 6 de la Ley Andalucía 3/2005, con:

- Todo otro cargo que figure al servicio o en los presupuestos de las administraciones, organismos o empresas públicas, o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de las mismas, así como las funciones públicas retribuidas mediante arancel, participación o cualquier otra forma especial.
- El desempeño por sí o por persona interpuesta de cargos de todo orden, funciones de dirección o de representación, así como de asesoramiento y mediación de empresas o sociedades concesionarias, empresas inmobiliarias, contratistas de obras, servicios o suministros, o con participación o ayudas del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas, con la excepción prevista en el artículo 5 de la Ley 3/2005.
- El ejercicio de cargos, por sí o por persona interpuesta, que lleven anejas funciones de dirección, representación o asesoramiento de toda clase de compañías, sociedades mercantiles y civiles, y consorcios de fin lucrativo, aunque unas y otros no realicen fines o servicios públicos ni tengan relaciones contractuales con las administraciones, organismos o empresas públicas.
- El ejercicio por sí o por persona interpuesta o mediante sustitución de la profesión a la que por razón de sus títulos o aptitudes pudiera dedicarse, salvo que se trate de actividades culturales o científicas efectuadas de forma no continuada.
- La percepción de pensiones de derechos pasivos o de cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio.
- El ejercicio de toda clase de actividades en instituciones culturales o benéficas, salvo autorización del órgano que los nombró o que fueran anejas al cargo.
- La gestión, defensa, dirección o asesoramiento de asuntos particulares ajenos, cuando por la índole de las operaciones de los asuntos competa a las Administraciones Públicas resolverlos o quede implicado en ellos la realización de algún fin o servicio público.
- Figurar en cualquier forma de promoción de empresas o actividades profesionales privadas.
- El ejercicio de funciones de dirección en cámaras, colegios profesionales, sindicatos y organizaciones empresariales.

4.2.2. Consecuencias jurídicas de la falta de compatibilidad

El hecho de incurrir en incompatibilidad, entendemos tras la apreciación por el titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública —art. 7 Decreto 176/2005—, puede tener consecuencias diversas en virtud de la causa en la que se incurra, como podemos apreciar en el siguiente cuadro, todo ello sin perjuicio de las infracciones en las que se podrían haber incurrido por este motivo y que serán resueltas conforme al régimen sancionador que exponemos al final del trabajo.

CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE COMPATIBILIDAD	
INCOMPATIBILIDAD	CONSECUENCIAS
Con todo cargo que figure al servicio o en los presupuestos de las administraciones, organismos o empresas públicas, o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de las mismas, así como las funciones públicas retribuidas mediante arancel, participación o cualquier otra forma especial.	Pase a la situación administrativa que en cada caso proceda.
Con el desempeño por sí o por persona interpuesta de cargos de todo orden, funciones de dirección o de representación, así como de asesoramiento y mediación de empresas o sociedades concesionarias, empresas inmobiliarias, contratistas de obras, servicios o suministros, o con participación o ayudas del sector público cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas con la excepción de las actividades derivadas de la mera administración del patrimonio personal o familiar, salvo en el supuesto de participación superior al 10% entre el titular del alto cargo, su cónyuge, pareja de hecho inscrita en el correspondiente registro, hijos menores y personas tuteladas en el capital de sociedades que tengan conciertos, contratos o concesiones de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local.	Suspensión en el ejercicio de los cargos. Excepciones: <ul style="list-style-type: none"> • Cuando fueren designados para los mismos en representación de las Administraciones Públicas. • Cuando los estuvieren ejerciendo y hubieren cesado por razón de su nombramiento.
Prohibición de obtenerlos mientras ejerzan los que son causa de incompatibilidad y durante dos años después de su cese.	
Con el ejercicio de cargos, por sí o por persona interpuesta, que lleven anejas funciones de dirección, representación o asesoramiento de toda clase de compañías, sociedades mercantiles y civiles, y consorcios de fin lucrativo, aunque unas y otros no realicen fines o servicios públicos ni tengan relaciones contractuales con las administraciones, organismos o empresas públicas.	Suspenderán también toda actuación o actividad propia de los cargos comprendidos en el mismo, por todo el tiempo que sirvan los que dan causa a la incompatibilidad, durante cuyo término de servicio tampoco podrán obtener nuevos cargos; si bien al cesar en aquéllos podrán reintegrarse al ejercicio de éstos, sin restricción alguna de plazo.
Con el ejercicio por sí o por persona interpuesta o mediante sustitución de la profesión a la que por razón de sus títulos o aptitudes pudiera dedicarse, salvo que se trate de actividades culturales o científicas efectuadas de forma no continuada.	Cese en el ejercicio profesional activo mediante sustitución, mientras sirvan el cargo.
Con la percepción de pensiones de derechos pasivos o de cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio.	Las pensiones que se perciban, se ingresarán en la Tesorería de la Comunidad Autónoma.
Con la gestión, defensa, dirección o asesoramiento de asuntos particulares ajenos, cuando por la índole de las operaciones de los asuntos compete a las Administraciones Públicas resolverlos o quede implicado en ellos la realización de algún fin o servicio público.	Prohibición de las actividades referidas durante el ejercicio del cargo y hasta dos años después de su cese, en lo que compete a la Administración de la Junta de Andalucía.

4.3. Actividades compatibles

4.3.1. Actividades privadas compatibles

La Ley Andalucía 3/2005 no contiene ningún precepto específico dedicado a la compatibilidad del cargo público con las actividades privadas, como es el caso de Cantabria⁹, Cataluña¹⁰, La Rioja¹¹ o Galicia¹², entre otras, o de la propia Ley estatal¹³. Únicamente contempla un precepto —art. 5— que recoge el régimen de la compatibilidad con la administración del patrimonio personal o familiar y el resto se encuentran en el artículo dedicado al régimen general de incompatibilidades, prohibiendo la compatibilidad y después estableciendo una excepción. El Decreto Andalucía 176/2005, en el artículo 4, bajo la rúbrica *Actividades exceptuadas*, recoge las actividades exceptuadas del régimen de dedicación absoluta y exclusiva, entre las que se encuentran las públicas, en el apartado primero, y las privadas en el segundo.

Las actividades privadas compatibles son, en general, las mismas que en el resto de Comunidades Autónomas, salvo en materia de docencia universitaria que queda fuera del régimen de incompatibilidad, como veremos en los siguientes epígrafes.

Sin embargo, la falta de sistemática es significativa ya que produce una ausencia de armonía en el texto. Pero aún es más relevante es el hecho de que se permita la compatibilidad sin limitación alguna en los supuestos contemplados. Es decir no queda condicionada a que no comprometa la imparcialidad o independencia¹⁴ o a que suponga un menoscabo al ejercicio del cargo¹⁵ pese a que pudiera, de alguna manera y haciéndose una interpretación finalista, entenderse que va implícito.

9 Art. 11 Ley 1/2008.

10 Art. 8 Ley 13/2005.

11 Art. 56 Ley 8/2003.

12 Art. 7 Ley 9/1996.

13 Art. 10 Ley 5/2006.

14 Véanse, entre otros, los artículos 11 Cantabria 1/2008, 7 Baleares 2/1996, 7 Ley Galicia 9/1996 y 8.2 Ley Canarias 3/1997.

15 Art. 8.2 Ley Canarias 3/1997.

ACTIVIDADES PRIVADAS COMPATIBLES		
REGLA GENERAL	EXCEPCIÓN	ARTÍCULOS
Las actividades derivadas de la mera administración del patrimonio personal o familiar.	Participación superior al diez por ciento entre el titular del alto cargo, su cónyuge, pareja de hecho inscrita en el correspondiente Registro, hijos menores y personas tuteladas en el capital de sociedades que tengan concertos, contratos o concesiones de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local.	Art. 5 Ley 3/2005
<i>Es incompatible la condición de alto cargo:</i> Con el ejercicio por sí o por persona interpuesta o mediante sustitución de la profesión a la que por razón de sus títulos o aptitudes pudiera dedicarse, salvo que se trate de actividades culturales o científicas efectuadas de forma no continuada.	La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas que podrán efectuarse de forma no habitual y siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios.	Art. 6.d) Ley 3/2005 Art. 4.2.a) Decreto 176/2005
	La colaboración y participación en congresos, seminarios, conferencias, jornadas, coloquios o cursos siempre que tengan carácter esporádico y ocasional y no estén financiados específicamente por la Administración de la Junta de Andalucía.	Art. 6.d) Ley 3/2005 Art. 4.2.b) Decreto 176/2005

4.3.1.1. Administración del patrimonio personal o familiar

Resulta razonable, como ha puesto de manifiesto Sarmiento Méndez, que la persona que accede a la condición de alto cargo pueda continuar con la administración de su patrimonio pues no sería lógico que se le impidiese supervisar sus intereses económicos¹⁶. De este modo, la Ley Andalucía 5/1984 ya disponía, en su artículo 4, que las actividades derivadas de *la mera administración el patrimonio personal o familiar* no están sujetas al régimen de incompatibilidad. Esta redacción se repite de nuevo en el artículo 5 de la Ley vigente. La redacción no es muy afortunada, aunque sea la misma que se recoge en la legislación estatal y la mayoría de las disposiciones autonómicas¹⁷, pues, como bien ha puesto de manifiesto

16 Sarmiento Méndez, X. A. (1996), «As incompatibilidades dos membros da Xunta e demais altos cargos», en *Revista Xurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, núm. 1, p. 345.

17 Véanse también, entre otros, los artículos 8.1.d) Ley Cataluña 13/2005 —en esta comunidad no se emplea el término mera sino que se recurre al término simple—, 11.a) Ley Cantabria 1/2008, 56.a) Ley La Rioja 8/2003; art. 10.1 Ley Castilla y León 6/1989, 7.a) Ley Baleares 2/1996, 8.1 Ley Canarias 3/1997 y 6 Ley Navarra 19/1996.

Meseguer Yedra¹⁸, el término «mera» debe entenderse como una restricción del alcance de lo que es, en efecto, una pura excepción¹⁹ que es calificada por Sánchez Blanco como una expresión poco afortunada²⁰.

La Ley actual recoge una excepción al régimen de compatibilidad para la administración del patrimonio personal o familiar, en los supuestos de «participación superior al diez por ciento entre el titular del alto cargo, su cónyuge, pareja de hecho inscrita en el correspondiente Registro, hijos menores y personas titulares en sociedades que tengan conciertos, contratos o concesiones de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local»²¹. Una previsión similar ya se encontraba en la Ley del 84. Sin embargo, la redacción actual ha mejorado notablemente el anterior en la medida que el primero no contemplaba a las parejas de hecho y personas tuteladas y solo se producían en los supuestos en que la participación fuera superior al diez por ciento en las sociedades que tengan conciertos de obras, servicios o suministros, cualquiera sea su naturaleza, exclusivamente cuando aquéllos fueran con la entidad pública en la que desempeñase su cargo, mientras que con la ley vigente se ha eliminado esta limitación, ampliándose a todo el sector público estatal, autonómico o local.

Esta cautela se ha visto reforzada, en cierta medida, con la obligación que se impone, en el artículo 9 de la Ley Andalucía 3/2005 —que es una reproducción del artículo 8 de la Ley Andalucía 5/1984—, a las empresas, entidades o sociedades que tomen parte en licitaciones públicas, contraten o hayan de encargarse de la gestión de cualquier servicio público, ya sea prestado directamente por la Administración de la Junta de Andalucía o a través de sus entes instrumentales, de acreditar, mediante la oportuna certificación expedida por su órgano de dirección o representación competente, que no forma parte de los órganos de gobierno o administración persona alguna a los que se refiere esta disposición; incumplimiento que supondrá el rechazo de las proposiciones que no acompañen dicha certificación, junto a los documentos requeridos en cada caso.

18 Meseguer Yedra, J. (2007), *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración*, Bosch, Barcelona, p. 193.

19 El Grupo Parlamentario Popular solicitó eliminar el término en la enmienda 29 al proyecto de ley estatal.

20 A. Jiménez Blanco, «Estatuto de los miembros del Gobierno: deberes, derechos e incompatibilidades», en A.A. VV. (Coord. L. Parejo Alfonso), *Estudios sobre el Gobierno*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1996, p. 226. Algunos autores han criticado el empleo del verbo administrar por entender que en el orden jurídico civil se contraponen a disponer y, por tanto, se podría llegar al absurdo de que un ministro no pudiera vender un inmueble de su propiedad. Desde nuestra posición esta interpretación debe ser rechazada pues administrar, en la tercera acepción del Real Diccionario de la Lengua Española, se define como «Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes» y, por tanto, entendemos que la administración también lleva implícito la disposición de los bienes que integran el patrimonio. Véase, Meseguer Yedra, (2007: 193-194).

21 Véase también, en este mismo sentido, entre otros, los artículos 8.b) Ley Castilla y León 6/1989, 8.a) Ley Cataluña 13/2005; 11.a) Ley Cantabria 1/2008; 5.1 Ley Asturias 4/1995, 7.b) Ley Baleares 2/1996; 4.1 Ley Canarias 3/1997, 8.1 Ley Canarias 3/1997 y 3.2 Ley Navarra 19/1996.

De esta manera, se articula un nuevo instrumento, al margen de las propias declaraciones exigidas por la Ley a los altos cargos, para la detección de posibles participaciones de altos cargos en sociedades que participen empresas, entidades o sociedades que tomen parte en licitaciones públicas, contraten o hayan de encargarse de la gestión de cualquier servicio público, ya sea prestado directamente por la Administración de la Junta de Andalucía o a través de sus entes instrumentales.

4.3.1.2. Producción y creación literaria, artística, científica y técnica

Resultan compatibles, como manifiesta el artículo 4.2.a) del Decreto Andalucía 176/2005 «las actividades de producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquellas, podrán efectuarse de forma no habitual y siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios»²².

La creatividad es una manifestación del principio de libertad de expresión, un medio de desarrollo de la personalidad y un derecho reconocido en el artículo 20.1.b) de la Constitución que reconoce el derecho a la «producción y creación literaria, artística, científica y técnica». En consecuencia, no puede ser cercenado por ninguna norma de incompatibilidad, sin embargo, ello no es obstáculo para que se establezca la limitación o la salvedad que introduce el precepto que prohíbe las publicaciones derivadas de aquéllas de forma habitual y que sean consecuencia de una relación de empleo o de una prestación de empleo, pues, en estos supuestos, al existir una relación permanente y habitual se produciría la existencia de «vínculo laboral» que no sería aceptable. Por tanto, no queda limitada, como es lógico, la creación literaria, artística, etc. que pertenecen a la esfera del individuo sino que exclusivamente se limita la publicación de las mismas cuando se derive de una relación de empleo o prestación de servicios²³. El concepto publicación debe entenderse en un sentido

22 Véanse también, entre otros, los artículos 8.1.d) Ley Cataluña 13/2005, 11.b) Ley Cantabria 1/2008, 56.b) Ley La Rioja 8/2003 y 6 Ley Navarra 19/1996. El artículo 8.b) Ley Castilla y León 6/1989 completa esta excepción incluyendo que no pueden ser retribuidas las actividades con cargo a fondos de las Administraciones Públicas o entidades dependientes de ella.

23 En este sentido el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 2 de noviembre de 1989 (RTC 1989\178), analiza la posible inconstitucionalidad de la limitación va referida a la Ley estatal de 1984 pero el contenido es el mismo que el de la Ley Andalucía 3/2005— al considerar los recurrentes que la salvedad establecida condicionaba el ejercicio de la libertad de expresión.

El Alto Tribunal manifestó que «no hay tal condicionamiento, sin embargo, si se tiene en cuenta la finalidad que persigue el precepto, que es, precisamente, excluir del régimen de incompatibilidades —con todas sus consecuencias, incluidas, claro está, las de naturaleza económica— la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. Que se haga la salvedad de la producción realizada como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios para nada afecta a dicha libertad, sino exclusivamente a la titularidad de la referida producción que, por recaer en el ente público de que se trate, ningún sentido tiene que se exceptúe ese supuesto del régimen de incompatibilidades.

Los demandantes reprochan también la limitación a la ocasionalidad, contenida en los apartados g) y h) del repetido precepto, que consideran que infringe, simultáneamente, los arts. 20 y 27 de la Constitución.

La limitación en cuestión es, sin embargo, perfectamente razonable y coherente con el sistema de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, ya que de no existir esa limitación el ejercicio habitual, reiterado y constante de las actividades a que se refieren los apartados g) y h) del art. 19 de la Ley impugnada podría entrar en contradicción con la dedicación al puesto de trabajo en la Administración, con menoscabo de la eficacia de la actividad del correspondiente ente público» (F. J. undécimo).

amplio pues existen creaciones que no se publican como por ejemplo, esculturas, pinturas y, por tanto, el término debe entenderse en un sentido finalista.

4.3.1.3. Colaboración y participación en congresos, seminarios, conferencias, jornadas

El artículo 4.2.b) del Decreto Andalucía 176/2005 excluye del régimen de incompatibilidades la colaboración y participación de altos cargos en congresos, seminarios, conferencias, jornadas, coloquios o cursos²⁴. Pero para que se produzca esta compatibilidad se requieren dos requisitos: a) el carácter esporádico y ocasional de la actividad y b) que no estén financiados específicamente por la Administración de la Junta de Andalucía.

Una aplicación estricta del precepto llevaría pensar que los altos cargos no podrían participar ni colaborar, en modo alguno, cuando la actividad se encuentre financiada por la Junta de Andalucía. Sin embargo, esta interpretación literal debe ser desechada pues debemos entender que el precepto se refiere exclusivamente a las actividades de esta naturaleza ajenas al cargo. No tendría sentido que un Consejero no pudiese pronunciar una conferencia financiada por su propia Consejería cuando su intervención se deba precisamente al cargo que ocupa, lo que no podría es percibir ingreso alguno en virtud de su intervención.

La participación de los altos cargos en el resto de actividades, según algunos autores, puede resultar peligrosa en orden a preservar la imparcialidad de los mismos pues es frecuente que las retribuciones sean cuantiosas y, en numerosas ocasiones, están organizados y/o promovidos por colectivos interesados. Sin embargo, y pese a ello, ninguna de las leyes autonómicas ha prohibido la percepción de cantidades económicas²⁵.

En cuanto al requisito de la ocasionalidad, como ha dejado de manifiesto Meseguer Yedra, «es perfectamente razonable y coherente con el sistema de incompatibilidades ya que de no existir esa limitación el ejercicio habitual, reiterado

24 Véanse también, entre otros, los artículos 8.1.b) Ley Cataluña 13/2005, 7 Ley Baleares 2/1996 y 8.1 Ley Canarias 3/1997. En esta última Comunidad se prevé que el desempeño de un alto cargo será compatible con la impartición y dirección de seminarios, cursos y conferencias en centros oficiales destinados a la selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios, siempre que no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año —art. 7.2 Ley Canarias 3/1997—.

25 Véase P. García Mexía, *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*, Aranzadi, Cizur-Menor, 2001, p. 198.

y constante de la actividad (...) podría entrar en contradicción con la dedicación al puesto de trabajo en la Administración, con menoscabo de la eficacia de la actividad del correspondiente Organismo o Ente público»²⁶; es decir, podría colisionar con el principio de dedicación exclusiva²⁷.

4.3.1.4. Participación en actividades de instituciones culturales o benéficas

La Ley Andalucía 3/2005 incluye entre las incompatibilidades «el ejercicio de toda clase de actividades en instituciones culturales o benéficas, salvo autorización del órgano que los nombró o que fueran ajenas al cargo» —art. 6.f)—, y posteriormente el Decreto Andalucía 176/2005 le da una redacción positiva a esta incompatibilidad permitiéndola cuando sean autorizadas o sean ajenas al cargo —art. 4.2.b)—²⁸.

Antes de entrar en diversas consideraciones sobre la excepción expuesta, es necesario realizar una observación que va referida a una cuestión de economía normativa pues con la redacción del artículo 6.f) de la Ley no era necesaria la precisión del Decreto en la medida que la excepción ya se encontraba recogida junto a la causa de incompatibilidad; circunstancia que no se producía en los supuestos anteriores.

26 Meseguer Yedra (2007: 197).

27 En algunas Comunidades Autónomas, como es la del País Vasco, se exceptiona de incompatibilidad retributiva y funcional el desempeño de actividades, ocasionales o permanentes, docentes o de investigación en las universidades del País Vasco, en los centros de selección y perfección de funcionarios o en cualquier otro centro de investigación del País Vasco. Esta excepción no requerirá autorización alguna si se realiza fuera del horario de trabajo o se presta en régimen de jornada reducida no superior a cien horas anuales, siendo necesaria autorización si se supera ese límite —art. 5 Ley 32/1983—. En un sentido similar también se encuentra Cataluña que permite que «los altos cargos al servicio de la Generalidad pueden compatibilizar su cargo con el ejercicio de funciones docentes universitarias retribuidas, de carácter reglado, siempre y cuando no sea en detrimento de la dedicación al ejercicio del cargo público, en régimen de dedicación a tiempo parcial y con una duración determinada» y en todo caso se requiere autorización expresa del consejero o consejera competente en materia de función pública —art. 11 Ley 13/2005—. En este conjunto de Comunidades Autónomas también se integra Cantabria que permite la compatibilidad del cargo con el desempeño de actividades docentes o de investigación en centro universitarios, en el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria u otros centros de selección y perfeccionamiento de empleados públicos, o en cualesquiera otros centros de investigación, siempre que tales actividades no supongan menoscabo de la dedicación al cargo. En los supuestos en que esta dedicación sea regular se requiere la autorización del Consejero de la Presidencia y Justicia y del Gobierno cuando se trate de Consejeros. En esta Comunidad se limita las retribuciones que no podrán superar el treinta por ciento de la que corresponde al alto cargo —art. 10.e) Ley 1/2008—. En la Comunidad Canaria, se requiere autorización expresa del Gobierno —art. 7.1 Ley Canarias 3/1997—. En Galicia, por el contrario, no se delimita el tipo de docencia incluyéndose «el ejercicio de funciones docentes, de carácter reglado...» —art. 5 Ley 9/1996—.

28 Algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña, no contemplan esta modalidad de excepción al régimen de incompatibilidad y solo se refiere a la participación en entidades sin ánimo de lucro —art. 8.1.e) Ley 13/2005. Otras Comunidades requieren que las entidades benéficas o culturales no tengan ánimo de lucro para poder reconocer la compatibilidad como es el caso de la Comunidad Balear —art. 7.d) Ley 2/1996—, mientras otras exigen la ausencia de ánimo de lucro y la ausencia de retribución alguna—arts. 56.c) Ley La Rioja 8/2003, 7 Ley Galicia 9/1996, 8.1 Ley Canarias 3/1997 y 6 Ley Navarra 19/1996—.

Al margen de esta cuestión, y entrando en el contenido material del precepto, podemos afirmar que, con el régimen articulado, los altos cargos podrán desempeñar toda clase de actividades en instituciones culturales o benéficas cuando fueran anejas al cargo y en los demás supuestos requerirá autorización.

Con todo, lo cierto es que la redacción de la excepción es parca por dos motivos:

- a. No se precisa a qué tipo de actividades se refiere, pues con la redacción actual parece que no hay excepción, cualquier tipo o modalidad de participación requerirá la autorización, salvo que sea ajena al cargo. En este sentido, de *lege ferenda*, se podría condicionar en todo caso la participación a que no comprometa la imparcialidad o la independencia del cargo.
- b. No se concreta qué características deben tener las instituciones culturales o benéficas, ¿pueden tener ánimo de lucro? ¿Cuál es la delimitación de su ámbito territorial?...

Ante esta situación, proponemos una modificación sustancial del precepto con objeto de dotarlo de la entidad suficiente para aclarar esos extremos y aportar seguridad jurídica y transparencia a la cuestión.

4.3.2. Actividades públicas compatibles

En la Ley se distinguen dos ámbitos públicos de compatibilidad: uno representativo, de carácter personal y de una legitimación directa como es el de parlamentario, y otro de carácter representativo, institucional y de legitimación indirecta, vinculados o no a la condición de alto cargo, que les permite formar parte de los órganos colegiados o de otra naturaleza de las Administraciones Públicas cuando les corresponda con carácter institucional o para los que fuesen designados en función del cargo y de representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos de gobierno o consejos de administración de empresas con capital público —art. 3.2 y 4 Ley Andalucía 3/2005—.

5. DECLARACIÓN DE ACTIVIDADES, BIENES E INTERESES

La Ley Andalucía 5/1984, en su artículo décimo, establecía la obligación de los altos cargos de formular declaración sobre las causas de incompatibilidad en la que debería constar, por tanto un declaración de mínimos, la referencia a las actividades lucrativas profesionales, laborales, mercantiles o industriales²⁹. Sin embargo, la Ley no exigía la declaración de los bienes patrimoniales que

29 Como manifiesta Meseguer Yebra, (2007: 213), «muchos países, entre ellos la mayoría de los incluidos en los estudios del Comité de Administración Pública (PUMA), constituido en el seno de la OCDE, como es el caso de Finlandia, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Australia, poseen instrumentos semejantes al regulado en este precepto, esto es, una declaración de bienes y patrimonio que en algunos sistemas, incluso, se aplica no sólo a altos cargos y miembros del Gobierno, sino también a determinados funcionarios públicos de alto nivel». Con la Ley estatal 5/2006 «se logra extender la obligación de efectuar declaración patrimonial para todo el ámbito subjetivo de aplicación del régimen de incompatibilidades de altos cargos, dado que con la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sólo debían formularla los miembros del Gobierno, secretarios de Estado, subsecretarios y asimilados».

quedaban fuera de control y esta situación persistiría hasta la aprobación de la Ley 4/1990, de 23 de abril, por la que modifican determinados artículos de la Ley 5/1984, y por la que se añade un punto tercero al artículo 10 en el que se dispone que «los Altos Cargos a que hace referencia esta Ley formularán además declaración de bienes patrimoniales». Posteriormente, este precepto sufriría una nueva modificación por la Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las declaraciones tributarias al Registro de intereses y bienes de los altos cargos de la Junta de Andalucía, quedando como texto definitivo hasta la derogación de la Ley Andalucía 5/1984 por la Ley Andalucía 3/2005, manifestando que «Los titulares de cargos a que hace referencia esta Ley formularán declaración sobre las causas de posible incompatibilidad con arreglo al modelo que aprobará la Consejería de Gobernación. En dicho modelo deberá constar la referencia a las actividades lucrativas, profesionales, laborales, mercantiles o industriales de quienes accedan a los Altos Cargos, así como declaración de bienes patrimoniales, con expresión de su situación y valor a la fecha de la declaración, incorporando copia de la declaración-liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la del Impuesto sobre el Patrimonio, en caso de estar obligado a ello» (art. 10.1).

Para el cumplimiento de esta obligación el artículo 10 de la Ley Andalucía 5/1984 manifestaba que la declaración por parte de los altos cargos se realizaría con arreglo a un modelo que aprobaría la Consejería de la Presidencia, sin que se estableciese plazo para ello. Posteriormente se atribuiría esta obligación a la Consejería de Gobernación, mediante la Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las declaraciones tributarias al Registro de intereses y bienes de los altos cargos de la Junta de Andalucía, y en el Decreto 140/1992, de 28 de julio, se asignó a la Inspección General de Servicios. Esta competencia pasaría, por Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre la reestructuración de Consejerías, a la Consejería de Justicia y Administración Pública al atribuirle las competencias que tenía la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección de Servicios para pasar a la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios, que pasó a denominarse Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios por el Decreto 305/2008, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública y que ha sido suprimida en el organigrama de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (Decreto 133/2010)³⁰.

Es significativo que después de todo este periplo no fuese hasta el 2004 cuando, a través de Resolución de 7 de enero de la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios, se aprobase el modelo de declaración de actividades y bienes patrimoniales de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

La Ley Andalucía 3/2005, a diferencia de su antecesora con todas las modificaciones que sufrió, en esta materia es mucho más parca ya que se limita a recoger la obligación de los altos cargos de formular declaración de sus actividades, bienes e intereses, conforme se establezca reglamentariamente y exigir la presentación de copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso, del Impuesto sobre Patrimonio de cada ejercicio económico. Por el contrario, el Reglamento, Decreto Andalucía 176/2005, resulta muy preciso.

30 Véase la nota 32.

5.1. Obligación de declarar

La Ley Andalucía 3/2005, en su artículo 11, recoge la obligación de los altos cargos y otros cargos públicos de formular la declaración de sus actividades, bienes e intereses, conforme a lo que se establezca reglamentariamente, es decir, conforme al capítulo II del Decreto Andalucía 176/2005 que, en cuanto a la obligación, reproduce, en su artículo 8.1, el contenido del precepto de la Ley. En este sentido resulta obligado señalar que la normativa andaluza, al igual que el resto, establece la obligación de declarar, el contenido de dicha declaración, el plazo y otras cuestiones pero no determina el momento de partida de esa declaración y, por tanto se entiende que debe versar sobre las actividades, bienes e intereses existentes en el momento del nombramiento y del cese. Sin embargo, si el fin teleológico de esta medida es la transparencia del patrimonio de los altos cargos a lo largo del desarrollo de su función con objeto de eliminar toda duda sobre posibles enriquecimientos durante el mismo, de *lege ferenda* proponemos que la declaración debe abarcar las actividades, bienes e intereses con una anterioridad al nombramiento de un año. Solo de esta manera puede evitarse que se realicen operaciones de maquillaje justo antes del acceso al cargo³¹.

5.2. La obligación de informar a los altos cargos de sus obligaciones en materia de incompatibilidad

La normativa andaluza articula un cauce de información, en el artículo 16 del Decreto Andalucía 176/2005, bajo la rúbrica *información en materia de incompatibilidades*, para que los nuevos cargos conozcan las obligaciones que se derivan de su nombramiento. De esta manera se impone, de forma genérica, a la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios³², la obligación de divulgar

31 En el caso, entre otras, de la Comunidad de Madrid de exige, aunque se refiera exclusivamente a las actividades, la obligación de efectuar declaración de todas las actividades desempeñadas por sí o mediante sustitución o apoderamiento, durante al menos el último año anterior a la toma de posesión (art. 9 Ley 14/1995).

32 En los Decretos 132/2010, de 13 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación y Justicia, y 133/2010, de 13 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, fruto del Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías, no se contempla la Dirección General de Inspección y Evaluación de servicios. Esta situación podría hacer surgir la duda sobre qué Consejería ejercerá las funciones establecidas en el Decreto 176/2005 a esa Dirección General, pero esta duda queda resuelta en el artículo 3.2 del Decreto del Presidente 14/2010, cuando se asignan «a la Consejería de Hacienda y Administración Pública las competencias actualmente atribuidas a la Consejería de Justicia y Administración Pública ejercidas a través de la Secretaría General para la Administración Pública, la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, la Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios» (art. 3.2). Sin embargo, el problema es relativamente más complejo si intentamos determinar a qué centro directivo de la Consejería de Hacienda y Administración Pública debemos entender ahora, referidos a las obligaciones y cometidos atribuidos por el Decreto 176/2005 a la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios. El Decreto 133/2010, de 13 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, no nos proporciona una directa solución pero podríamos entender que deberían ir referidos a la Secretaría General para la Administración Pública en la medida que se hace depender, orgánica y funcionalmente, de ella la Inspección General de Servicios, que desempeñará las funciones atribuidas por el Decreto 314/2002, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, entre otras, en materia de incompatibilidades. Sin embargo, este Decreto exclusivamente contempla, como función en materia de incompatibilidades de altos cargos, «la custodia y gestión del Registro de Intereses y Bienes, de acuerdo con la normativa vigente sobre la materia» y, por tanto, el resto de funciones que se atribuían a la supresada Dirección General quedan en una situación de extraña indeterminación competencial.

las obligaciones en materia de incompatibilidades, pero esta obligación se complementa, a su vez, con la obligación de información a los altos cargos de las obligaciones en materia de incompatibilidades en dos supuestos. El primero de ellos requiere un comportamiento activo y previo por parte de la Dirección General, pues esta obligación surgirá cuando esta tenga conocimiento del nombramiento o cese de un alto cargo como consecuencia de su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*. En el segundo supuesto, el conocimiento de la Dirección General del nombramiento del alto cargo es consecuencia de la obligación impuesta a las Consejerías, Organismos Autónomos, entidades de Derecho público, empresas públicas, fundaciones y consorcios con participación directa de la Junta de Andalucía superior al 50 por 100, de comunicar a la Dirección General de Inspección y Evaluación³³ en el plazo de un mes, los nombramientos y ceses que efectúen siempre que correspondan a cargos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 de la Ley 3/2005³⁴. Todo ello sin perjuicio de la obligación que se impone a las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de divulgar las obligaciones que se derivan de la Ley Andalucía 3/2005 entre todos los altos cargos y otros cargos públicos de las mismas, organismos autónomos, entes, empresas públicas, fundaciones y consorcios dependientes de ellas.

5.3. Contenido de las declaraciones de actividades, bienes e intereses

La Ley no concreta, como tampoco hacía su antecesora, las actividades, bienes e intereses que deben ser declarados por los altos cargos, remitiendo a un ulterior desarrollo reglamentario. En este caso, en el Decreto Andalucía 176/2005 se ha realizado un ejercicio plausible consistente en precisar explícitamente el contenido aportando seguridad jurídica a la materia pues durante la vigencia de la Ley anterior era una Resolución, concretamente por la que se aprobaba el modelo de declaración de actividades y bienes patrimoniales de los Altos Cargos, de 7 de enero de 2004, la que precisaba estos aspectos.

El artículo 9 del Decreto Andalucía 176/2005 dispone que la declaración reflejará, al menos, los siguientes aspectos:

- Cargos y actividades públicas para los que ha sido designado y aquéllos que le corresponden con carácter institucional.
- Pensiones de derechos pasivos o de la Seguridad Social.
- Actividades públicas y privadas que desempeñen por cuenta propia o ajena.
- Bienes inmuebles urbanos y rústicos.
- Saldo en cuentas bancarias a la fecha de nombramiento y cese.

33 Véase la nota 32.

34 Véase el artículo 14 Decreto Andalucía 176/2005.

- Acciones y participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversión, certificados de depósitos y otros valores mobiliarios, a la fecha de nombramiento y cese y con el deber de actualizarlos a 31 de diciembre de cada año.
- Objeto social de las sociedades de cualquier clase en las que tengan intereses.
- Bienes muebles y otros bienes y derechos de cualquier clase o naturaleza que posean, cuyo valor supere los 6.000 euros.
- Seguros de vida cuya indemnización supere la cifra de 30.000 euros.
- Créditos, préstamos o deudas que integren el pasivo.

Sin embargo, para salvaguardar la privacidad y la seguridad de los altos cargos se establecen una serie de cautelas en cuanto a determinados bienes e intereses; concretamente bienes inmuebles, cuentas bancarias y valores mobiliarios, y vehículos y embarcaciones. Y así, de bienes inmuebles se omitirán los datos referentes a su localización, incluyéndose exclusivamente sus características, provincia en que se hallen y el valor catastral; de las cuentas bancarias y valores mobiliarios solo se detallará el saldo existente a la fecha de nombramiento y cese, sin olvidar que se deben actualizar a 31 de diciembre de cada año, y, por último en lo que respecta a vehículos y embarcaciones sólo se especificará marca, modelo y valor, determinándose su valor en base a los precios medios de venta que anualmente aprueba el Ministerio de Economía y Hacienda para la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. En cuanto a los restantes bienes, se empleará el criterio de valoración del Impuesto sobre el Patrimonio³⁵.

En el supuesto de bienes y derechos indivisos se indicará el valor que corresponda según el porcentaje de participación del declarante en el bien o derecho correspondiente.

5.4. Presentación de las declaraciones

Las declaraciones, como establece el artículo 10 del Decreto Andalucía 176/2005, irán dirigidas a la Dirección General de Inspección y Evaluación, ahora Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios³⁶, y deberán cumplimentarse siguiendo el modelo que se encuentra en el anexo del Decreto³⁷.

35 La Ley 19/1991, de 6 de junio, sobre el Impuesto de Patrimonio se ha visto afectada por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, en la medida que el impuesto ya no se devenga pero la Ley continúa vigente y, por tanto, los criterios a los que alude el precepto también.

36 Véase la nota 32.

37 Este anexo del Decreto Andalucía 176/2005 supone la derogación implícita de la Resolución de 7 de enero de 2004, de la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios, por la que se aprueba el modelo de declaración de actividades y bienes patrimoniales de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

Podrá optarse por dos formas de presentación: una «tradicional», consistente en la presentación por escrito en el Registro General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública o en cualquiera de los lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, o telemática, a través del Registro Telemático único de la Administración de la Junta de Andalucía mediante el portal www.andaluciajunta.es, debiendo, el alto cargo, disponer de un certificado reconocido de usuario que le habilite a utilizar la firma electrónica avanzada.

Una vez recibidas las declaraciones en el Registro, corresponde a la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios³⁸ examinar la documentación presentada. En los supuestos, como dispone el artículo 17 del Decreto Andalucía 176/2005, en que se apreciasen carencias documentales o deficiencias formales en la declaración³⁹, se requerirá a la persona interesada para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos; teniendo presente que si por la documentación presentada, denuncia u otros medios, se tuviese conocimiento que la persona interesada pudiese estar incurriendo en alguna de las causas de incompatibilidad, el titular de la Dirección General de Inspección y Evaluación⁴⁰ lo pondrá en conocimiento de quien ostente la titularidad de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para el ejercicio de la acciones pertinentes que procedan según el caso.

5.5. Plazo de presentación de la declaración

La Ley Andalucía 3/2005 dispone que «la declaración se efectuará en el momento de la toma de posesión, cese o modificación de las circunstancias de hecho...», pero el precepto continúa manifestando que debe hacerse en el plazo que se determine reglamentariamente. Esta redacción no resulta afortunada en la medida que parece que los altos cargos están obligados a presentar la declaración en el momento de la toma de posesión, cese..., pero sin embargo después se remite a un plazo a determinar por un reglamento. La única solución interpretativa posible consiste en entender que la toma de posesión, cese... sirven para determinar el *dies a quo* y corresponde al reglamento fijar el *dies ad quem* y únicamente de esta manera se logra dar coherencia a la previsión contenida en el precepto y esta es precisamente la interpretación que ha seguido el artículo 8.2 del Decreto Andalucía 176/2005.

38 Véase la nota 32. Recordemos que el artículo 13 del Decreto Andalucía 176/2005 manifiesta que «el Registro de actividades, bienes e intereses dependerá de la Consejería de Justicia y Administración Pública, y estará a cargo de la Dirección General de Inspección y Evaluación, a quien corresponde la gestión y control del mismo».

39 El artículo 17.3 del Decreto considera deficiencias formales: a) Omisión de cualquiera de los datos identificativos de la persona declarante; b) Confusión, error o imprecisión en las declaraciones de actividades, bienes e intereses; c) La existencia, en las declaraciones, de palabras tachadas, enmendadas o entre renglones, que no estuvieran salvadas por la persona declarante con su firma y d) Falta de firma de la persona interesada.

40 Véase la nota 32.

Este último precepto fija el plazo en dos meses⁴¹ desde la toma de posesión, cese o modificación de las circunstancias para presentar las declaraciones⁴²; salvo en el caso de las cuentas bancarias de las que solo deberá declararse el saldo a la fecha de toma de posesión y al momento del cese y, como hemos indicado anteriormente para los valores mobiliarios (es decir, acciones, participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversión, certificados de depósitos y otros valores mobiliarios) que deberán declararse a fecha del nombramiento y del cese, debiéndose actualizar a 31 de diciembre de cada año⁴³.

En el supuesto de que el alto cargo no haya cumplido con su obligación de presentar las declaraciones en el Registro de actividades, bienes e intereses en el plazo de dos meses, previsto en el artículo 8.2 del Decreto Andalucía 176/2005, la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios le requiera para que las presente en el plazo de diez días⁴⁴. Transcurrido el plazo para realizar las declaraciones y efectuado el requerimiento, la Dirección General pondrá los hechos en conocimientos, de quien ostente la titularidad de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para que, entendemos, se proceda a la apertura del correspondiente expediente sancionador (art. 16.5 Decreto Andalucía 176/2005)⁴⁵.

5.6. Publicidad

La Ley Andalucía 3/2005 dispone, en su artículo 14, que el Registro de Actividades, Bienes e Intereses será público y a su vez manifiesta que el contenido de las declaraciones inscritas se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y estarán disponibles en Internet, concretamente en la página web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública —art. 14.2—⁴⁶, con la excepción de las declaraciones del impuesto de la renta —art. 12.2 Ley Andalucía 3/2005 y 14.3 Decreto Andalucía 176/2005—.

41 El plazo establecido de dos meses en Andalucía es el plazo más usual —La Rioja: art. 58.3 Ley 8/2003 y 15 Decreto 30/2004; Asturias: art. 8.2 Ley 4/1995; Navarra: art. 12.2 Ley 19/1996; Murcia: art. 14.1 Ley 5/1994; Madrid: art. 10 Ley 14/1995 o Extremadura: art. 6 Ley 5/1996— aunque también hay excepciones como, por ejemplo, en Cataluña —art. 13 Ley 13/2005 y 6 Decreto 261/1992— Cantabria —art. 15 Ley 1/2008— El País Vasco —art. 11 Decreto 129/1999— y Canarias —art. 9.3 Ley 3/1997— que prevén un plazo de tres meses desde el nombramiento.

42 En la Ley Andalucía 5/1984 el plazo establecido era de tres meses siguientes a la toma de posesión o la modificación de las circunstancias de hecho (art. 10.2). Este plazo fue reducido a dos meses por la Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las Declaraciones Tributarias al Registro de Intereses y Bienes de Altos Cargos de la Junta de Andalucía.

43 En un sentido similar, también encontramos situaciones particulares, como Murcia que prevé el plazo de dos meses pero reduce el tiempo en el caso del cese a un mes (art. 14.1 Ley Murcia 5/1994) o Cataluña que para los casos de modificación delimita el tiempo de presentación de la declaración a un mes.

44 Véase la nota 32.

45 Véase el epígrafe *Consecuencias jurídicas de la falta de presentación de las declaraciones*.

46 Concretamente la página es la siguiente: <https://ws037.juntadeandalucia.es/riibp/publica/buscaracp.do>

Este régimen no es predicable al resto de Comunidades Autónomas que son más recelosas a mostrar la información concerniente a los altos cargos; especialmente la relativa a los bienes y derechos patrimoniales que se inserta en un Registro o en una sección registral, según el caso, que tiene un carácter reservado⁴⁷ y exclusivamente se permite el acceso con carácter general al Parlamento, a los órganos judiciales, al Ministerio Fiscal y al Defensor del Pueblo⁴⁸ y, en algunas Comunidades, al Consejo de Gobierno, como es el caso, por ejemplo, de Madrid, País Vasco o La Rioja⁴⁹.

La transparencia, por tanto, se erige como un valor fundamental de la legislación andaluza de altos cargos que conduce a Andalucía a situarse en primera línea⁵⁰. Esta cuestión no es baladí, pues como diría el Senado americano con la publicidad de las declaraciones se produce: a) aumento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones; b) la constatación de altos niveles de integridad en la gran mayoría de los cargos o funcionarios; c) la evitación del surgimiento de conflictos de intereses; d) la disuasión frente a la ocupación de funciones y cargos públicos por parte de personas de suficiente integridad y e) una capacitación más satisfactoria de los ciudadanos para juzgar el rendimiento de sus cargos y funcionarios⁵¹ y, en último caso, la publicidad permite dejar al descubierto los propios principios éticos que se recogen en el punto primero del anexo de la Orden 516/2005, de 3 de marzo, que dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, que son: credibilidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad y honradez. Sin embargo, la publicidad del patrimonio del alto cargo puede plantear algunas dudas pues es muy distinto la obligación de declararlo, cuya oportunidad y necesidad resultan evidentes e incuestionables, que la publicidad del mismo en la medida que se podría poner en riesgo al alto cargo al hacer público su patrimonio y, no solo el suyo, sino el de su cónyuge que implícitamente queda reflejado por ejemplo con los bienes inmuebles. Lo más llamativo es que, al publicarse también en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, muchos años después de su cese cualquiera podría conocer el patrimonio del ex alto cargo en aquel momento, produciéndose un atentado contra el principio de proporcionalidad. Es cierto que en la normativa se prevé en la normativa que, transcurrido dos años desde el cese, la persona que ostente la titularidad de la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios⁵² pro-

47 Véanse, entre otros, los artículos 16 Ley Cantabria 1/2008; 14.5 Ley Cataluña 13/2005; 13 Decreto La Rioja 30/2004; 9.3 Ley Asturias 4/1995; 14.4 Ley Madrid 14/1995; 4.2 Decreto Galicia 165/1995; 10.2 Ley Baleares 2/1996; 8 Decreto Canarias 195/1997; 15.4 Decreto Murcia 5/1994 y 15 Decreto País Vasco 129/1999.

48 En País Vasco también se permite el acceso al Consejero del que dependa —art. 15 Decreto País Vasco 129/1999—.

49 Véanse los artículos 15 Decreto País Vasco 129/1999, 13.b) Decreto La Rioja 30/2004 y 14.5 Ley Madrid 14/1995.

50 De esta manera si accedemos a las declaraciones de cualquier alto cargo andaluz podremos apreciar, en primer lugar la declaración de actividades, la declaración de bienes patrimoniales —bienes inmuebles, saldo total de las cuentas bancarias, planes de pensiones, automóviles...— y las deudas o créditos existentes.

51 Véase García Mexía, (2001: 195).

52 Véase la nota 32.

cederá a la cancelación de los datos obrantes en el Registro pero, como hemos visto, no evitará o cancelará los datos publicados en el *Boletín Oficial*⁵³. Por este motivo, proponemos de *lege ferenda* no tanto establecer el carácter reservado de los bienes patrimoniales como restringir el acceso exclusivamente a aquéllos que manifiesten un interés legítimo.

5.7. Consecuencias jurídicas de la falta de presentación de las declaraciones

El Decreto Andalucía 176/2005 prevé, en el caso de que el alto cargo no haya cumplido con su obligación de presentar sus declaraciones en el Registro de actividades, bienes e intereses en el plazo de dos meses, previsto en el artículo 8.2 de esta misma norma, que la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios le requiera para prestarlas en el plazo de diez días⁵⁴. Transcurrido el plazo para realizar las declaraciones y efectuado el requerimiento, la Dirección General pondrá los hechos en conocimiento de quien ostente la titularidad de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para, entendemos, se proceda a la apertura del correspondiente expediente sancionador (art. 16.5 Decreto Andalucía 176/2005).

Esta fórmula no resulta aceptable ya que parece que hace depender de un requerimiento previo de una obligación en mora, el inicio de un posible expediente sancionador. Estas posiciones se ven confirmadas con la lectura de los tipos contemplados en el artículo 15 de la Ley Andalucía 3/2005. Así, en primer lugar, el artículo 15.2.d) de la Ley Andalucía 3/2005 califica como infracción grave «la no declaración de actividades, bienes e intereses, én el correspondiente Registro, tras el requerimiento para ello» y, en segundo lugar, el artículo 15.3 del mismo texto tipifica como infracción leve «la no declaración de actividades, bienes e intereses en el correspondiente Registro, dentro de los plazos establecidos, cuando se subsane tras el requerimiento que se formule al efecto».

De esta manera, y en ambos casos, el requerimiento se convierte en un elemento del tipo sin el cual no será posible apreciar la existencia de la infracción que deriva en una situación de «favor» que carece de justificación alguna pues existe la obligación de la Dirección General⁵⁵ y de las Secretarías Generales Técnicas de informar a los altos cargos de sus obligaciones en materia de incompatibilidad. Pero aún en el hipotético caso de que no se hubiera procedido a informar a los mismos no es un argumento para el incumplimiento de los deberes impuestos y aún menos para que sea perseguible la omisión, pues en el primer caso parece que lo que se sanciona en la Ley no es el incumplimiento de la obligación impuesta sino la falta de atención al requerimiento y en el segundo,

53 Véase, sobre los límites al acceso a documentos administrativos por interés privado y el derecho a la intimidad, S. Fernández Ramos, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 487 y ss.

54 Véase la nota a pie 32. No debemos confundir este requerimiento con la subsanación prevista en el artículo 17 del Decreto Andalucía 176/2005, abordada en el epígrafe correspondiente a la presentación de las solicitudes, pues en este caso se ha cumplido la obligación de presentación de la declaración en plazo con independencia de los defectos formales o carencias documentales que pudiera tener mientras que en el requerimiento se parte de la premisa de la falta de cumplimiento de la obligación prevista.

55 Véase la nota 32.

el retraso en el cumplimiento una vez detectado. Es por ello que no nos parece de recibo condicionar la apertura de un posible expediente sancionador a un previo requerimiento proponiendo, por tanto, de *lege ferenda* la supresión de este requisito del tipo del artículo 15.2.d) de la Ley Andalucía y la eliminación del mismo del artículo 16.3, 4 y 5 del Decreto Andalucía 176/2005.

5.8. Cuadro resumen del régimen de las declaraciones

Contenido Cargos y actividades públicas para los que ha sido designado y aquellos que le corresponden con carácter institucional.

Contenido	Pensiones de derechos pasivos o de la Seguridad Social. Actividades públicas y privadas que desempeñen por cuenta propia o ajena. Bienes inmuebles urbanos y rústicos. Saldo en cuentas bancarias a la fecha de nombramiento y cese. Acciones y participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversión, certificados de depósitos y otros valores mobiliarios, a la fecha de nombramiento y cese, y con el deber de actualizarlos a 31 de diciembre de cada año. Objeto social de las sociedades de cualquier clase en las que tengan intereses. Bienes muebles y otros bienes y derechos de cualquier clase o naturaleza que posean, cuyo valor supere los 6.000 euros. Seguros de vida cuya indemnización supere la cifra de 30.000 euros. Créditos, préstamos o deudas que integren el pasivo.	
Presentación	<i>Plazo:</i> dos meses desde la toma de posesión	<i>Excepciones:</i> Las cuentas bancarias que sólo deberán declararse el saldo a la fecha de toma de posesión y al momento del cese.
	Los valores mobiliarios, es decir, acciones, participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversión, certificados de depósitos y otros valores mobiliarios, deberán declararse a fecha del nombramiento y del cese; debiéndose actualizar a 31 de diciembre de cada año.	
	<i>Lugar:</i> Registro General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública o en cualquiera de los lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 o telemática, a través del Registro Telemático único de la Administración de la Junta de Andalucía mediante el portal www.andaluciajunta.es	
	<i>Forma de presentación:</i> Modelo que se encuentra en el anexo del Decreto Andalucía 176/2005.	
Publicidad	En el <i>Boletín Oficial de la Junta de Andalucía</i> y en la página web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.	
Consecuencias jurídicas del incumplimiento del deber	<i>Infracción leve:</i> «La no declaración de actividades, bienes e intereses, en el correspondiente Registro, dentro de los plazos establecidos, cuando se subsane tras el requerimiento que se formule al efecto» (art. 15.3 Ley 3/2005). <i>Infracción grave:</i> «La no declaración de actividades, bienes e intereses, en el correspondiente Registro, tras el requerimiento para ello» [art. 15.2 c) Ley 3/2005].	

5.9. Declaraciones tributarias

Al margen de las declaraciones de actividades, bienes e intereses, la Ley Andalucía 3/2005, en su artículo 12.2, exige la presentación de la copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso del Impuesto de Patrimonio de cada ejercicio económico⁵⁶, impuesto que, desde la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, ya no se devenga aunque la Ley 19/1991 continúe vigente⁵⁷.

Igualmente resulta significativa la previsión de algunas Comunidades Autónomas —también en la ley estatal— de la posibilidad del alto cargo de presentar la copia de las citadas declaraciones del cónyuge o persona con la que conviva en análoga relación de afectividad⁵⁸. Para que se produzca esta posibilidad se requiere el consentimiento del cónyuge o persona vinculada, pues de otra manera se podrían ver afectados derechos de terceros y, por ello, en algunas normas se requiere expresamente el consentimiento, como es el caso de Galicia⁵⁹, exigiéndose incluso, como por ejemplo en La Rioja, que sea por escrito⁶⁰. Sin embargo, existe una excepción en el caso de Navarra que exige la presentación de esas declaraciones del cónyuge⁶¹.

Esta declaración deberá presentarse junto con las declaraciones de actividades, bienes e intereses en el plazo previsto para las mismas y abordado *supra*, pero en los años sucesivos deberá presentarse durante el mes siguiente del plazo en que aquellas deban presentarse ante la Administración Tributaria (art. 12.2 Ley Andalucía 3/2005 y 11.2 Decreto Andalucía 176/2005).

La declaración del Impuesto de la Renta del Alto Cargo será depositada en el Registro de Actividades, Bienes e Intereses sin que pueda ser objeto de publicidad alguna como dispone el artículo 12.2 de la Ley Andalucía 3/2005 y el artículo 14.3 del Decreto Andalucía 176/2005.

56 La presentación de las declaraciones tributarias son habituales en la legislación autonómica y así, por ejemplo, Cataluña —art. 12.b) Ley 13/2005—, Cantabria —art. 15.3 Ley 1/2008—, La Rioja —art. 8.3 Decreto 30/2004—, Madrid —art. 10.2 Ley 14/1995— Galicia —arts. 8.1 Ley 9/1996 y 2.4 Decreto 169/1995— Navarra —art. 12.3 Ley 19/1996— Castilla-La Mancha —arts. 4.3 y 5 Ley 6/1994— exigen de igual modo la presentación de las citadas declaraciones aunque existen algunas particularidades como es el caso de Asturias sólo prevé patrimonio —art. 8.1 Ley 4/1995—.

57 Véase, sobre este particular, Meseguer Yedra, (2007: 219 y ss).

58 Como es el caso, entre otras, de los artículos 15.3 Ley Cantabria 1/2008 y 10 Decreto La Rioja 30/2004. Asturias —art. 8.1 *in fine* Ley 4/1995— y Galicia —art. 8.1 *in fine* Ley 9/1996 solo se prevé la declaración de patrimonio del cónyuge o de persona vinculada por análoga relación de convivencia.

59 Cfr. artículo 8.2 Ley Galicia 9/1996.

60 Cfr. artículo 10 Decreto La Rioja 30/2004.

61 Cfr. artículo 12.3 Ley Navarra 19/1996. Esta previsión tiene un antecedente en el Real Decreto 1410/1995, de 4 de agosto, por el que se regulan los Registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos que prevé que el carácter voluntario no lo será para los cónyuges de los altos cargos, que en virtud de una Ley específica, tuvieran la obligación de presentarla (art. 14.3).

6. RÉGIMEN SANCIONADOR

La Ley 5/1984, de 23 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración andaluza carecía, siguiendo el ejemplo de la Ley estatal 25/1983, de 25 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos, de un régimen sancionador; circunstancia que no cambiaría hasta la modificación de la norma por la Ley 4/1990, que añadió un precepto —concretamente el undécimo— a la Ley de 1984⁶². Esta modificación, de la que no se hizo referencia en el preámbulo de la Ley, tampoco fue «revolucionaria» pues exclusivamente contemplaba tres infracciones⁶³ que no eran ni siquiera objeto de graduación, no se preveía un procedimiento sancionador y no se contenían unas sanciones, situación que suponía una conculcación del principio de tipicidad. El precepto tenía un segundo apartado de naturaleza retórica pues se limitaba a manifestar que la responsabilidad por la comisión de las infracciones del punto primero se entendería siempre sin perjuicio de la existencia de las demás responsabilidades a que pudieran derivarse de las acciones u omisiones y en concreto exigía que, en los casos en que las infracciones pudieran ser objeto de delito, la Administración lo pusiese en conocimiento del órgano jurisdiccional competente, absteniéndose de continuar el procedimiento hasta que recayera resolución, debiendo, en los casos en que se apreciase delito, continuar el expediente a partir de los hechos que se hayan considerado probados por el Tribunal⁶⁴. Por tanto, nos encontrábamos ante un régimen que evidenciaba la voluntad del Legislador de que no tuviera consecuencia jurídica alguna al moverse más en el campo de la moral o del deber ser.

Esta situación de precariedad se ha visto superada con la Ley Andalucía 3/2005 en la que, como se manifiesta en la exposición de motivos, «se establece un completo régimen sancionador, inexistente en la anterior regulación» —reconociéndose expresamente lo apuntado en el párrafo anterior—; regulándose «detalladamente el régimen sancionador derivado de la inobservancia de la Ley. tanto en materia de incompatibilidades como en la de la declaración de las actividades, bienes e intereses».

62 Algunas otras leyes autonómicas de principios de los años ochenta siguieron también este mismo esquema y no dotaron a sus textos de un régimen sancionador. Este es el ejemplo de La Ley País Vasco 32/1983, Cantabria 5/1984 —actualmente derogada por la Ley Cantabria 1/2008—, La Rioja 1/1985 —derogada por la Ley La Rioja 8/2003, Ley Castilla y León 6/1989 o la Ley Madrid 7/1984—derogada por la Ley Madrid 14/1995. Sin embargo, sorprende que aún existan Comunidades Autónomas que carezca de régimen sancionador en esta materia, como es el caso de la Comunidad de Madrid, País Vasco o Castilla y León.

63 Artículo 11 de la Ley 5/1984: «1. Se considerarán infracciones a la presente Ley: a) El incumplimiento del deber de inhibición previsto en el artículo 6. b) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidad, conforme a los artículos primeros y siguientes. c) El incumplimiento de cualquiera de los deberes previstos en esta Ley».

64 Artículo 11.2 de la Ley 5/1984: «Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá siempre sin perjuicio de la exigencia de las demás responsabilidades a que hubiera lugar. En concreto, si las infracciones pudieran ser constituidas de delito, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras por la Autoridad Judicial no se dicte Resolución, poniendo fin al proceso penal. De no estimarse la existencia de delito, la Administración continuará el expediente a partir de los hechos que los Tribunales de Justicia hayan considerado probados».

De esta manera, el capítulo cuarto está dedicado a la potestad sancionadora y se integra por cinco preceptos: infracciones (art. 15), sanciones (art. 16), imposibilidad para ocupar altos cargos (17), procedimiento sancionador (18), medidas de carácter provisional (art. 20) y prescripción de infracciones y sanciones (art. 21), que configuran un sistema, en general, bien articulado pese a carencias importantes.

6.1. Infracciones

Las infracciones las hemos ido abordando a lo largo del desarrollo de la materia que nos ocupa y, por este motivo, no consideramos necesario detenernos en la explicación de cada uno de los tipos contemplados en la Ley. Con todo, podemos afirmar que la técnica empleada por el Legislador no resulta muy afortunada por varios motivos entre los que se encuentran la definición de los tipos refiriéndose a otros preceptos, como es el caso del artículo 15.1.a) cuando dispone que se considerará infracción muy grave «el incumplimiento, por los titulares de altos cargos, de las normas sobre incompatibilidades, y sobre abstención e inhibición a que se refieren los artículos 3 y 6, y 7, respectivamente, de la presente Ley, cuando se haya producido daño manifiesto a la Administración de la Junta de Andalucía». Y, por tanto, del tipo se derivan cerca de una veintena de infracciones. Es cierto que esta técnica conlleva una economía normativa pero igualmente se produce un atentado a la seguridad jurídica al no producirse una descripción los tipos, sin olvidar el propio principio de proporcionalidad en cuanto que no se distingue entre las múltiples posibles conductas reprochables al encontrarse todas en el mismo nivel.

Con todo, hemos optado por enunciar las distintas infracciones a los efectos puramente ilustrativos en el siguiente cuadro.

INFRACCIONES	
Muy graves	El incumplimiento, por los titulares de altos cargos, de las normas sobre incompatibilidades, y sobre abstención e inhibición a que se refieren los artículos 3 y 6, y 7, respectivamente, de la presente Ley, cuando se haya producido daño manifiesto a la Administración de la Junta de Andalucía.
	La falsedad de los datos y documentos que deben ser presentados conforme a lo establecido en esta Ley.
	La omisión de datos y documentos que sean relevantes por su importancia o trascendencia social, y que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta Ley.
Graves	El incumplimiento, por los titulares de altos cargos, de las normas sobre incompatibilidades, y sobre abstención e inhibición a que se refieren los artículos 3 y 6, y 7, respectivamente, de la presente Ley, y no constituyan infracción muy grave <i>por haber producido daño manifiesto a la Administración de la Junta de Andalucía.</i>
	La omisión de datos y documentos que deban ser presentados conforme a lo previsto en esta Ley y no constituyan infracción muy grave <i>derivada de la omisión de datos y documentos que sean relevantes por su importancia o trascendencia social, y que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta Ley.</i>
	La no declaración de actividades, bienes e intereses, en el correspondiente Registro, tras el requerimiento para ello.
	La comisión de dos infracciones leves en el período de un año.
Leve	La no declaración de actividades, bienes e intereses en el correspondiente Registro, dentro de los plazos establecidos, cuando se subsane tras el requerimiento que se formule al efecto.

6.2. Sanciones

La Ley 3/2005 distingue entre sanciones principales y accesorias, aunque lo hace con una técnica un tanto mejorable y, en general, tanto desde el punto de vista de la técnica como de las sanciones previstas, podemos decir que nos encontramos ante uno de los aspectos más débiles de la Ley.

6.2.1. Sanciones principales

El artículo 16 de la Ley 3/2005, bajo la rúbrica de *Sanciones*, sólo prevé dos tipos de sanciones: la amonestación y la publicación del incumplimiento de la Ley en el *Boletín oficial de la Junta de Andalucía*. Como podemos apreciar, se ha articulado un sistema de sanciones que se restringen al reproche, podríamos decir moral, de la conducta del infractor que, en el caso de la amonestación queda en una esfera privada y que, en el caso de la publicación, se exterioriza para el conocimiento de terceros. En este sentido, no parece de recibo que el régimen de sanciones se circunscriba a este tipo de sanciones pues desde la ciudadanía se observa con recelo este tipo de medidas para el incumplimiento de la Ley por parte de los altos cargos.

En el fondo de estas sanciones se aprecia de nuevo el espíritu de la legislación de los años ochenta en la medida en que si bien se establecen sanciones, las consecuencias son «irrelevantes» para los sujetos infractores, que en cierta medida resultan impunes pues, la publicación de la sanción o la amonestación quedan en la esfera de la honestidad, de la imagen pública pero no tienen consecuencias en la esfera particular y patrimonial del sujeto, que incluso en los casos de destitución no supone una merma de su patrimonio actual y solo de sus expectativas futuras. Todo ello, partiendo de la premisa de la apertura de un verdadero expediente sancionador pues en el fondo nos hallamos ante una realidad perversa ya que la declaración de incumplimiento de un alto cargo y la posterior publicación tendrá consecuencias políticas en aquellos que los nombraron, en el Gobierno y, por ende, en el partido dirigente, situación que, como es comprensible aunque no deseable, provocará que se realicen maniobras evasivas por parte de aquellos de los que resultará beneficiario reflejo el presunto infractor.

Realizadas estas breves reflexiones pasemos al análisis de las sanciones principales.

6.2.1.1. Amonestación

La amonestación está reservada para las infracciones leves, es decir, para los supuestos de no declaración de actividades, bienes e intereses en el correspondiente Registro, dentro de los plazos establecidos, cuando sea subsanado tras el requerimiento⁶⁵.

Esta sanción no parece razonable en un régimen sancionador de altos cargos en la medida que a estos «servidores públicos» se le debería exigir un plus que dejara de manifiesto la especial responsabilidad que ostentan y el daño y la desconfianza que provocan en el sistema sus incumplimientos⁶⁶ pues la amonestación, que tiene un carácter privado, no parece una sanción adecuada, al menos con carácter exclusivo, en esta materia.

65 En este mismo sentido, pueden verse los artículos 18 Ley Cataluña 13/2005; 21.3 Ley Cantabria 1/2008; 67.1 Ley La Rioja 8/2003; 12.2 Ley Asturias 4/1995; 14.2 Ley Galicia 9/1996; 15.2 Ley Navarra 19/1996; 16.2 Ley Baleares 2/1996 o 17.1 Ley Canarias 3/1997.

66 Puede servir de símil como la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte contempla un régimen severo para los dirigentes deportivos por las declaraciones y actuaciones que puedan llevar a cabo que puedan provocar altercados y todo ello en virtud del papel que pueden llegar a jugar en este campo.

6.2.1.2. Publicación del incumplimiento de la Ley en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*

Esta sanción está prevista, con determinadas particularidades, como consecuencia jurídica en el caso de infracciones graves y muy graves, en todas las Comunidades Autónomas que disponen de un régimen sancionador en la materia⁶⁷. De este modo, Cataluña la contempla como sanción conjunta con la destitución inmediata para las infracciones graves —art. 18.1 Ley 13/2005—; Cantabria, como una de las posibles sanciones en el caso de las muy graves —art. 21.1.a)— y como sanción necesaria en las graves —art. 21.2.a) Ley 1/2008—⁶⁸; La Rioja como un instrumento de publicidad en los supuestos de infracciones graves y muy graves —art. 67.3 Ley 8/2003; Asturias, Baleares y Canarias prevén como sanción principal para la infracciones graves y muy graves la declaración del incumplimiento y la publicación en el *Boletín Oficial de Principado de Asturias, Baleares y Canarias* —art. 12.1 Ley 4/1995, art. 16.1 Ley 4/2001 y 3/1997 respectivamente—; Galicia obliga a la publicación en el *Boletín Oficial de Galicia* de los acuerdos en que se declare la responsabilidad muy grave o grave —art. 14.19/1996; Navarra, en los supuestos de infracciones graves y muy graves, establece como sanción la declaración del incumplimiento pero reserva exclusivamente la publicación en el *Boletín Oficial* de las segundas —art. 15.1 Ley 19/1996 y Castilla-La Mancha y Extremadura reservan esta media para las faltas graves, pues en el caso de las muy graves la sanción será la destitución inmediata —art. 11 Ley 11/2003 y 9.1.b) Ley 5/1996 respectivamente—.

En el caso de Andalucía, que se sitúa en la misma línea que Asturias, Baleares y Canarias, está configurada como sanción necesaria principal para los supuestos de infracciones graves y muy graves se procederá a la declaración de incumplimiento y la publicación en el *Boletín Oficial*. Esta sanción puede entenderse que responde al principio de transparencia, principio que preside la regulación de los altos cargos, pero entendemos que no debería ser configurada como una sanción, ni accesoria ni principal, sino como una consecuencia del régimen especial de este tipo de personal al servicio de la ciudadanía que exige una

67 La referencia concreta al medio concreto de publicación, es decir al *Boletín Oficial*, sólo existe en la Legislación estatal desde 1995 ya que la Ley 25/1983 sólo exigía que las infracciones se hicieran públicas.

68 La formulación de la Ley Cántabra resulta particular en la medida que para las infracciones muy graves serán sancionadas con una o más de las siguientes sanciones: declaración del incumplimiento de la Ley y la publicación de este hecho en el *Boletín Oficial de Cantabria*; la destitución en los cargos públicos que se ocupen, salvo que ya se hubiera cesado en los mismos; la suspensión de las funciones por un periodo de tres años y el traslado de puesto de trabajo dentro de la propia localidad cuando se trate de la infracción tipificada en el artículo 20.1.f); la prohibición de ocupar un alto cargo durante un periodo de entre cinco y diez años y la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente. Sin embargo, cuando llega a las infracciones graves dispone que se sancionarán con: la declaración del incumplimiento de la Ley y la publicación de este hecho en el *Boletín Oficial de Cantabria*; la prohibición de ocupar un alto cargo durante un periodo de entre dos y cinco años; y, por último, con la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente. Como podemos apreciar de la redacción del precepto para la infracciones muy graves se establecen una serie de sanciones que de forma discrecional podrán imponerse de forma individual o conjunta; sin embargo, en el caso de las graves parece que las sanciones previstas deben ser todas impuestas.

especial publicidad⁶⁹. Por tanto, otorgar carta de sanción a esta medida nos parece un tanto desmesurado y, por ello, la opción más adecuada podría ser la seguida por La Rioja cuando dispone que «la imposición de una sanción muy grave o grave, deberá ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial de La Rioja*» (art. 67.3 Ley 8/2003) o de un manera más imprecisa pero con el mismo sentido Galicia —art. 14.1/1996—⁷⁰.

SANCIONES	
INFRACCIÓN	SANCIÓN PRINCIPAL
Leve	Amonestación
Grave	Declaración de incumplimiento de la Ley y la publicación de la misma en el <i>BOJA</i>
Muy grave	

6.2.2. Sanciones accesorias: el cese y la imposibilidad de ocupar altos cargos

El artículo 17 de la Ley 3/2005 prevé el cese y la prohibición para ocupar cargos durante una determinada horquilla temporal dependiendo de si la infracción es grave o muy grave. Sin embargo, la naturaleza de la medida es un tanto incierta pues podría pensarse, opción que sería la más razonable, que es una consecuencia de la comisión de infracciones de especial relevancia como son las graves y las muy graves, ya que no resulta razonable que una persona que ha incurrido en este tipo de infracciones pudiese continuar en su cargo; todo ello sin olvidar que las medidas señaladas se encuentran en un artículo distinto al de las sanciones⁷¹. Sin embargo, la redacción del precepto nos conduce hacia otros derroteros pues, aunque pueda producir cierta perplejidad, tiene o así lo parece la connotación de sanción accesoria

69 Como señala Meseguer Yebra, cuya opinión secundamos, «resulta peculiar que la publicidad del incumplimiento se perfila como sanción, como castigo en sí misma y no como requisito formal a determinados efectos. Recuerda, con efecto inverso, a la difusión de las sentencias condenatorias como medida para el restablecimiento al perjudicado en el pleno disfrute de su derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 9.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen)», Meseguer Yebra (2007, 274).

70 Sorprendentemente Castilla-La Mancha reserva esta media para las faltas graves pues en el caso de las muy graves la sanción será la destitución inmediata —art. 11 Ley 11/2003— como si en el caso de las muy graves fueran incompatibles la una con la otra. La consideración de la publicación como sanción podría explicar el sentido de ese precepto en la medida que podrían querer evitar una doble sanción cuando podría considerarse como un simple instrumento de publicidad.

71 En Cataluña el cese es una sanción principal en el caso de las infracciones graves —art. 18.13/2005—. En un sentido similar, en Navarra las personas que hubieran sido sancionadas por una infracción muy grave, serán cesadas en el cargo en el plazo de un mes desde que adquiera firmeza la resolución —art. 16.2 Ley 19/1996— pero en el caso de las graves, la resolución podrá determinar la procedencia o no del cese del infractor como alto cargo —art. 16.3 Ley 19/1996—. En Castilla-La Mancha prevé el cese inmediato para las faltas muy graves en el cargo —art. 11 Ley 6/1994—, al igual que en Extremadura —art. 9.1.c) Ley 5/1996—.

cuando dispone que «quienes hubieran sido sancionados por la comisión de una infracción muy grave de las tipificadas en esta Ley serán, en su caso, cesados y no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un período de entre tres y diez años» o de hasta tres años en el caso de la graves —hubiera sido conveniente en cuanto a la horquilla que hubiese seguido el ejemplo de La Rioja para no haber hecho coincidir el final de las graves con el comienzo de las muy graves—⁷². Por tanto parece que tiene un carácter accesorio pues no es una consecuencia inmediata de la sanción principal por la comisión de infracciones graves o muy graves, sino una posibilidad. Para lograr un sentido contrario y, por tanto, ser de aplicación inmediata, podríamos aplicar la argumentación que hemos empleado en el supuesto del artículo 16.2 de la Ley 3/2005, es decir el que exige a los infractores, en su caso, la restitución de las cantidades percibidas indebidamente... y entender que la expresión en su caso se está refiriendo a los supuestos en que se hubiese cometido por el alto cargo una infracción de las calificadas como graves o muy graves. Pero esta interpretación es un tanto forzada pues la Ley se refiere expresamente a los que hubieran sido sancionados por infracciones graves o muy graves, y continúa con la expresión, entre comas, de en su caso, serán cesados y no podrán ser nombrados...

Por tanto, debe ser considerada como una posibilidad que no opera de forma automática y en apoyo de esta tesis se encuentra la exposición de motivos cuando manifiesta que «se tipifican las infracciones y sanciones correspondientes, **puediendo conllevar éstas el cese inmediato del infractor y la imposibilidad de ser nombrado para el desempeño de alto cargo por un período de tiempo de hasta diez años**».

Esta sanción accesoria a su vez es doble en la medida que su imposición conlleva cese e imposibilidad de ser nombrado por un periodo que puede llegar hasta los diez años⁷³. Esta opción es correcta ya que no tendría sentido que un alto cargo fuese sancionado con la imposibilidad de ser nombrado para el desempeño de los cargos contemplados en el artículo 2 y no fuese cesado salvo en los casos en que ya hubiese sido cesado con anterioridad, por ejemplo, por la finalización del mandato, en cuyo caso sería perfectamente coherente.

72 Las horquillas temporales varían de una Comunidad Autónoma a otra: Cantabria, de cinco a diez años para las muy graves y entre dos y cinco para las graves —art. 21 Ley 1/2008—; Cataluña, hasta cuatro años —art. 19 Ley 13/2005—; La Rioja, de tres años y un día hasta diez años para las muy graves y hasta tres años para las graves —art. 67.1 Ley 8/2003—; Asturias, de tres a diez años para las muy graves y hasta tres años para las graves —art. 13.3 Ley 4/1995—; Galicia, de tres a diez años para las muy graves y hasta tres años para las graves —art. 15 Ley 9/1996—; Navarra, hasta tres años para las graves y de tres a diez años para las muy graves, siendo la medida solo aplicable a todos los supuestos de infracciones muy graves y solo para las graves que hayan finalizado con el cese del alto cargo —art. 16.4 Ley 19/1996—; Baleares, de dos a seis años para las muy graves y hasta dos años para las graves —art. 17.2 Ley 2/1996—; Canarias, entre tres y diez años para las muy graves y hasta tres para las graves —art. 18 Ley 3/1997—; Extremadura, solo prevé esta sanción para las infracciones muy graves y el periodo será de tres a diez años —art. 9.3 Ley Extremadura 5/1996—.

73 En la Comunidad de Cantabria se prevé, entre las sanciones principales para los supuestos de infracciones muy graves, la destitución del cargo, sin embargo, en el caso de las graves sólo se prevé la prohibición de ocupar un cargo durante un periodo de entre dos y cinco años, véase esta particularidad en el artículo 21 Ley 1/2008.

El artículo 17 también prevé unos criterios «para la graduación de las «medidas previstas en el precepto»⁷⁴. Esta referencia a las medidas —en plural— plantea un escenario particular pues entendemos que alude al cese y a la prohibición de acceso a cargo de los contemplados en el artículo 2. Sin embargo, difícilmente se puede graduar el cese, debiendo, por tanto, entender que quedan restringidas a la graduación de las segundas.

Los criterios establecidos pueden ser clasificados en objetivos y subjetivos.

Entre los primeros se encontrarían la existencia de perjuicios para el interés público si no se hubiera tenido en cuenta para tipificar la infracción⁷⁵, el tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad y la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles⁷⁶ y dentro de los subjetivos, la repercusión de la conducta en los administrados⁷⁷.

La repercusión de la conducta en los administrados constituye inicialmente un criterio particularmente interesante en cuanto que permite modular, en sentido u otro, la sanción de acuerdo con los impulsos sociales de cada momento y, con ello, corregir el escaso o el excesivo rigor de la norma en consonancia con la valoración social del acto en el momento y en el lugar en que se produjo. Aún así este criterio es particularmente desafortunado por la enorme dificultad para su concreción y evaluación pues lo deja en manos de los medios de comunicación que le proporcionarán una mayor o menor cobertura informativa en virtud de criterios de oportunidad y, en muchos casos, de sensacionalismo. De esta forma, se pone en riesgo el carácter personalista de la sanción administrativa ya que el tratamiento que los medios dispensen al hecho no está dentro de la acción u omisión constitutiva de la infracción.

Igualmente resulta llamativo que se emplee como criterio el tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad⁷⁸ ya que, como manifiesta Meseguer Yebra «a mayor tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad lo que evidencia es la falta de eficacia y operatividad del propio aparato inspector y de control de la Administración interesada»⁷⁹.

74 Recordemos que no existen unos criterios específicos para la graduación de las infracciones en la Ley Andalucía 3/2005.

75 En este sentido, García Mexía, P. (2001: 265), discrepa en el hecho de que este criterio sea idóneo para la graduación de las sanciones en la medida que todas las infracciones tipificadas supone de una forma u otra la existencia de un perjuicio para el interés público. Algunas Comunidades Autónomas han contemplado este criterio como es el caso como puede verificarse en los artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996 o 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

76 Contemplan el mismo criterio, entre otros los artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 68.1 Ley La Rioja 8/2003; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996; 19.1 Ley Canarias 3/1997 o 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

77 Algunas Comunidades han contemplado este criterio para la graduación de la prohibición de acceso a cargo público, véanse, entre otros, los artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996, 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996 o 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

78 Este criterio también es empleado en las Comunidades de Canarias —art. 19.1 Ley 3/1997— y La Rioja —art. 68 Ley 8/2003—.

79 Meseguer Yebra, J. (2007: 278).

SANCIONES ACCESORIAS		CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES ACCESORIAS
Leve	—	—
Grave	Cese + prohibición de ser nombrado para ocupar cargos del artículo 2 de la Ley 3/2005 por un periodo de hasta 3 años.	Existencia de perjuicios para el interés público si no se hubiera tenido en cuenta para tipificar la infracción.
Muy grave	Cese + prohibición de ser nombrado para ocupar cargos del artículo 2 de la Ley 3/2005 por un periodo de 3 a 10 años.	El tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad. La repercusión de la conducta en los administrados. En su caso, la percepción indebida de cantidades para el desempeño de actividades públicas incompatibles.

6.2.3. Obligación de reintegrar las cantidades

El artículo 16, junto con las sanciones principales que acabamos de exponer, prevé que «Con independencia de las sanciones por infracciones muy graves y graves que les sean impuestas, los infractores deberán, en su caso, restituir las cantidades percibidas indebidamente por el desempeño de actividades públicas incompatibles o que por razón de indemnización tras el cese tengan derecho, de la forma que se establezca reglamentariamente».

Esta medida, aunque ubicada sistemáticamente en el precepto dedicado a las sanciones como sucede en otras muchas leyes autonómicas, no es o no debe ser entendida como una sanción sino como un medio de restitución de la legalidad perturbada, a través de una apropiación indebida. Este es el caso de Cataluña donde está considerada como una medida accesoria⁸⁰ o Navarra donde se califica de medida complementaria⁸¹. Sin embargo, existen leyes autonómicas que la configuran y contemplan como una verdadera sanción, como es el caso de Cantabria que manifiesta que «las infracciones contempladas en la presente Ley se sancionarán de la siguiente forma las infracciones muy graves, con una o más de las siguientes sanciones: e) la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente» e igualmente se prevé la misma sanción para las graves⁸².

80 Art. 19.4 Ley Cataluña 13/2005. Con un esquema muy similar al andaluz, el artículo 67.3 Ley La Rioja 8/2003, 12.3 Ley Asturias 4/1995, 14.3 Ley Galicia 9/1996, 16.3 Ley Baleares 2/1996 y 17.2 Ley Canarias 3/1997.

81 Véase el artículo 16.1 de Ley Navarra 19/1996.

82 Artículos 21.1.e) y 21.2.c) Ley Cantabria 1/2008.

Al margen de la consideración de la medida como sanción o medida complementaria o accesoria hay dos aspectos que merecen nuestra atención. En primer lugar, la discrecionalidad que parece deducirse de la redacción del precepto pues, a diferencia de Cataluña que dispone que «los infractores, en todos los casos y con independencia de las sanciones establecidas por el artículo 18, deben restituir las cantidades que hayan percibido indebidamente» —art. 19.4 Ley 13/2005—, en Andalucía, como en la mayoría de las Comunidades Autónomas, se introduce un elemento que distorsiona la claridad de la normativa catalana cuando establece que «con independencia de las sanciones por infracciones graves o muy graves que le sean impuestas los infractores deberán, en su caso, restituir...». De esta redacción parece deducirse que la restitución no opera de forma automática y que podría darse el caso de ante una percepción de cantidades indebidas no existiera la obligación de reintegro, quedando las cantidades en el patrimonio del infractor. Pese que la fórmula empleada en el precepto podría dar lugar a esta interpretación, el sentido común no conduce a entender, no exenta de dudas y posibles problemas, que nos hallamos ante simplemente una fórmula de estilo un tanto desafortunada y que la expresión «en su caso» debe ser entendida como en los casos en que se produzca el supuesto de hecho, los infractores deberán restituir las cantidades percibidas indebidamente pues de otra manera se llegaría a una situación del todo absurda.

Por último, no podemos dejar de abordar, aunque sea brevemente, otra cuestión de una enorme trascendencia como es la relativa a los supuestos de hecho contemplados para la aplicación de esta medida. La Ley distingue dos supuestos bien diferenciados: a) restituir las cantidades percibidas indebidamente por el desempeño de actividades públicas incompatibles —particularmente las contempladas en el artículo 6.a) de la Ley Andalucía 3/2005—⁸³, b) restituir las cantidades percibidas a las que tengan derecho por razón de indemnización tras el cese.

La mayoría de las Comunidades Autónomas, entre las que se encuentran Cantabria, Cataluña, Asturias, Galicia, Navarra, Baleares, de una forma genérica, se refieren a cantidades percibidas indebidamente⁸⁴, pero solo algunas como es el caso de la Ley La Rioja 8/2003 y la Ley Canarias 3/1997 reproducen la literalidad del texto de Andalucía refiriéndose exclusivamente a las cantidades percibidas indebidamente por el desempeño de actividades públicas incompatibles, aunque el resultado final es el mismo pues las cantidades serán percibidas de forma indebida en la medida que resultan incompatibles con el cargo público que se desarrolla.

Sin embargo, la segunda supone una novedad significativa porque viene a considerar que en caso de cese, entendemos como consecuencia de un procedimiento sancionador, que los ex altos cargos perderán el derecho a toda indemnización que se pudiera derivar de su

83 Con la misma redacción los artículos 67.2 Ley La Rioja 8/2003 y 17 Ley Canarias 3/1997.

84 Véanse, entre otros los artículos 21.2.b) Cantabria Ley 1/2008, 19.4 Ley Cataluña 13/2005, 12.3 Ley Asturias 4/1995, 14.3 Ley Galicia 9/1996, 16 Navarra Ley 19/1996 y 16.3 Baleares Ley 2/1996.

cargo, y concretamente la asignación económica contemplada en el artículo 24 que recoge el derecho a una asignación económica de las retribuciones del cargo en que se cesa por cada año de ejercicio, con un mínimo de tres mensualidades y un máximo de doce, y, por tanto, en el caso de haberlas percibido deberán restituirlas⁸⁵.

Esta previsión muy oportuna pues el cese como consecuencia de un procedimiento sancionador no debería llevar aparejado ningún tipo de indemnización.

6.2.4. Críticas al régimen de sanciones previsto en la Ley Andalucía 2005 y propuestas de lege ferenda

La configuración de las sanciones previstas por la Ley 3/2005 resulta, desde nuestra perspectiva, de difícil comprensión para la ciudadanía pues de la misma se desprende un régimen donde no existen casi consecuencias jurídicas para el infractor, pese a que sea la tónica general en el resto de disposiciones autonómicas. La amonestación para el supuesto de infracciones leve y la declaración de incumplimiento y su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* resultan sanciones que, en el primer caso, se quedan en la esfera particular del infractor y, en el segundo caso, la consecuencia jurídica queda restringida a un reproche público. En ambos casos parece que, partiendo de la especial implicación que tienen los altos cargos y del ejemplo que deberían dar a la sociedad, las infracciones tienen unas consecuencias jurídicas muy poco represivas.

Es cierto que se puede imponer como sanción accesoria el cese y la prohibición de acceso a la condición del alto cargo por un plazo que puede alcanzar los diez años, pero esta es una posibilidad y no una consecuencia inmediata para los supuestos de infracciones graves y muy graves. Esta situación no es aceptable en la medida que la comisión de una infracción de esa naturaleza debería llevar aparejada de manera indivisible esta sanción accesoria.

Por tanto, nuestra propuesta sería contemplar como sanción principal las multas⁸⁶ pues, aunque no es preciso recordarlo, los altos cargos son puestos bien retribuidos a cargo de los presupuestos y, por tanto, justificar que la comisión de una infracción propia de su condición no conlleve sanción pecuniaria alguna no es aceptable pues, en muchos casos, nos encontramos ante personas con ocupaciones en la empresa privada o incluso en la Administración que, en el supuesto de imponerle la sanción más gravosa, volverán a su puesto de trabajo, sin repercusión alguna en su patrimonio.

85 Véase el epígrafe dedicado a las asignaciones económicas a ex altos cargos.

86 Sin embargo, esta es una práctica común en la medida que ni la Ley estatal ni ninguna de las autonómicas contempla una sanción de esta naturaleza.

En segundo lugar, entendemos que el cese debería configurarse como una consecuencia inmediata e indisoluble de la sanción pecuniaria por la comisión de infracciones graves y muy graves, al igual que la publicación en el *Boletín Oficial de Andalucía*; mientras que la prohibición para acceder a la condición de alto cargo podría quedar configurada como una sanción accesoria.

PROPUESTAS LEGE FERENDA DE RÉGIMEN DE SANCIONES			
TIPO DE INFRACCIÓN	SANCIÓN PRINCIPAL	SANCIÓN ACCESORIA	OTRAS CONSECUENCIAS DE LAS SANCIONES
Leves	Pecuniaria + amonestación	—	Devolución, en su caso, de las cantidades percibidas indebidamente.
Graves		Prohibición de ocupar cargo público por un periodo comprendido entre hasta tres años.	Cese. Declaración del incumplimiento y publicación en el <i>BOJA</i> .
Muy graves	Pecuniaria	Prohibición de ocupar cargo público por un periodo comprendido entre tres años y un día hasta 10 años.	Devolución, en su caso, de las cantidades percibidas indebidamente. Pérdida de las indemnizaciones y de la asignación de alto cargo.

6.3. Procedimiento sancionador

6.3.1. Consideraciones previas

Una de las grandes e importantes novedades de la Ley Andalucía 3/2005 en relación a la Ley 5/1984 fue, como manifiesta en la exposición de motivos, articular «un completo régimen sancionador, inexistente en la regulación anterior, para quienes infrinjan la Ley», no exento de diversas carencias como hemos tenido ocasión de exponer. Pero su punto más débil es la ausencia de atención al procedimiento en la medida que sólo se establecen los órganos sancionadores, las actuaciones previas y las medidas de carácter provisional, aunque también es cierto que dedica un precepto a la prescripción de infracciones y sanciones —art. 20 Ley 3/2005—, pese a que solo sea para realizar una remisión al régimen previsto en la Ley 30/1992, dando lugar a un procedimiento escasamente regulado. Con todo, para cubrir este vacío la Ley Andalucía 3/2005, en el artículo 18 dispone que «el procedimiento sancionador se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, salvo en las peculiaridades específicas del mismo»⁸⁷. Esta remisión al Real Decreto 1398/1993 es

⁸⁷ Incluso alguna remite a lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento sancionador general de la Comunidad Autónoma como es el caso del artículo 15 Ley Asturias 4/1995.

común en el resto de leyes autonómicas de altos cargos⁸⁸ y también se produce en la normativa estatal, con la excepción de Baleares que dispone que «el procedimiento sancionador se regirá por lo que dispone el Decreto 45/1995, de 4 de mayo, mediante el cual se aprueba el reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la comunidad autónoma de las Islas Baleares»⁸⁹. Podría cuestionarse si no hubiera sido más acertado seguir el ejemplo de la Comunidad Balear y que la remisión hubiera sido al Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado⁹⁰. En este sentido Meseguer Yedra entiende que la remisión es correcta por dos razones. La primera de ellas «recuerda que la potestad deberá ejercerse eventualmente frente a personas que pueden no ostentar la condición de funcionarios públicos, condición que se refiere para el ejercicio de la potestad disciplinaria. Por otro lado y en segundo lugar, la posibilidad de que esta potestad pueda actuarse una vez cesado el titular en su cargo impone que aquella no esté supeditada, como condición de ejercicio, a la existencia actual de un vínculo de sujeción especial. Si fuese de otra manera no podría perseguirse, por ejemplo, la infracción de algunas de las obligaciones a que están sujetos los ex altos cargos durante distintos plazos tras su cese»⁹¹.

Sin embargo, como apunta este mismo autor estas razones no hubieran impedido que la Ley hubieran remitido al procedimiento disciplinario de los funcionarios como el idóneo para deducir la responsabilidad administrativa en la materia, introduciendo aquellas especificidades que demanda el distinto ámbito subjetivo, pues en último caso, no deja de ser una extrañeza que los altos cargos carezca de un régimen sancionador.

88 Artículo 19 de la Ley Baleares 2/1996.

89 Véase, sobre esta materia, D. Cámara del Portillo, *Régimen disciplinario de los empleados públicos. La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

90 Meseguer Yedra (2007: 298).

91 Esta competencia, según el Decreto 16/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública corresponde a la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios —art. 12.2.i)—. Sin embargo, en el actual organigrama de Consejerías, establecido por el Decreto del Presidente 14/2010, corresponden a la Consejería de Hacienda y Administración Pública las competencias que tenía atribuidas la Dirección General de Inspección y Evaluación de Servicios —art. 3.2.

6.3.2. Órganos competentes del procedimiento sancionador

El artículo 21 de la Ley Andalucía 3/2005, desarrollado a su vez por el artículo 21 del Decreto Andalucía 176/2005, distingue entre los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución que a su vez varían en virtud de si el presunto infractor es miembro o no del Consejo de Gobierno, comprendiéndose en el mismo, como establece el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las personas titulares de la Presidencia de la Junta de Andalucía, de la Vicepresidencia o Vicepresidencias, en su caso, de las Consejerías y los Consejeros y Consejeras sin cartera.

6.3.2.1. Incoación

El órgano competente para iniciar el procedimiento de sanción dependerá, como hemos anunciado anteriormente, de si el alto cargo es miembro o no del Consejo de Gobierno. En el primer caso corresponderá al Consejo de Gobierno —art. 21.1 Ley 3/2005— y en los demás supuestos, al titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos⁹².

6.3.2.2. Instrucción

Cuando los posibles infractores sean miembros del Consejo de Gobierno, corresponderá a este último designar quién desarrollará esta fase del procedimiento y para el resto de altos cargos será el titular de la Consejería de Hacienda y Administración a quien corresponda designar al órgano instructor.

6.3.2.3. Resolución

La fórmula de la Ley Andalucía 3/2005 para dibujar el escenario de la competencia para la imposición de las sanciones responde a un doble criterio:

- a) Orgánico. Corresponde al Consejo de Gobierno la imposición de las sanciones cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Consejo de Gobierno con independencia de si son leves, graves o muy graves.
- b) De gravedad. Corresponderá al Consejo de Gobierno la imposición de sanciones muy graves en todos los supuestos. En los supuestos de sanciones por infracciones graves o muy graves corresponderá al titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

92 Véanse los artículos 16 Ley Asturias 4/1995, 19.1 Ley Galicia 9/1996, 17.1 Ley Navarra 19/1996, 18.2 Ley Baleares 2/1996, 22.2 Ley Canarias 3/1997 y 22.2 Ley Cantabria 1/2008.

ÓRGANOS COMPETENTES		
	Presuntos infractores	Órgano competente
Incoación (arts. 21.1 Ley 3/2005)	Altos cargos miembros del Consejo de Gobierno.	Consejo de Gobierno.
	Altos cargos no miembros del Consejo de Gobierno.	Titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
Instrucción (art. 22.2 Ley 3/2005)	Miembros del Consejo de Gobierno.	Quien designe el Consejo de Gobierno.
	Altos cargos no miembros del Consejo de Gobierno.	Titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
Resolución (art. 22.3 Ley 3/2005)	Altos cargos miembros del Consejo de Gobierno.	Consejo de Gobierno.
	Restos de altos cargos cuando las sean infracciones muy graves. Altos cargos no pertenecientes al Consejo de Gobierno en los supuestos de infracciones leves y graves.	Titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y de otros cargos públicos.

6.3.3. Actuaciones previas

La Ley Andalucía 3/2005 no contiene referencia alguna a las medidas previas al inicio del procedimiento sancionador. Ahora bien, el artículo 18 de la Ley establece, como hemos expuesto anteriormente, que «el procedimiento sancionador se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, salvo las peculiaridades específicas del mismo». En consecuencia, resulta de plena aplicación el artículo 12 de la citada norma estatal que dispone que «con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y la circunstancias relevantes que concurren en unos y otros casos».

El citado precepto, como podemos observar, no hace referencia alguna a la posibilidad de notificar al interesado el inicio de las citadas actuaciones y, por tanto, a diferencia de otras disposiciones autonómicas⁹³ e incluso de la Ley estatal⁹⁴, este comportamiento no resulta exigible, sin que ello quiera decir que no sea posible o factible.

Estas actuaciones previas, continúa el artículo 12 del Real Decreto 1398/1993 «serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente». Esta indeterminación del Real Decreto fue superada por el Decreto Andalucía 176/2005. El artículo 19 del citado Decreto, bajo la rúbrica *Actuaciones previas al procedimiento sancionador*, atribuye la facultad, a los órganos competentes en cada caso para incoar el procedimiento sancionador⁹⁵, de ordenar a la Dirección General de Inspección y Evaluación⁹⁶ «que realice actuaciones previas reservadas con objeto de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación». Las informaciones obtenidas serán elevadas al órgano que ordenó las actuaciones, a quién corresponderá determinar si procede a la apertura del expediente sancionador.

6.3.4. Medidas de carácter provisional

El artículo 21 de la Ley Andalucía 3/2005 prevé que «el órgano competente para resolver el procedimiento podrá acordar motivadamente, como medida de carácter provisional, la suspensión de empleo y sueldo con los efectos previstos en la legislación en materia de función pública, así como de cualquier autorización de libramientos a quienes estén incurso en un procedimiento sancionador por infracción de lo establecido en la presente Ley»; precepto que viene a ser un concreción del artículo 15 del Real Decreto 1398/1993, bajo la rúbrica *medidas de carácter provisional* que, como se ha expuesto anteriormente, es la norma por la que regirá el procedimiento sancionador en materia de altos cargos⁹⁷.

Sin embargo, la Ley de altos cargos vincula, a su vez, la suspensión de empleo y sueldo a los efectos previstos en la legislación en materia de función pública y, por tanto, se produce una remisión a la Ley 7/2007, de 12 abril, Estatuto Básico del Empleado Público que prevé que «El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión

93 Artículo 19.1 Ley 5/2006.

94 Esta facultad corresponde al Consejo de Gobierno cuando los altos cargos formen parte del mismo y en los restantes casos corresponderá a quien ostente la titularidad de la Consejería de Justicia y Administración Pública (arts. 21 Ley Andalucía 3/2005 y 21 Decreto Andalucía 176/2005).

95 Véase la nota 32.

96 Véase el artículo 18 Ley Andalucía 3/2005.

97 Artículo 98.3 de la Ley 7/2007, de 12 abril, Estatuto Básico del Empleado Público.

las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo»⁹⁸. La consecuencia final resulta desafortunada pues el esquema salarial de los altos cargos no es asimilable al previsto para los empleados públicos y, por ello la remisión a las retribuciones básicas no parece muy acertada, ante lo cual, proponemos que en estos casos y mientras se mantenga la suspensión se equiparé la retribución básica a la correspondiente a un funcionario del grupo A⁹⁹.

6.3.5. Prescripción de infracciones y sanciones

La Ley 3/2005 remite en esta materia, en su artículo 20, al régimen de prescripción establecido en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico del las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común y, por tanto, a lo establecido en el artículo 132 de la citada norma¹⁰⁰.

Curiosamente, este último precepto comienza manifestando que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan y solo, como es el caso que nos ocupa, en los supuestos en que no se prevea nada al respecto, se aplicará supletoriamente lo previsto en la norma.

6.3.5.1. Prescripción de las infracciones

El artículo 132 de la Ley 30/1992 prevé un plazo de prescripción para las infracciones muy graves de tres años, de dos años para la graves y de seis meses para las leves¹⁰¹.

En este sentido, es de especial importancia determinar el *dies a quo* que, como dispone el citado precepto, se iniciará desde el día que la infracción se hubiera cometido. Sin embargo, como bien señalan los Gamero Casado y Fernández Ramos, «esta regla puede plantear problemas en el caso de infracciones continuadas, sin que la LRJPAC dé respuesta a tales supuestos. Para estos casos, las leyes sectoriales suelen establecer que el plazo de prescripción

98 Véase, sobre este particular, C. Ortuño Navalón y R. Manzana Laguarda, *Las retribuciones de los empleados públicos*, Tirant lo Blach, Valencia, 2008.

99 Son numerosas las Comunidades Autónomas que se remiten al régimen subsidiario de la Ley 30/1992 —art. 25 Ley Cantabria 1/2008; art. 14 Ley Asturias 4/1995, art. 20 Ley Navarra 9/1996, art. 22 Ley Baleares 2/1996 y art. 11 Ley Extremadura 5/1996— y otras, como es el supuesto de La Rioja —art. 748/2003— y de Canarias —art. 24 Ley 3/1997—, que sin hacer referencia a la Ley 30/1992, reproducen su artículo 132. Véase, en esta materia, L. A., De Diego Díez, *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona, 2009.

100 En Cataluña, donde solo se contempla la existencia de infracciones leves y graves, los plazos de prescripción se prevén expresamente y coinciden con los establecidos en la Ley 30/1992 —art. 22 Ley 13/2005—. En la Comunidad de Galicia, sin embargo, se establecen unos plazos distintos, de cinco años para las muy graves, tres años para las graves y seis meses para las leves —art. 16 Ley 9/1996—.

101 E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 628.

se computará a partir de la total consumación de la conducta constitutiva de la infracción, es decir, desde el cese completo de la conducta infractora». La Ley 3/2005, al remitir en esta materia a la Ley 30/1992, no contempla, por tanto, una solución para los supuestos de faltas continuadas; supuesto que es susceptible de producirse en esta materia con cierta frecuencia en la medida en que exista una causa de incompatibilidad y esta persista en el tiempo. Para estos supuestos, entendemos que no comenzará a computarse los plazos de prescripción hasta que no cese la conducta que origina la infracción pues cualquier otra interpretación constituiría un fraude de ley.

La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador; circunstancia que exige la práctica de notificación como ha puesto de manifiesto, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2007 (*La Ley Juris*: 11020/2007) y se reanudará si, por causas no imputables al presunto responsable estuviere paralizado más de un mes.

En este sentido cabe interrogarse sobre si las actuaciones previas, previstas en el artículo 19 del Decreto Andalucía 176/2005, podrían suspender el plazo de prescripción y la respuesta parece es negativa no por el hecho de la falta de notificación al interesado de las actuaciones previas, sino por la falta de previsión de la norma de esta posibilidad en estos casos. Sin embargo, creemos que podría ser oportuno, y por ello lo proponemos de *lege ferenda*, que la Ley contemplase, como sucede en determinados ámbitos como en el orden laboral, que la iniciación de las conductas inspectoras conducentes a la comprobación de la infracción suspenda la prescripción, siempre y cuando sea notificado al interesado. Esta reforma contribuiría, con todas las garantías oportunas para el interesado, a que la realización de actuaciones previas pudiesen ir en contra del propio interés público, más aun si cabe especialmente relevante en esta materia, al restringir, por el peligro de una posible prescripción, el tiempo dedicado a las indagaciones necesarias para poder proceder con rigor y con cierta certeza a la hora de iniciar un procedimiento sancionador.

Por último el *dies ad quem*, según la doctrina del Tribunal Supremo, la posibilidad de la prescripción de una infracción finaliza en el instante en que la Administración dicta y notifica la resolución sancionadora y, por tanto, el eventual recurso de la resolución y sus posibles demoras no tendrán efecto alguno sobre la prescripción de la infracción aunque sí podría tener relevancia con respecto a la prescripción de la sanción. Sin embargo, como manifiestan Gamero Casado y Fernández Ramos «a la vista de la doctrina más reciente según la cual para que una resolución sancionadora sea ejecutiva es necesaria la resolución expresa del recurso interpuesto, un sector de la doctrina defiende que, si no hay sanción firme hasta ese momento, el plazo de preinscripción debería seguir abierto»¹⁰².

102 Véase, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2009 (RJ 2009\599).

PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES			
INFRACCIONES	MUY GRAVES	GRAVES	LEVES
Plazos	3 años	2 años	6 meses
Inicio del cómputo	Desde el día de la comisión de la infracción. <i>Atención:</i> en los supuestos de infracciones continuadas se entenderá desde la cesación total de la conducta infractora.		
Interrupción de la prescripción	La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento, <i>con conocimiento del interesado</i> . <i>Atención:</i> La actuaciones previas no suspenden el plazo de prescripción.		
Reanudación del cómputo	Cuando se paralice el procedimiento durante más de un mes por causas no imputables al presunto infractor.		
Finalización del plazo	En el momento en que la Administración dicta y notifica la resolución sancionadora.		
Régimen jurídico	El artículo 132 de la Ley 30/1992 por remisión del artículo 20 de la Ley Andalucía 3/2005.		

6.3.5.2. Prescripción de las sanciones

El artículo 132 de la Ley 30/1992, al igual que para la prescripción de las infracciones, establece que serán las leyes sectoriales la que fijen los plazos de prescripción de las sanciones. En el supuesto de que aquéllas no los determinen —hipótesis que se da en el caso de la Ley Andalucía 3/2005—, las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y la impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las sanciones, como dispone el artículo 132.3 de la Ley 30/1992, comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción; interrumpiéndose con la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES			
INFRACCIONES	MUY GRAVES	GRAVES	LEVES
Plazos	3 años	2 años	6 meses
Inicio del cómputo	Desde el día siguiente en que adquiera firmeza la resolución sancionadora		
Interrupción de la prescripción	La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento de ejecución, <i>con conocimiento del interesado</i> .		
Reanudación del cómputo	Cuando se paralice el procedimiento durante más de un mes por causas no imputables al presunto infractor.		
Régimen jurídico	El artículo 132 de la Ley 30/1992 por remisión del artículo 20 de la Ley Andalucía 3/2005.		

6.3.6. Caducidad del procedimiento sancionador

La Ley Andalucía 3/2005 no se detiene en la caducidad del procedimiento sancionador y, por este motivo, en virtud del artículo 18 de norma, debemos acudir a las previsiones del Real Decreto 1398/1993 y a la propia Ley 30/1992.

El artículo 44.2 de la Ley 30/1992 dispone que «en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad»; reconociendo expresamente esta posibilidad que se concreta en el artículo 20.6 del Real Decreto 1398/1993 que establece un plazo de seis meses a contar desde el inicio del procedimiento.

El plazo de seis meses es susceptible de ser suspendido tal como prevé el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución o en los casos previstos en los artículo 5 y 7 del Real Decreto 1398/17933 (art. 20.6), es decir si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los Órganos Comunitarios o cuando exista un proceso penal sobre los mismos hechos.

Transcurrido el plazo de seis meses se debe producir una resolución que declare la caducidad y se ordenará el archivo de las actuaciones; sin que la misma produzca ni implique la imposibilidad de un ulterior ejercicio de *ius puniendi* en un nuevo procedimiento, en la medida

que no hayan transcurrido los plazos de prescripción, pues los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción¹⁰³.

En el caso en que no se emita de oficio la Resolución transcurrido el plazo, el interesado podrá requerir al órgano competente para que emita una certificación en la que conste que ha caducado el expediente y que se procede al archivo de las actuaciones (art. 20.6 Real Decreto 1398/1993).

7. SITUACIONES TRAS EL CESE

Una vez finalizado o concluido el desempeño de la actividad de la persona que ha ocupado un alto cargo debe plantearse el retorno a la actividad previa que desarrollaba. Pero lo cierto es que con el régimen de incompatibilidad que hemos visto, la desconexión de la ocupación anterior será inversamente proporcional al tiempo que se ha encontrado alejada de la misma y, por ello, se prevé un régimen de asignación económica transitorio. Sin embargo, de manera complementaria se establece un régimen adicional de mejora de la condición retributiva del personal al servicio de la Administración; circunstancia que puede resultar o llegar a ser un agravio comparativo con las personas que procedían de la actividad privada que no verán mejorada su retribución por el servicio prestado, pese a que su situación de inestabilidad inicialmente podría considerarse peor.

7.1. Asignación económica

La Ley Andalucía 3/2005 distingue tres diferentes modalidades de asignaciones económicas en virtud de un criterio subjetivo: ex presidentes, ex vicepresidentes y ex consejeros y, por último, el resto de los altos cargos. Para los segundos, el artículo 23 dispone que «al cesar en el cargo tendrán derecho a una asignación económica determinada de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, número cinco, norma primera, de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1981». Es decir, tendrán derecho a percibir, a partir del mes siguiente en que se produzca el cese, y durante un plazo igual al que hubieran desempeñado el cargo, sin que puedan percibirse más de 24 mensualidades, una pensión indemnizatoria mensual igual a la doceava parte del ochenta por ciento del total de retribuciones asignadas al cargo respectivo en el Presupuesto en vigor durante el plazo indicado. Esta pensión indemnizatoria es incompatible con las retribuciones que pudieran corresponderles, en caso de ser designados de nuevo para uno de los cargos de referencia».

103 En este sentido es cuestionable la sistemática empleada en la Ley, distinguiendo entre el decaimiento del derecho —24.2— y las incompatibilidades en la percepción de la asignación económica —art. 25— pues entendemos que nos hallamos ante una misma circunstancia en la medida que decae el derecho en cuanto es incompatible. Tanto es así que el Decreto Andalucía 176/2005, en su artículo 25, bajo la rúbrica *incompatibilidad en la percepción de asignación económica*, contempla conjuntamente los dos supuestos de la Ley.

Para los altos cargos, al margen de los ex presidentes, ex vicepresidentes y ex consejeros, se prevé un régimen muy diverso, ya que al cesar tendrán derecho a una asignación económica temporal de una mensualidad de las retribuciones del cargo en que se cesa por cada año de ejercicio, con un mínimo de tres mensualidades y un máximo de doce con algunas precisiones que expondremos en el apartado siguiente.

7.1.1. Cuantía de la asignación económica

Las cuantías, o más bien, el régimen de las mismas se encuentra recogido en el artículo 24 del Decreto Andalucía 176/2005, sin perjuicio de las previsiones de los artículos 22, 23 y 24 de la Ley Andalucía 3/2005, que como hemos expuesto remite en el caso de ex presidentes, ex vicepresidentes y ex consejeros al sistema previsto en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Solo en el caso del resto de altos cargos se prevé el derecho a una asignación económica temporal de una mensualidad de las retribuciones del cargo en que se cesa por cada año de ejercicio, con un mínimo de tres mensualidades y un máximo de doce.

El citado Decreto distingue dos regímenes distintos:

- a) Personas que cesen en el ejercicio de la presidencia, vicepresidencias o de las titularidades de las Consejerías a las cuales se les reconoce el derecho a percibir, desde el día siguiente en que se produzca el cese, una asignación económica igual a la doceava parte del ochenta por ciento del total de retribuciones asignadas al cargo respectivo en el Presupuesto en vigor en el plazo indicado, durante un periodo igual al que hubieran desempeñado el cargo de forma continuada o con interrupción, con un límite de veinticuatro meses.
- b) Personas que cesen como titulares de centros directivos de los servicios centrales de las Consejerías y de los organismos autónomos, así como de las delegaciones del gobierno de la Junta de Andalucía a las cuales les reconoce el derecho a percibir, desde el día siguiente en que se produzca el cese, una asignación económica mensual igual a una mensualidad de las retribuciones fijas y periódicas del cargo en el que cesa por cada año de servicio prestado de forma continuada o con interrupción, con un mínimo de tres mensualidades y un máximo de doce. Se prevé que cuando la fracción adicional del cargo inferior al año sea igual o superior a seis meses se computará como un año completo pero por el contrario no se prevé nada en el supuesto de periodos adicionales inferiores al año. En este último supuesto, entendemos que se debe proceder, cuanto menos, a realizar un cálculo proporcional, pero lo más sencillo sería reconocer quince días por periodos inferiores a seis meses y un año por periodos superiores a un año.

Como podemos apreciar las diferencias son significativas pues a los primeros, pese a que exclusivamente se le reconoce el derecho a percibir la doceava parte del ochenta por ciento del total de las retribuciones asignadas al cargo respectivo en el Presupuesto, se les equipará el periodo de ejercicio con el de percepción del derecho, con el máximo de los veinticuatro meses. Sin embargo, para los segundos, la retribución es completa pero exclusivamente de un mes por año de desempeño, sin perjuicio de las particularidades expuestas.

Tanto en un caso como en el otro, las asignaciones económicas incluirán los trienios que los ex altos cargos pudieran tener reconocidos como personal funcionario o personal empleado al servicio de cualquier Administración Pública, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 2/2004, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

	PRESIDENTE, VICEPRESIDENTES Y TITULARES DE LAS CONSEJERÍAS	PERSONAS QUE CESEN COMO TITULARES DE CENTROS DIRECTIVOS DE LOS SERVICIOS CENTRALES DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, ASÍ COMO DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
<i>Asignación económica</i>	Doceava parte del ochenta por ciento del total de las retribuciones asignadas al cargo en el Presupuesto en vigor.	Retribuciones fijas + periódicas del cargo en el que cesa
<i>Trienios</i>	Se incluyen en la asignación económica los trienios que los altos cargos pudieran tener reconocidos como personal funcionario o personal empleado al servicio de cualquier Administración	
<i>Tiempo</i>	El mismo tiempo que duró el desempeño del cargo.	Un mes por año de desempeño.
	Máximo: veinticuatro meses <i>Particularidad:</i> el periodo inferior a un mes se retribuirá proporcionalmente.	Máximo: doce meses. <i>Particularidades:</i> si la fracción adicional es igual o superior a seis meses, se computará un año completo.

7.1.2. Incompatibilidad en la precepción de asignación económica: el decaimiento de un derecho

El derecho a esta indemnización puede decaer por diversos motivos vinculados con el retorno del ex alto cargo a la actividad productiva, es decir, ocupase otro puesto de trabajo, comencare una actividad retribuida en el sector privado o desde la fecha en que adquiriese efectos económicos el ingreso o reingreso a un puesto de trabajo en el sector público (art. 24.2 Ley Andalucía 3/2005).

Esta medida inicialmente es correcta ya que la indemnización es un recurso destinado a facilitar o permitir, sin sacrificio patrimonial, la vuelta a la actividad primigenia al ex alto cargo y, por ello, cuando comienza de nuevo a desarrollar una actividad retribuida pierde el derecho existente. Sin embargo, este sistema puede provocar un efecto perverso e incluso contraproducente pues es frecuente que algunos altos cargos opten, pese a preferir la incorporación a su puesto de trabajo, por agotar la indemnización ya que otra manera sufrirían un perjuicio patrimonial. Esta situación no parece muy deseable pues, en ciertos supuestos, la indemnización se convierte en un instrumento que retrasa el retorno de la persona a su puesto de trabajo, obligándole a permanecer en una situación de inactividad quizá, manteniendo la medida actual, se podría fomentar el retorno a la actividad durante el tiempo de indemnización y en cuyo caso se podría igualar el salario actual al que cobraba durante el desempeño del cargo por el tiempo que reste para finalizar la indemnización.

Esta asignaciones económicas son, a su vez, incompatibles con la percepción de retribuciones que pudieran corresponder a las personas que cesan en el ejercicio de los respectivos cargos, en caso de ser designados de nuevo para ocupar un alto cargo en la Administración de la Junta de Andalucía o en cualquier otra Administración, así como con cualquier otra percepción o prestación económica a que tuviera derecho como consecuencia del cese en los citados cargos (art. 25 de la Ley Andalucía 3/2005).

Sin embargo, cabe plantearse si las indemnizaciones son acumulables cuando el alto cargo, una vez cesado y antes de que finalice su periodo de indemnización vuelve a ser designado para desempeñar otro alto cargo. La respuesta debe ser afirmativa siempre y cuando el nuevo puesto sea alguno de los comprendidos en el artículo 2 de la Ley Andalucía 3/2005 y el derecho a la percepción de la indemnización generada por el primer alto cargo desempeñado no hubiese decaído por alguna de las causas previstas en el artículo 24.2 de la Ley Andalucía 3/2005.

7.1.3. Procedimiento de concesión de las ayudas económicas

El Decreto Andalucía 176/2005 determina el procedimiento para conceder las asignaciones económicas que hemos expuesto en el apartado anterior. Es un procedimiento que se inicia a instancia de parte, correspondiendo la tramitación y la resolución a la Consejería donde hubiese ocupado el cargo, salvo en el caso de los presidentes y vicepresidentes cuya tramitación y resolución se atribuye a la Consejería de la Presidencia.

La solicitud, con los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992, se dirigirá al titular de la Consejería correspondiente y podrá presentarse desde el día siguiente al cese en el Registro General de la Consejería competente así como en cualesquiera de los lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992.

También podrá presentarse en el Registro Telemático único de la Administración de la Junta de Andalucía, a través del acceso al portal www.andaluciajunta.es, siempre y cuando dispongan del certificado de usuario que les habilite para utilizar la firma electrónica avanzada previsto en el artículo 13 del Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet).

Una vez recibida por el órgano competente para resolver y verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos, en el plazo de un mes, se dictará y notificará la resolución procedente, autorizando, en su caso, el pago de la asignación económica que corresponda.

ASIGNACIÓN ECONÓMICA DE LOS EX ALTOS CARGOS CON EXCLUSIÓN DE EX PRESIDENTES, EX VICEPRESIDENTES Y EX CONSEJEROS/AS

Asignación económica (art. 24.1 Ley 3/2005)

Un mes por cada año en desempeño del cargo con un mínimo de tres meses y un máximo de doce meses.

Incompatibilidad en la percepción de la asignación económica (art.24.2 y 25 Ley 3/2005 y 25 Decreto 176/2005)

Cuando:

Ocupase otro puesto de trabajo.

Ejerza una actividad retribuida en el sector privado.

En el momento en que adquiera efectos económicos el ingreso o reingreso a un puesto de trabajo en el sector público.

La percepción de retribuciones que pudieran corresponder a las personas que cesan en el ejercicio de los respectivos cargos en caso de ser designados de nuevo para alguno de los cargos de referencia, o altos cargos de otras Administraciones Públicas.

Cualquier otra percepción o prestación económica a que tuvieran derecho como consecuencia del cese en los citados cargos.

Órgano para tramitar y resolver

La Consejería en la que hubiese desempeñado el cargo.

Procedimiento (art. 23 Decreto 176/2005)

Lugar y plazo de presentación de la solicitud.

Registro General de la Consejería donde hubiera desarrollado el cargo
En los lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992.
Registro Telemático único de la Junta de Andalucía (www.andaluciajunta.es)

Plazo de resolución.

Un mes: resolución y notificación.

7.2. Permisos no retribuidos de los ex altos cargos

Las asignaciones económicas a los ex altos cargos podría colisionar, debido al régimen de incompatibilidades en la percepción de las mismas, con la obligación que impone el artículo 9.1 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, a los funcionarios en servicios especiales de solicitar el reingreso en el plazo de un mes desde que hubieran perdido esa condición, precepto de aplicación supletorio en Andalucía al no existir disposición autonómica al respecto. En caso de no hacerlo se les declarará en situación de excedencia voluntaria por interés particular.

Así si un funcionario o personal laboral al servicio de la Administración solicita el reingreso perdería su derecho a la asignación económica que hemos expuesto en los epígrafes anteriores, pues resulta incompatible con el desarrollo de actividad remunerada alguna. Sin embargo, debemos recordar que el artículo 24.2 de la Ley Andalucía 3/2005 manifiesta que el derecho a la asignación cesa en «la fecha en que se adquiera efectos económicos (S.C) el ingreso o reingreso a un puesto de trabajo en el sector público», no tomando, por tanto, como punto de referencia el reingreso. Es cierto que el artículo 9.1 *in fine* manifiesta que «el reingreso tendrá efectos económicos y administrativos desde la fecha de solicitud del mismo cuando exista derecho a la reserva del puesto». Sin embargo, para contrarrestar esta previsión, la Ley Andalucía 3/2005 prevé que al producirse el cese como alto cargo de los contemplados en el artículo 24.3 de la Ley —los titulares de los centros directivos de los servicios centrales de las Consejerías y de los Organismos Autónomos, así como los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía, siempre que todos ellos hayan sido nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno— tendrán derecho a un permiso no retribuido de adaptación a la vida laboral o administrativa de un mes por cada año en el ejercicio de su cargo, con una duración máxima de doce meses, que es precisamente el mismo plazo previsto para la duración de las asignaciones económicas. Sin embargo, debemos recordar que el Decreto Andalucía 176/2005 prevé que cuando la fracción adicional sea igual o superior a un año se computará como un año de ejercicio. Esta circunstancia podría plantear un problema por la falta de sintonía entre el periodo de vigencia de la asignación económica y la duración del permiso no retribuido, aunque en la práctica esta situación no tiene porqué originar grandes tensiones pues, como hemos expuesto, al cesar en el cargo se dispone de un mes para solicitar el reingreso, periodo durante el cual sí que tiene derecho a la percepción de la asignación económica que nace desde el día siguiente al cese. Por tanto, en este hipotético supuesto basta con que el alto cargo agote el plazo para solicitar el reingreso y desde ese momento dispondrá de un mes por año tanto para el derecho a la asignación como de permiso no retribuido. Con todo, sería conveniente de *lege ferenda* una modificación del artículo 28 de la Ley Andalucía 3/2005 para incluir el texto del artículo 24.2 *in fine* del Decreto Andalucía 176/2005, es decir, «la fracción adicional en el ejercicio del cargo inferior al año, pero igual o superior a seis meses, se computará como un año entero de ejercicio».

Este permiso de adaptación, que se solicitará conjuntamente con el reingreso al servicio activo, se concederá por el órgano competente para conceder el reingreso¹⁰⁴; todo ello sin olvidar que el régimen expuesto solo se aplica a los ex altos cargos que tengan la condición de personal al servicio de la Junta de Andalucía (art. 28.1 Ley Andalucía 3/2005).

7.3. Complementos retributivos

El artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 prevé que los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado un alto cargo, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Director General, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado¹⁰⁵. Esta previsión fue inmediatamente incorporada al ordenamiento jurídico andaluz a través de la misma técnica, es decir, por la Ley de presupuestos, mediante la Ley 3/1991, de 31 de diciembre, de Presupuestos de Andalucía 1992¹⁰⁶, cuando lo más oportuno hubiera sido realizar una modificación de la Ley Andalucía 5/1984, vigente en aquel momento y específica de altos cargos.

Con este régimen, y pese a las críticas que se pueden hacer a la medida, que apuntaremos más adelante, los trabajadores laborales quedaban fuera de este sistema de complementos retributivos; situación que ha sido superada por el artículo 27 de la Ley Andalucía

104 Véanse los artículos 28.2 Ley Andalucía 3/2005 y 27 Decreto Andalucía 176/2005.

105 Artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991: «Los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 5 de julio de 1977 puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Director General, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado».

106 Artículo 10.4 Ley 3/1991, de 31 de diciembre, de Presupuestos de Andalucía 1992: «Los funcionarios de carrera, que durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 28-4-1978, puestos en la Administración de la Junta de Andalucía o en sus Organismos Autónomos, comprendidos en la Ley 5/1984, de 23 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos, modificada por la Ley 4/1990 de 23 de abril, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a Director General, percibirán desde su reincorporación el ámbito de aplicación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento correspondiente a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma fije anualmente para el cargo que se hubiere desempeñado, sin que pueda exceder del fijado para los Directores Generales de la Junta de Andalucía. Lo dispuesto anteriormente tendrá efectos desde el día 1-1-1992».

3/2005 que hace extensiva la medida, cuando prevé la consolidación del complemento para el personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía que, durante dos años continuados o tres con interrupción desempeñen o hayan desempeñado puestos en la Administración de la Junta de Andalucía o en sus organismos autónomos en la condición de alto cargo del artículo 2.1 de la Ley, con la excepción de los puestos de Gabinete con categoría inferior a Director General.

El complemento retributivo, que se producirá desde la reincorporación al servicio activo, y mientras se mantengan en esta situación, consistirá en el complemento correspondiente a su categoría profesional, incrementado en la cantidad que resulte de la diferencia entre el valor del complemento de destino que la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma fije anualmente para el cargo que se hubiere desempeñado y la suma de las cuantías de los complementos de categoría profesional y de convenio colectivo, hasta igualarlo al complemento de destino que dicha Ley de Presupuesto fije para el cargo de Director General de la Junta de Andalucía.

Este complemento retributivo será reconocido por quien ostente la titularidad de la Secretaría General para la Administración de la Junta de Andalucía.

Son múltiples las críticas a este sistema ya que, al menos a priori, no resulta razonable, tanto en el caso de los funcionarios como en el de los laborales, que una persona que ha desempeñado un alto cargo de naturaleza retribuida, que se le ha reservado el puesto, que se le reconocen los trienios, que se le concede un plazo de adaptación al servicio activo de un mes por año con derecho a una asignación económica durante ese periodo, tenga también reconocido un aumento o una equiparación de su complemento de destino de manera permanente mientras continúe en servicio activo, pues no alcanzamos a comprender en qué concepto percibe esas cantidades y por ello creemos que sería conveniente repensar esta cuestión. Pero es más, cabe preguntarse si a una persona que no ostente la condición de personal laboral en el momento del cese cargo si se incorporarse con posterioridad a la Administración como personal laboral *ex novo*, reuniendo los requisitos temporales para la consolidación del complemento, se le debería reconocer el citado complemento. Con la Ley en la mano la respuesta es negativa pues el artículo 27.1 se refiere a la reincorporación y, por tanto, se presupone que antes del nombramiento como alto cargo ya se encontraba al servicio de la Administración como personal laboral; sin embargo esta situación no nos parece razonable pues que no se le reconozcan trienios ni se valore como mérito para el acceso a la función pública es absolutamente razonable en la medida que no se acredita ni mérito ni capacidad alguna, pero igualmente parece poco comprensible que no se le reconozca, una vez que se incorpora como personal laboral a la Administración, el tiempo prestado al servicio de la Administración como alto cargo, pues al fin y al cabo, compartamos o no su idoneidad, el complemento es una forma de reconocimiento a los servicios prestados¹⁰⁷.

107 Véase la extensa y acertada exposición del tema que realiza por Meseguer Yedra (2007:168-714).

8. BIBLIOGRAFÍA

Cámara del Portillo, D., *Régimen disciplinario de los empleados públicos. La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

De Diego Díez, L. A., *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona, 2009.

Fernández Ramos, S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

Gallardo Castillo, M^a. J., *Los principios de la potestad sancionadora, Teoría y práctica*, Iustel, Madrid, 2008.

Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2009.

García Mexía, P., *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*, Aranzadi, 2001.

Gómez Tomillo, M., *Derecho administrativo sancionador*, Aranzadi, 2008.

Jiménez Blanco, A. «Estatuto de los miembros del Gobierno: deberes, derechos e incompatibilidades», en A.A. VV. (Coord. L. Parejo Alfonso), *Estudios sobre el Gobierno*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1996.

Meseguer Yedra, J. (2007), *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración*, Bosch, Barcelona.

Ortuño Navalón, C., y Manzana Laguarda, R., *Las retribuciones de los empleados públicos*, Tirant lo Blach, Valencia, 2008.

Sarmiento Méndez, X. A., «As incompatibilidades dos membros da Xunta e demais altos cargos», en *Revista Xurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, núm. 1 (1996).

CAPÍTULO LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA
CUARTO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Estanislao Arana García
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

Asensio Navarro Ortega
Investigador contratado. Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

1.	INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN CONSULTIVA	281
2.	NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA	284
3.	LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: LAS RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS	286
4.	LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA ACTUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO DE 2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA	290
5.	EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA.....	296
5.1.	Pasado y presente del Consejo Consultivo de Andalucía: constitución, desarrollo y posición institucional.....	296
5.2.	Análisis de la actual configuración jurídica del Consejo Consultivo de Andalucía: límites y potencialidades	299
6.	OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES CONSULTIVAS EN ANDALUCÍA	310
6.1.	El Consejo Económico y Social.....	310
6.2.	La Comisión Consultiva de Contratación Administrativa	312
6.3.	El Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico y el Consejo Audiovisual de Comunicación.....	314
7.	CONCLUSIONES.....	316
8.	ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	319

I. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La función consultiva goza de una amplia tradición histórica en España. Aunque hay quien remonta su origen hasta la época romana y visigoda con la formación del *Aula Regia u Officium Palatinum*, existe cierto consenso a la hora de vincular su forma actual con la etapa de la reorganización de la Administración pública francesa emprendida por el emperador Napoleón Bonaparte. Nace así la función consultiva moderna y el Consejo; tal y como lo entendemos, configurado como un órgano colegiado cuyo principal cometido sería el de asesorar, frente a los órganos unipersonales jerárquicamente establecidos, que eran los encargados de decidir.

De esta manera asistimos al surgimiento de un tipo de Administración de corte consultivo, fenómeno al que el profesor García de Enterría se referiría de la siguiente forma: «*uno de los dogmas centrales del esquema organizativo sobre el que se montó la estructura de la Administración napoleónica, modelo de toda la Administración continental y desde luego de la nuestra, es el de la distinción de las funciones activa, deliberante y consultiva, a cada una de las cuales correspondería exactamente un tipo de órgano específico*»¹.

Así, mientras la Administración activa queda ordenada por los órganos del aparato burocrático que adoptan, preparan o ejecutan las decisiones, los órganos de la Administración consultiva tienen atribuida la función de elaborar informes y dictámenes, realizando un asesoramiento cualificado dirigido a garantizar el acierto en las decisiones que asumen los órganos que actúan bajo el paraguas del Derecho Público, operando en diferentes niveles de la estructura administrativa, desde el ámbito general estatal, como es el caso del Consejo de Estado, al ámbito autonómico y local, como los Consejos Consultivos autonómicos, los Consejos Económicos y Sociales, etc.

Junto a la lógica operativa de asesoramiento y control con la que actúa la Administración consultiva, se sitúan, en un plano paralelo, los órganos *staff on line*, de respuesta inmediata, más próximos al órgano decisor y a menudo integrados en la misma organización a la que informan dentro una relación laboral y jerárquica subordinada en la que, incluso, llegan a desempeñar funciones ejecutivas². Teniendo en cuenta esta afirmación, es preciso señalar

1 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración consultiva». *Revista de Administración Pública*, núm. 24, Septiembre-Diciembre 1957, p. 169.

2 Estos órganos, que nacieron como asesorías jurídicas internas propias de cada Ministerio, pueden llegar a restar notoriedad a la Administración consultiva pues vienen a sustituir en algunos casos su actividad; así se advierte, por ejemplo, en el escaso número de consultas facultativas que recibe el Consejo Consultivo de Andalucía cada año, que tan sólo alcanzan el 0,6% de su actividad con 5 dictámenes emitidos de un total de 873 emitidos en el año 2009, *Vid. Ref. Memoria del Consejo Consultivo de Andalucía 2009, Consejo Consultivo de Andalucía*, 2010, p.80. Y esto porque existe una tendencia por parte de los mandos políticos de aligerar los trámites informativos que hace que se reduzca la actuación de los órganos que actúan de modo formalizado e independiente. Ello lleva a la proliferación de gabinetes técnicos, compuestos por personal cercano al responsable político, cuyos miembros cesan en su actividad cuando finaliza el nombramiento de la persona que le asignó el cargo. Además, sus tareas de asesoramiento son más livianas en relación con las de los órganos consultivos. El ejecutivo autonómico en la medida de lo posible ha intentado copiar este modelo, sin embargo, ello no debería sustituir la función que realizan los órganos consultivos, los cuales gozan de solvencia y prestigio, adquiridos a través de sus dictámenes técnicamente depurados, que se apoyan en una visión universal del Derecho. Esta idea ha sido expresada, en sentido parecido, por el Prof. García de Enterría, *vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración Consultiva». Óp. Cit. supra*, pp. 171 y ss.

que el desarrollo de este trabajo se centra en analizar los aspectos relacionados con la Administración consultiva *stricto sensu*, dejando a un lado los órganos *staff on line* por cuanto éstos atienden a un procedimiento menos formalizando con la Administración a la que asesoran y en el que, a menudo, no existe un distanciamiento institucional suficiente entre el órgano consultado y el asistido.

Se pueden establecer diferentes clasificaciones a la hora de agrupar las distintas formas de Administración consultiva existentes. Siguiendo la clásica del Profesor García de Enterría podemos distinguir una triple tipología, constituida por los órganos institucionalizados en la función consultiva, de actuación permanente y general; los órganos *ad hoc*, constituidos para emitir consulta sobre temas concretos; y finalmente, lo que de manera genérica podríamos llamar informaciones³.

De entre los órganos consultivos existentes en España sobresale por encima de todos el Consejo de Estado, institución que goza de prestigio social y reconocimiento constitucional a través del artículo 107 de la Constitución española, precepto que ha otorgado consistencia y continuidad a esta institución al señalar expresamente a la misma como «*el supremo órgano consultivo del gobierno*» y establecer una reserva de ley que fija, necesariamente, la regulación de su composición y competencias mediante ley orgánica (función que es desempeñada por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado, modificada, más recientemente, por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de Diciembre).

El Consejo de Estado se basa en una competencia que, frente a las reformas introducidas por la proliferación de cuerpos consultivos autonómicos, sigue siendo «*universal*»⁴ o general, actuando aquéllos, a diferencia de éste, en un ámbito competencial más limitado. Precisamente uno de los aspectos más importantes dentro del ámbito de la función consultiva se refiere, a la articulación de las relaciones del Consejo de Estado con los órganos consultivos autonómicos dentro del ajuste político-institucional del modelo de Estado autonómico que se ha ido configurando con el paso de los años en España. En este sentido, el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980 ha aludido a esta cuestión al precisar que, «*las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente*», añadiendo seguidamente que, dicho dictamen «*será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta Ley Orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*».

3 En esta clasificación, utilizada como referente por la doctrina, el profesor García de Enterría ordena el cuerpo organizativo de la Administración consultiva en una tipología de tres: los órganos institucionalizados, los órganos *ad hoc*, y lo que generalmente, podríamos llamar informaciones o informaciones públicas, que se refieren a órganos que no están instituidos como consultivos pero que tendrían una opinión fundada en el asunto concreto (Sindicatos, Cámaras Oficiales, Ayuntamientos, etc.). Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración Consultiva». *Óp. Cit.*, p. 175.

4 GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *Función consultiva y procedimiento (régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 29.

Se adapta así el contenido del precepto que fue objeto en su día de una intensa polémica doctrinal y jurisprudencial, como veremos más adelante, al referirse a los órganos consultivos autonómicos, amparando expresamente su existencia. Y es que la función consultiva, sobre todo en el ámbito autonómico, ha adquirido notoriedad no sólo mediante el reconocimiento y ampliación de sus competencias, sino también en cuanto al incremento de asuntos en que se exige para su tramitación el dictamen preceptivo del órgano consultivo (quizá aún en materias no todo lo relevantes que debieran), todo ello como consecuencia, también, de la creciente proliferación de órganos consultivos acaecida en la práctica totalidad de las Administraciones autonómicas⁵.

Este fenómeno, relativamente novedoso, ha supuesto cambios en la estructura organizativo-administrativa de la función consultiva en España en relación a tal y como ésta estaba concebida anteriormente. Es posible afirmar por ello que, el proceso de reformulación política que se ha venido produciendo a través de las reformas introducidas por los Estatutos de autonomía de segunda generación, ha incidido en un mayor reconocimiento y visibilidad de los distintos órganos consultivos a nivel estatutario. Ello resulta significativo a la hora de determinar las funciones específicas que corresponden a estos órganos consultivos dentro de la estructura administrativa a escala autonómica, entre las cuales destacan las de asesorar y controlar el desarrollo de la actividad legislativa, en aras a favorecer un régimen jurídico-administrativo e institucional más garantista para los ciudadanos. Partiendo de esta premisa, los órganos consultivos deben velar, prioritariamente, por el respeto del principio de seguridad jurídica y del resto de mandatos que establece el artículo 103.1 CE, es decir, que se sirva con objetividad los intereses generales y se actúe de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En este trabajo se abordan aquellas cuestiones relacionadas con la función consultiva y su régimen jurídico y legal en España a través del análisis de las circunstancias desarrolladas durante las últimas décadas que, han culminado, con la formación y consolidación de órganos consultivos en prácticamente todas las Comunidades Autónomas. De entre todos ellos, se prestará especial atención al Consejo Consultivo de Andalucía, superior órgano en materia consultiva de la Comunidad Autónoma andaluza, analizando los condicionamientos históricos que han marcado su configuración jurídica, atendido para ello a su actual regulación, composición, funcionamiento y régimen de competencias.

5 Se da la circunstancia de que todas las Comunidades Autónomas han constituido sus propios órganos consultivos, a excepción de Cantabria, que, pese a todo, contiene una previsión en el artículo 38 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de Diciembre, por la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía cántabro, que señala lo siguiente: «El Consejo Jurídico Consultivo es el superior órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de sus corporaciones locales. Una Ley del Parlamento de Cantabria, aprobada por mayoría de tres quintos de sus miembros, regulará sus funciones, composición y régimen de funcionamiento». Dicho artículo fue introducido por el apartado 44 del artículo único de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de Diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981. Sin embargo, a día de hoy no se ha dado traslado a la Ley a la que hace referencia este artículo y, en consecuencia, hasta el momento no se ha constituido este órgano consultivo.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Junto a la función nuclear de asesoramiento jurídico que ejerce la Administración consultiva, se le supone, también, una actividad de control preventivo dirigida a determinar la conformidad de las actuaciones del poder público y si éstas se ajustan al sistema normativo. Por tanto, podemos afirmar que la función consultiva adquiere una doble naturaleza jurídica que distingue, por un lado, la tradicional función de consulta y asesoramiento jurídico-técnico, y por otro, su labor de control jurídico previo o *control consultivo*⁶. Ello viene a significar una ruptura con la clásica concepción de Administración consultiva que se venía considerando en España al margen de implicaciones jurídicas pues, reconoce una nueva dimensión que se aparta de la visión del aparato consultivo como mero asesor que expresa la idoneidad o no de un asunto determinado, en base a unos parámetros técnico-jurídicos reglados⁷.

En todo caso, el fundamento básico por el que se constituyen y deben constituirse los órganos consultivos responde a una cuestión de legitimación pues, a través de un método racionalista -que toma como referencia consideraciones jurídicas- se cuestionan las iniciativas gubernamentales, actuando de esta forma como filtro ante los desaciertos e impericias de los poderes públicos en el desempeño de sus funciones. Los órganos consultivos ejercen así una labor revisora que se encarga de evaluar *ex ante* la calidad normativa de las disposiciones que se plantean, y de estimar su adecuación técnico-jurídica a un sistema legal concreto.

Desde que se suprimió el «*recurso previo de inconstitucionalidad*» por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, se consignó el juicio de constitucionalidad de las normas a un control únicamente a posteriori de las mismas. No obstante, los Altos Órganos Consultivos están autorizados a someter a un «*control de estatutoriedad*» a los diferentes proyectos legislativos para determinar su validez respecto al Estatuto de Autonomía ya que dichos Estatutos de Autonomía, forman parte del denominado «*bloque de constitucionalidad*» y no pueden ser interpretados con independencia del mismo. De esta

6 En palabras de CORDERO TORRES, J. M^a: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, p. 163.

7 Esta idea no es del todo novedosa; el propio Napoleón ya partía de una noción de control hacia la Administración y por ello otorgó al Consejo de Estado funciones jurisdiccionales para controlar, llegando a crear una sección especial -de lo contencioso-administrativo- que actuaba con independencia del resto de secciones. Con el tiempo esta función supervisora se alzaría primordial, desplazando a un segundo plano sus funciones consultivas. Para garantizar la independencia de sus miembros, se evitaba la designación «a dedo» y se les confirió mayor estabilidad a la hora de ostentar el cargo. Más tarde este modelo se importaría a España, en 1845, con la denominación de Consejo Real (Ley de 6 de julio de 1845), que después pasaría a llamarse de Consejo de Estado (Real Decreto de 14 de julio de 1858), estando en vigor hasta 1889 (con breves interrupciones durante el Bienio Progresista y la Revolución de 1868). Vid. MENENDEZ GARCÍA, P. y GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La Administración Consultiva en Base de datos de lustel, Base del Conocimiento, Derecho administrativo II: Organización administrativa*, pp. 2-3.

manera, al ejercer el «control de estatutoriedad», los órganos consultivos, implícitamente, estarían llevando a cabo un «control preventivo», que sería directo de estatutoriedad e indirecto de constitucionalidad⁸.

Este control de tipo preventivo, adquiere su máxima expresión a la hora de constatar los diferentes proyectos e iniciativas normativas en que el dictamen del órgano consultivo es preceptivo y cómo se configura su esquema de tramitación. Respecto a estas cuestiones más trascendentes, es decir, las reformas estatutarias, la actividad legislativa y la aprobación de reglamentos, quedan sometidas a un juicio de validez respecto al propio Estatuto de Autonomía y de la propia Constitución española, que acerca la naturaleza jurídica de estos órganos a la función de control que ejerce un Tribunal Constitucional, aunque ello no significa poner en entredicho la jurisdicción exclusiva de la que goza el Tribunal Constitucional para realizar el juicio de constitucionalidad de las leyes, sobre todo por la ausencia de carácter vinculante de los dictámenes adoptados en estas materias por parte de los órganos consultivos. Así, centrada la cuestión, la función consultiva viene a actuar, esencialmente, como una garantía más de la legalidad objetiva que se pretende obtener a través de la interpretación coherente del ordenamiento jurídico.

Una de las razones sobre las que pende la eficacia de los órganos consultivos radica en su obligatoria intervención mediante la emisión de dictamen bajo determinados supuestos. Este requisito está profundamente ligado a la naturaleza jurídica de la función consultiva al ajustar a Derecho la intervención legal de los órganos e instituciones consultantes, como así lo ha señalado, entre otras, la STS de 23 de diciembre de 1991 al entender que dicho dictamen «no supone un formalismo excesivo o innecesario en el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto [...] actúa como garantía profiláctica y preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley en el Estado democrático de Derecho, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles»⁹. Esta doctrina, en el pasado no siempre pacífica, acierta al ponderar la necesidad de proteger el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE),

8 Vid. GRANADO HIJELMO, I.: «Altos Organismos Consultivos y control previo de constitucionalidad». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998, p.87. Pero ello, como nos aclara el autor siempre ejerciendo un respeto escrupuloso a la jurisdicción exclusiva de la que goza el Tribunal Constitucional, pues estos órganos consultivos sólo actúan como control preventivo o ya, a posteriori, a través de la creación de un cuerpo doctrinal que incluso se sirve de las sentencias del propio Tribunal Constitucional para fundamentar sus interpretaciones, señalando que «lo que en el Tribunal Constitucional es una función indirecta (control de estatutoriedad de las leyes autonómicas), ya que se realiza en el marco del bloque de constitucionalidad, es una función directa en los Altos Organismos Consultivos, y lo que en aquel Tribunal es una función directa (el control de constitucionalidad de dichas leyes autonómicas), ya que se realiza directamente sobre la Constitución, es una función indirecta en los Altos Organismos Consultivos, ya que se realiza en el marco del bloque de la constitucionalidad».

9 La STS declara la nulidad del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general cuando se omite el dictamen preceptivo por el órgano consultivo al entender que, el mismo constituye una garantía sustancial y su ausencia deriva en un vicio insubsanable. Para un análisis más amplio de esta cuestión, vid. CARBALLEIRA RIVERA, M^a. T.: «La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas (STC 204/1992, de 26 de noviembre)». *Revista de Administración Pública*, núm. 131, Mayo-Agosto 1993, pp. 241 y ss.

pues la emisión del dictamen preceptivo supone adoptar unas garantías jurídicas frente a la Administración, limitando el ámbito de discrecionalidad de la misma¹⁰.

A estos efectos, el dictamen preceptivo, aun cuando no actúa con carácter vinculante, no supone ni más ni menos que, una manifestación del sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico a través de la práctica consultiva, la cual se erige en respuesta técnica ante la complejidad y sobreproducción normativo-administrativa propia de nuestro tiempo. De esta forma pretende adquirir, dentro de la búsqueda por integrar un sistema regulador armónico y coherente, una especial relevancia al tratar aquellas decisiones normativas de mayor trascendencia que introducen innovaciones en el ordenamiento jurídico, lo que convierte tanto a Gobiernos como a Parlamentos en acreedores principales de estos servicios jurídicos¹¹. Por tanto, su misión se cierne en incidir, desde una lógica de reflexión jurídica previa, en los asuntos de la Administración activa, actuando bajo la rúbrica de argumentos que resulten acordes con nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, los órganos consultivos se caracterizan por una capacidad de «auctoritas» que justifica su labor de auxilio a los poderes públicos, como refuerzo legitimador a las decisiones que éstos adoptan y como un operador jurídico privilegiado que incorpora, a su labor de asesoramiento, una función inherente de control.

III. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: LAS RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

La Administración consultiva ha venido experimentando en los últimos años una evolución constatable en España, más visible, sobre todo, a raíz de las reformas estatutarias

10 Como obligación legal se ha de respetar, incluso, ante la necesidad de «eliminar trámites que pudieran parecer excesivamente burocráticos en el acceso de la justicia material», pues para que así resultara, «habría que realizar un replanteamiento jurídico o la reforma, en su caso, de las normas de procedimiento, pero no debe llevarse a cabo por la vía de los hechos, sino del Derecho», en SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN, B.: «El Consejo Consultivo de Andalucía y sus competencias en relación con las Entidades Locales». XIX Jornadas de Estudio: Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones Estatal y Autonómica. Dirección del servicio jurídico del Estado. Civitas, Madrid, 1998, p.746.

11 Vid. GRANADO HIJELMO, I.: «Altos Organismos Consultivos y control previo de constitucionalidad». Óp. Cit. supra, pp. 82-83. Entendiendo este autor, la «necesidad que existe de “no relegar la defensa constitucional al momento trascendente del fallo del Tribunal Constitucional”, y por tanto, de “anticipar la tensión de constitucionalidad a la fase previa de elaboración de las normas jurídicas y de aplicación precontenciosa del Derecho”, precisamente para precaver, evitar en lo posible, o, al menos, canalizar el debate procesal constitucional y, al mismo tiempo, dotar de seguridad jurídica y garantía de constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad, tanto a los poderes públicos investidos de potestades normativas o ejecutivas, como a los ciudadanos destinatarios de las normas o actuaciones que de las mismas se deriven».

introducidas en las distintas Comunidades Autónomas. Esta reestructuración institucional¹² se traduce en una descentralización orgánica y competencial que descongestiona y aproxima la función consultiva a nuestro diseño de Administración territorial, a través de la proliferación de órganos consultivos autonómicos propios. De esta manera asistimos a la superación del modelo centralista caracterizado por una posición hegemónica del Consejo de Estado como órgano consultivo por excelencia, alcanzando un nuevo estado en las relaciones entre dicha institución y los órganos descentralizados, que han visto ampliadas paulatinamente sus competencias. Ello no obedece sino a un intento por adaptar el modelo constitucional a un esquema político-institucional que actúe en consonancia con la idea del pluralismo territorial que consagra nuestra Constitución. De acuerdo a esta voluntad política se pretende garantizar la autonomía e independencia de estos cuerpos consultivos, valorando la legalidad de las actuaciones de los poderes públicos infraestatales en sus relaciones con el ordenamiento jurídico¹³.

Para llegar hasta esta consolidación de los cuerpos consultivos autonómicos, ha sido necesario, sin embargo, superar un devenir de etapas y controversias -no siempre estériles- que han servido para definir el modelo consultivo actual. Como se sabe, el desarrollo en materia de organización consultivo-autonómica tuvo su epicentro jurídico en la polémica suscitada en torno al -entonces vigente- artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE)¹⁴, que ampliaba sensiblemente el ámbito funcional del Consejo de Estado al disponer que el dictamen de este órgano sería preceptivo para las Comunidades en los mismos casos que estuviera previsto en dicha ley para el Estado, cuando éstas no hubieran asumido las competencias correspondientes¹⁵, en lo que suponía una clara interpretación extensiva de sus funciones. Dicho artículo debe entenderse intercalado en un contexto histórico donde la descentralización autonómica se estaba aún fraguando, bajo la órbita de un Derecho aún por desarrollar.

12 Es lo que Sánchez Navarro ha denominado «fragmentación» de la función consultiva, al referirse al proceso orgánico de multiplicación y especialización que han llevado a cabo estos órganos consultivos, mientras que de manera funcional también, nos dice, se han producido cambios a través de la reciente concreción y redefinición legal de los mismos, en lo que sin duda ha supuesto una renovación de su contenido, en SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Reus, Madrid, 2007, pp. 132 y 133.

13 Como se ha señalado en relación a esta cuestión, los órganos consultivos autonómicos actúan como una expresión de la autonomía y una respuesta institucional a las exigencias derivadas de la complejidad del sistema normativo, donde la coexistencia de una pluralidad de ordenamientos, el estatal, los autonómicos y el europeo, precisa de instituciones autonómicas de garantía de la constitucionalidad, la estatutoriedad y la legalidad de las actuaciones en centros de poder. Vid. GALERA VICTORIA, A: *Constitución, Función Consultiva y Estado Autonómico*. Civitas, Pamplona, 2007, p.148.

14 Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en adelante LOCE.

15 El actual párrafo segundo del artículo 24 de la LOCE, modificado la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, viene a sustituir al anterior artículo 23.2, y queda redactado en los siguientes términos: «El dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta Ley Orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes».

En cualquier caso, la irrupción de este precepto generó posicionamientos contrarios en la doctrina que se dividió entre aquellos que, de un lado, estaban a favor de la ampliación de competencias que se establecía a favor del Consejo de Estado, según la propia interpretación de la norma, y de otro, una posición más favorable a un modelo consultivo basado en la descentralización política, al considerar que dicha remisión normativa a favor del Consejo de Estado era excesiva e innecesaria. Así, la polémica suscitada enfrentaba una visión institucional centralizada, en contraposición a las tesis que defendían el desarrollo de nuevos núcleos organizativo-administrativos con competencias propias, como una manifestación más del desarrollo del Estado autonómico que consagra el Título VIII de la Constitución¹⁶.

Aunque, en principio, los pronunciamientos elaborados por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) defendían una posición celosa de las competencias del Consejo de Estado, como así puso de manifiesto, por ejemplo, la STC 56/1990, de 29 de marzo¹⁷, sin embargo, fue el mismo Tribunal Constitucional quien vino a allanar la cuestión a través de la STC 204/1992, de 26 de Noviembre, que significó un punto de inflexión que avalaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran crear sus propios órganos consultivos autonómicos, señalando que la función consultiva no resulta exclusiva del Estado¹⁸. Esta

16 Es preciso señalar que, en este contexto, sólo tres Comunidades Autónomas (Canarias, Cataluña y Extremadura) habían previsto la creación de órganos consultivos propios a través de sus Estatutos de autonomía y sólo dos de ellas, Cataluña en 1981, y Canarias en 1984, habían efectivamente procedido a la consolidación de tales instituciones, procediendo el resto de autonomías a la creación de sus órganos consultivos en base al ejercicio de la competencia para organizar sus propias instituciones de autogobierno que les otorgaba la Constitución a través de los títulos competenciales de los artículos 148.1.1 y 149.1.18 CE. Así, por ejemplo, Cataluña constituyó dos órganos con funciones diferentes, el Consejo Consultivo en 1981 (denominado actualmente Consejo de Garantías Estatutarias por obra de la última reforma del Estatuto de Cataluña del año 2006) que ejerce el control de adecuación del Estatuto catalán en relación a todos los proyectos y proposiciones de ley, y la Comisión Jurídica Asesora en 1985, que mantiene la misma denominación en su configuración jurídica actual, encargada de informar, como Alto Órgano Consultivo del gobierno de Cataluña, en relación con expedientes administrativos según las competencias que su propia Ley le atribuye

17 Esta Sentencia del Tribunal Constitucional afirmaba en su Fundamento Jurídico 37 que *«el Consejo de Estado, pese a la dicción literal del art. 107 de la C.E., que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece»*.

18 El Tribunal Constitucional entiende que *«si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 C.E.), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la L.O.C.E. atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153 b), en relación con el 150.2 de la C.E.»*, y por tanto, *«la aplicación de aquellos principios, esenciales para el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, debe llevar a concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados»*, (STC 204/1992, Fundamento jurídico 5). Finalmente el Tribunal señala que, *«en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece»* (Fundamento Jurídico 5), que supone la competencia del Consejo de Estado para actuar subsidiariamente allí donde las Comunidades Autónomas no creasen dichas instituciones de autogobierno.

doctrina marcará un hito en el proceso de afianzamiento y desarrollo de la Administración consultiva autonómica al fijar la posición institucional del Consejo de Estado y precisar sus límites de competencia. Del mismo modo, clarificó el futuro desarrollo de los órganos consultivos autonómicos, no sólo en cuanto a aquellos aspectos relacionados con su formación, sino, también, promoviendo el respeto por los dictámenes que éstos emitieran, evitando la posibilidad de que se pudiera producir un doble dictamen al admitir la especialidad que se deriva de la organización propia de los órganos autonómicos, pues en caso contrario, en palabras del propio Tribunal Constitucional, este doble dictamen sería probablemente innecesario, gravoso y dilatorio, actuando en contra de los principios de eficacia administrativa (103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE), como así reconoce en su Fundamento Jurídico 5 de la STC 204/1992¹⁹.

Las consecuencias de esta Sentencia han sido sumamente relevantes, habiendo provocado la proliferación de cuerpos consultivos autonómicos que han hecho uso de la capacidad de autoorganización que les brinda la Constitución, favoreciendo el diálogo y la especialización, y ofreciendo una respuesta más próxima y eficaz a los problemas que se plantean. Esto también ha supuesto una cierta descongestión de la carga cumulativa de dictámenes a la que debía hacer frente el Consejo de Estado²⁰.

Para evitar posibles disfuncionalidades, se ha hecho necesario cuadrar un modelo que atienda a las necesidades competenciales actuales. Para ello, se debe considerar, como nos dice Trujillo, la incidencia constitucional que supone la sustitución del Estado centralista por un Estado autonómico que se basa en la articulación de poderes territoriales autónomos y, cómo ello afecta a la conformación del Consejo de Estado y la ordenación de sus funciones, debiendo adaptar los elementos institucionales del modelo anterior al nuevo diseño político-institucional mediante las transformaciones que resulten necesarias²¹. De esta forma es preciso tener en cuenta que dicha transformación del ámbito estatal al ámbito autonómico responde, principalmente, a razones de técnica jurídica, ya

19 *El contexto jurídico de esta sentencia encaja con el entonces vigente artículo 23.2 de la LOCE; de esta manera el Tribunal Constitucional consideró que «ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas» (Fundamento Jurídico 4), contribuyendo de esta manera a consolidar una interpretación conciliadora de esta cuestión.*

20 La intensidad en la que se produce dicha descongestión queda condicionada a las competencias que son efectivamente asumidas por estos órganos consultivos, las cuales les vienen generalmente impuestas -como expone Balaguer Callejón, al señalar que «el desarrollo de los órganos consultivos autonómicos ha dado lugar a una configuración específica de sus funciones que está condicionada por los mecanismos de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., en los que corresponden al Estado determinadas competencias especialmente relevantes tales como las atribuidas por el artículo 149.1.18^ª CE. Esas competencias estatales hacen posible que sea el Estado el que determine, en gran medida, las funciones de los consejos consultivos autonómicos que se configuran así, en parte, no en base a criterios autónomos sino heterónomos», en BALAGUER CALLEJÓN, F.: Prólogo a la obra de GALERA VICTORIA, A.: *Constitución, Función Consultiva y Estado Autonómico*, Civitas, Pamplona, 2007, pp. 10 y 11.

21 TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 226, Abril-Junio 1991, p. 154.

que, cada vez más, asistimos a una mayor complejidad normativa por la dispersión de regímenes jurídicos diferenciados en cada Comunidad Autónoma. Ello exige la profundización y especialización jurídica como única forma viable de resolver los problemas, cada vez más artificiosos, que se plantean. De esta consecuencia es posible extraer una primera conclusión: la intervención de los órganos consultivos autonómicos como manifestación de la legalidad objetiva y del interés general supone, al fin y al cabo, elaborar una opinión cualificada por expertos jurídicos y, como en general sucede en cualquier ámbito, a mayor especialización, mayor grado de eficiencia conseguido²².

Lo anteriormente expuesto nos lleva a cerrar una primera afirmación: no ha sido hasta la STC 204/1992 cuando la Administración consultiva autonómica ha visto reconocida su existencia mediante un pronunciamiento histórico que ha permitido a las Comunidades Autónomas crear sus propios Órganos Consultivos a partir de un modelo territorial que ha visto así fortalecido su capacidad de autogobierno y autonomía institucional. Sin embargo, la distribución de competencias y la forma en que ésta se ha llevado a cabo ha derivado en la necesidad de mejorar dicho mecanismo, lo que ha inducido a que, en la búsqueda por aquilatar la forma en que deben quedar configuradas dichas competencias, alguna Comunidad Autónoma haya sobrepasado incluso los límites constitucionales establecidos (según se extrae de la interpretación que ha hecho el propio Tribunal Constitucional del artículo 76.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la que nos referiremos a continuación). En todo caso, este proceso de reformulación política -que ha permitido la consolidación de una función consultiva descentralizada- ha contribuido positivamente a reforzar los lazos institucionales y el pluralismo territorial que proclama nuestra Constitución. La cuestión se dirige ahora, no obstante, a determinar si esta vis expansiva que se venía produciendo ha encontrado un freno definitivo en la interpretación del Alto Tribunal, o, por el contrario, es posible aún replantear nuevas propuestas sobre el modelo de función consultiva autonómica que puedan encajar con la configuración territorial e institucional del Estado de las autonomías que propugna el Título VIII de la CE.

IV. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA ACTUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO DE 2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Aunque existen rasgos funcionales comunes entre el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos (circunstancia a la que la doctrina se ha referido reiteradamente como «*mimetismo institucional*»), conviene no realizar una comparación *mutatis mutandi* entre ambas instituciones, especialmente tras las últimas modificaciones legislativas que se han producido a nivel autonómico en la materia.

22 No obstante, desde otra perspectiva, cabe plantearse dando tratamiento más profundo a esta cuestión, si esta forma diferenciada de regular, bajo ciertas circunstancias, conlleva desigualdad entre regiones o favorece regímenes jurídicos privilegiados.

Superada una etapa inicial donde se distinguía, por un lado, aquellos órganos consultivos autonómicos creados en base a una previsión estatutaria de aquellos otros que fueron creados extra-estatutariamente (importante en cuanto a la garantía que conformaba en el primer caso la necesidad de emprender una reforma estatutaria para suprimir a los mismos), podemos afirmar que, la importancia de esta cuestión se ha diluido al incluir los nuevos Estatutos de Autonomía una referencia expresa a los órganos consultivos tras el proceso de reformas estatutarias que se ha llevado a cabo, pasando así la función consultiva autonómica a formar parte de lo que comúnmente se ha denominado como «*mínimo institucional de gobierno autonómico*»²³.

Pese a que los órganos consultivos autonómicos, como ya se ha señalado, comparten fundamentos y bases competenciales («*heredadas*» de la regulación del Consejo de Estado), la normativa específica desarrollada en cada Comunidad Autónoma ha introducido diferencias sustanciales relativas a su composición y funcionamiento, que impiden que podamos referirnos a estos órganos como un bloque institucional enteramente homogéneo²⁴.

Desde otro punto de vista, se advierten diferencias entre un modelo tradicional de competencias vinculado al Gobierno y la Administración frente a otro más vinculado a la actividad parlamentaria. Dentro del primero se cuentan la mayoría de los órganos consultivos, entre ellos el Consejo Consultivo de Andalucía²⁵, perteneciendo, por su parte, a la segunda forma, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña y el Consejo Consultivo de Canarias²⁶, lo que nos lleva a observar -atendiendo al funcionamiento y composición de los dieciséis consejos consultivos- la existencia de dos arquetipos: los de extracción exclusivamente gubernamental y los de composición mixta gubernamental y parlamentaria²⁷. En este sentido, las diferencias, por ejemplo, entre los modelos andaluz y catalán son claras, presentando el primero de ellos influencias de la estructura y composición del Consejo de Estado, siendo sus Consejeros electos nombrados directamente por el ejecutivo autonómico, frente al modelo catalán, que a

23 TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Óp. Cit.*, p. 156

24 A pesar de que se ha conseguido conferir de cierta homogeneidad a estos órganos en cuanto a las competencias asumidas, existen diferencias sustanciales entre los mismos, como consecuencia del desarrollo de una regulación específica llevada a cabo en cada Comunidad Autónoma, lo que difícilmente nos permite extraer su uniformidad a la hora de proceder a su caracterización.

25 Además, como se sabe, de los de Asturias, Baleares, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, La Rioja, y las Comisiones Jurídicas Asesoras de Cataluña, Aragón y País Vasco.

26 Como se ha señalado «*la naturaleza de la función del órgano consultivo autonómico que interviene sobre el Parlamento es sustancialmente distinta de la función de "control jurídico del Gobierno y de la Administración" que caracteriza a la actividad consultiva clásica. Es una función dirigida al legislativo y, por ello, los Consejos consultivos aparecen inicialmente como órganos consultivos del legislador autonómico, y así es como la mayoría de sus miembros son designados por el Parlamento. Por otro lado, es órgano consultivo del legislador en sus diversas vertientes, "tanto del legislador positivo como del legislador negativo"*». Vid. FONT i LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». *Revista de Administración Pública*, núm. 138, Septiembre-Diciembre 1995, pp. 38-39

27 CANO BUESO, J.: «Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía». *Revista catalana de dret públic*, núm. 39, 2009, p. 65.

través de su Estatuto de Autonomía -reformado por la Ley 6/2006, de 19 de Julio (en adelante EAC)- se compone de dos órganos complementarios, donde el primero de ellos, el Consejo de Garantías Estatutarias (que viene a sustituir a la anterior denominación de Consejo Consultivo), se muestra más *parlamentarizado* que el segundo, la Comisión Jurídico Asesora, de un carácter administrativo-gubernativo más marcado²⁸.

Sea como fuere, queda claro que el desarrollo del modelo autonómico del Título VIII de la Constitución se ha dejado sentir a través del impulso institucional de los entes e instituciones descentralizadas. Esta realidad ha afectado de forma directa a la función consultiva que, de acuerdo a su evolución, ha completado un proceso sustancial de reformas que ha derivado, incluso, en una interpretación excesiva de sus competencias por parte de alguna Comunidad Autónoma, pretendiendo implantar un verdadero control vinculante por parte de su órgano consultivo que acercaba la lógica operativa del mismo a ciertas funciones específicamente atribuidas al Tribunal Constitucional.

Concretamente nos estamos refiriendo al contenido del artículo 76.4 EAC, que establecía el carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollaran o afectaran a derechos reconocidos por el presente Estatuto. Como se ha señalado, dicho precepto constituía una excepción al carácter no vinculante de los dictámenes consultivos que en la práctica suponía establecer un control previo de estatutoriedad, asemejando la función de este órgano a la función de control preventivo que tienen atribuida otros órganos como el *Conseil Constitutionnel* francés, mediante una fórmula original, que iba dirigida a establecer un control de constitucionalidad que resultara compatible con el artículo 153 a) CE, el cual reside en el Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas²⁹.

El Tribunal Constitucional mediante la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, sobre el Estatuto de Cataluña, procedió a determinar la inconstitucionalidad de este precepto (art. 76.4), resolviendo a favor de los recurrentes, al entender que las diferencias entre este órgano y el Tribunal Constitucional -fundamentalmente sustanciadas en el valor de cosa juzgada

28 En relación a la composición y funcionamiento de la Comisión Jurídico Asesora, el art. 72.1 EAC establece que la Comisión Jurídica Asesora es el alto órgano consultivo del Gobierno y una ley del Parlamento regula su Consejo ejecutivo. Por su parte, el artículo 77.1 EAC (Capítulo V, Título II) señala bajo la rúbrica «Otras instituciones de la Generalitat», que, el Consejo de Garantías Estatutarias está formado por miembros nombrados por el Presidente o Presidenta de la Generalitat entre juristas de reconocida competencia, siendo dos terceras partes elegidos a propuesta del Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los Diputados, y una tercera parte a propuesta del Gobierno. Por su parte, el ejecutivo autonómico asume mayores prerrogativas en la composición de los miembros del Consejo Consultivo de Andalucía, influyendo decisivamente en el proceso, como más adelante se tendrá oportunidad de remarcar.

29 BALAGUER CALLEJÓN, F.: Prólogo en GALERA VICTORIA A.: *Constitución, función consultiva y Estado Autonómico*. Óp. Cit., p.15.

privativo de los pronunciamientos judiciales- se diluyen de manera muy notable atendiendo al carácter vinculante que introducía dicho precepto³⁰. El TC señala así que «la indeterminación del modelo de control que habrá de corresponder al Consejo, toda vez que el art. 76.2 EAC se remite en ese punto “a los términos que establezca la ley”, hace posible una pluralidad de opciones que pasan por dos extremos: A) El control sobre proyectos y proposiciones de ley se llevará a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas en la Cámara y a lo largo de su debate en la misma; B) El control se verificará una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley».

En ambos casos el Tribunal viene a interpretar que dicho precepto se extralimita ya que, al hablar de “proyectos y proposiciones de ley”, si el dictamen resulta vinculante (independientemente de que lo sea sólo en relación con respecto a determinadas iniciativas legislativas), ha de entenderse que un juicio negativo impediría: 1) la tramitación de la iniciativa o la continuación del debate en sus términos originales; y 2) la publicación de la ley y su entrada en vigor. En ambos casos ello supondría, respectivamente, llevar a cabo una limitación inadmisibles de la autoridad y las competencias parlamentarias (con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos), o bien configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicando el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE al Tribunal Constitucional. En base a estos argumentos, el Tribunal Constitucional decide así declarar inconstitucional de ambas hipótesis, anulando dicho precepto (Fundamento Jurídico 32, STC 31/2010).

Sentada esta afirmación, el principal problema en relación a la carta naturaleza que hubiera asumido la función consultiva residía en el carácter vinculante que se pretendía obtener. Esta nueva configuración, de haber prosperado, hubiese supuesto elevar a estos órganos a una función que los acercaría, como alguna vez se ha referido en otro contexto, a un híbrido a mitad de camino entre el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado³¹.

30 En relación a esta Sentencia interesa señalar que los apartados 1), 2) y 4) del art. 76 EAC, junto con el art. 38.1 EAC, fueron recurridos por el Partido Popular por entender que las funciones que se le atribuían a este Consejo de Garantías Estatutarias quebrantaban la reserva del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley establecida en el art. 161 CE, así como la eficacia vinculante atribuida a los dictámenes mencionados en el art. 76.4 EAC, que podían generar conflictos de legitimidad con los pronunciamientos de este Tribunal, dado especialmente el caso de que los dictados por el Consejo tienen carácter vinculante en el supuesto del art. 76.4 EAC, a lo que se suman los problemas que suscitaría, en opinión de éstos, el régimen de garantías establecido en el art. 38 EAC. A estos argumentos se oponían aquéllos que sostenían que, las funciones del Consejo de Garantías Estatutarias no tienen carácter jurisdiccional, sino consultivo, y se insertan en el procedimiento legislativo, lo que excluía todo posible conflicto de competencias con el Tribunal Constitucional.

31 TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Óp. Cit. supra*, p. 154.

En nuestra opinión, la interpretación que hace el Tribunal Constitucional respecto a este precepto resulta coherente y equilibrada, ajustándose al sentido constitucional de la función consultiva en nuestro ordenamiento jurídico. Es cierto que otras interpretaciones son posibles, como las dirigidas a aproximar la actividad de los órganos consultivos a un control vinculante como sucede en otros ordenamientos jurídicos europeos. Sin embargo, en caso de que dicha reforma pudiera plantearse en términos objetivos, sería conveniente llevarla a cabo previamente a nivel estatal, a través del Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo que cuenta con reconocimiento constitucional expreso en el art. 107 CE. Ello, sobre todo, teniendo en cuenta que no existe en nuestro ordenamiento jurídico -desde que se suprimiera por la Ley Orgánica 4/1985 de 7 de junio- el «*recurso previo de inconstitucionalidad*», quedando como única posibilidad desde entonces el ejercicio de un control de constitucionalidad a posteriori de las normas.

Por su parte, el Tribunal no invalida el resto de apartados recurridos que afectan al Consejo de Garantías Estatutarias (arts. 76.1, 76.2 y 38.1 EAC), declarando su constitucionalidad al entender que, en primer lugar, en referencia al art. 76.1 EAC³², la denominación de Consejo que recuerda a los recurrentes «a otros Tribunales de orden constitucional con funciones similares a nuestro Tribunal Constitucional (concretamente en la Constitución republicana de 1931)», con independencia de que no se sustanciara en la impugnación formal del precepto, no cabe ser utilizada en contra del mismo, pues sólo puede importar a juicio del Tribunal la naturaleza jurídica que efectivamente pueda deducirse de la normativa, sin entrar a valorar las reminiscencias históricas o de Derecho comparado que pudieran deducirse de su denominación formal (Fundamento Jurídico 32 STC 61/2010).

De otro lado, el art. 76.2 EAC³³ resulta «constitucionalmente inobjetable» a juicio del Tribunal, pues la función dictaminadora atribuida a este órgano no hace sino configurarlo en los mismos términos del anterior Consejo Consultivo de la Generalitat, cuya constitucionalidad fue avalada en su día por la STC 204/1992 y cuyos cometidos en nada perjudican el ejercicio de la jurisdicción constitucional, ya que entre las funciones de asesoramiento características de los órganos consultivos y las jurisdicciones que son privativas de los Tribunales, en general, y del Tribunal Constitucional como supremo intérprete jurisdiccional de la Constitución en particular, median sustanciales y evidentes diferencias de concepto (Fundamento jurídico 32, STC 1/2010).

32 El art. 76.1 EAC señala que: «el Consejo de Garantías Estatutarias es la institución de la Generalitat que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat en los términos que establece el apartado».

33 El art. 76.2 EAC se refiere a los supuestos en que, teniendo en cuenta los términos que establezca la ley, el Consejo de Garantías Estatutarias puede dictaminar: «1. La adecuación a la Constitución de los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña antes de su aprobación por el Parlamento; 2. La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento; 3. La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos de Decreto Legislativo aprobados por el Gobierno; 4. La adecuación de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno a la autonomía local en los términos que garantiza el presente Estatuto».

Por último, la decisión adoptada respecto al art. 38.1 EAC³⁴ confirma también su constitucionalidad al no advertir defecto alguno en su contenido³⁵, toda vez que el precepto lo que hace es confiar al Consejo de Garantías Estatutarias la defensa de unos derechos que ni se confunden con los derechos fundamentales, ni pueden redundar en su perjuicio o menoscabo, sin que dicho contenido derive en cuál ha de ser la naturaleza de la tutela dispensada por el Consejo de Garantías Estatutarias, o el alcance en Derecho de sus pronunciamientos, remitiéndose para ello a la valoración más arriba comentada del art. 76 EAC (Fundamento Jurídico 27, STC 31/2010).

Hay que tener en cuenta por tanto que, al margen de la cuestión sobre el carácter vinculante de estos dictámenes, el resto de preceptos interpretados por el Alto Tribunal resultan favorables al sentido dado en el Estatuto de Cataluña, avanzando así en la idea, tal y como lo entendemos, de *jurisdicción estatutaria*³⁶. De acuerdo con este planteamiento, a nuestro juicio, resulta conveniente ajustar un control específico de estatutoriedad de las leyes autonómicas por un órgano consultivo propio de las Comunidades Autónomas. Obviar esta circunstancia supondría, como tiempo atrás se hizo, entrar en «*la deriva de la ausencia de control específico de estatutoriedad de las leyes autonómicas por un órgano propio de las Comunidades Autónomas*»³⁷.

Lo cierto es que, como se ha señalado (Font i Llovet), el principio de legalidad respecto del Gobierno y la Administración se articula de manera más compleja en nuestro ordenamiento jurídico de lo que se suele presentar, pudiendo distinguir una función consultiva que podemos denominar jurídico-administrativa, de otra complementaria de control del legislador que se lleva a cabo por los órganos consultivos autonómicos en garantía de la «*estatutoriedad*» de las leyes. Así, más adelante,

34 El art. 38 EAC dispone textualmente lo siguiente: «1. Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña son tutelados por el Consejo de Garantías Estatutarias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 76.2.b y c; 2. Los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes».

35 El recurso dirigía dos reparos a este artículo: a) que interferiría en el sistema de garantías de los derechos fundamentales y que establecería la existencia de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulneración de los derechos estatutarios.

36 A la que se ha referido Font i Llovet para señalar que a pesar de que el art. 153 a) CE reserva el control de constitucionalidad de las leyes de las Comunidades Autónomas al Tribunal Constitucional, no autoriza a ningún otro tipo de control específico sobre el respeto y la adecuación de la legislación autonómica al respectivo Estatuto de Autonomía, de donde se pone de manifiesto el carácter incompleto del ordenamiento de cada Comunidad Autónoma, en la medida en que no existiría un mecanismo interno de garantía de la supremacía del Estatuto sobre las leyes que aprueben los parlamentos de las distintas Comunidades Autónomas. Frente a esta vía, la primacía de los Estatutos de Autonomía en relación a las leyes estatales tampoco contarían con un instrumento propio, sino que se articulan a través del control de constitucionalidad de las leyes, en la medida en que los Estatutos forman parte del bloque de constitucionalidad. Desde esta perspectiva el autor ya consideraba por aquel entonces, como posible solución a esta problemática, la necesidad de articular la garantía del Estatuto a través de un órgano consultivo autonómico que conseguiría que fuese un órgano propio de la Comunidad Autónoma y no el Tribunal Constitucional quien ejercería en primera instancia la función de velar por la supremacía del Estatuto de Autonomía, planteando directamente la relación entre función consultiva y poder legislativo. Vid. FONT I LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». Óp. cit. supra, pp. 37 y 38.

37 FONT I LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». Óp. cit. supra, p. 37

este autor se refiere a la existencia de un control previo a la aprobación de las leyes, por la vía del dictamen sobre un proyecto o proposición de ley propia de la Comunidad Autónoma, o posterior a la aprobación, por la vía del dictamen previo de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra leyes del Estado, pudiéndose identificar en estos casos una función consultiva que puede calificarse como *jurídico-estatutaria* y que se refiere a la actividad del legislador³⁸.

Por tanto, a modo de recapitulación, consideramos que existen vías institucionales que velan por el respeto y la protección jurídica del Estatuto de Autonomía y refuerzan la independencia y capacidad de autonomía de los órganos consultivos. Estas vías institucionales deben ser potenciadas sin que ello signifique ejercer tareas jurisdiccionales que alterarían la naturaleza jurídica de estos órganos consultivos. Lo contrario supondría una mutación constitucional que podría desplazar, bajo ciertos presupuestos, la soberanía del poder legislativo frente a órganos consultivos que no están llamados a realizar -al menos por ahora- una labor activa sino consultiva.

V. EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

5.1. PASADO Y PRESENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA: CONSTITUCIÓN, DESARROLLO Y POSICIÓN INSTITUCIONAL

A diferencia de lo que estipulaban otros Estatutos (catalán, canario y extremeño), el Estatuto de Andalucía no contemplaba de manera expresa la creación de órganos consultivos autonómicos al estilo del Consejo de Estado. Por tanto, no existía una remisión o una previsión estatutaria por la cual se podía configurar el Consejo Consultivo de Andalucía. Muy al contrario, el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de 1981³⁹ reconocía abiertamente un ámbito competencial a favor del Consejo de Estado. Ello supuso una dificultad añadida a las aspiraciones de crear un órgano consultivo autonómico que fuese en consonancia con la capacidad de autogobierno de la Comunidad Autónoma andaluza⁴⁰. Este precepto no tuvo parangón en ningún otro Estatuto de Autonomía y, quizá, su intención se justificaba en el hecho de querer anclar a los poderes legislativos autonómicos -dentro de un contexto jurídico donde la autonomía aún estaba en fase de desarrollo- al sometimiento de un órgano consultivo, el Consejo de Estado, que sirviese como instrumento de protección del ordenamiento jurídico de la Comunidad, al mismo tiempo que serviría para fijar los supuestos de intervención del mismo.

38 Vid. FONT i LLOVET, T.: «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local», en SOSA WAGNER, F.: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Tomo I.* Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.397 y ss.

39 El artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, estaba redactado en los siguientes términos: «1. El Consejo de Estado informará los Reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las Leyes estatales. 2. Igualmente informará el Consejo de Estado los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las Leyes. 3. La petición de informes al Consejo de Estado será suscrita por el Presidente».

40 Para un análisis detallado del alcance jurídico del artículo 44, vid. LÓPEZ MENUDO, F.: «El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía». *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45, enero-marzo 2002.

La situación descrita supuso un freno a la configuración de un órgano consultivo específico en la Comunidad, pues, como señala Pérez Vera, el precepto en sí mismo considerado resultaba desafortunado, tanto si no se creaba un órgano consultivo autonómico (en cuyo caso cabría preguntarse qué habría ocurrido con las competencias del Consejo de Estado, recogidas en los artículos 21 y 22 de su Ley Orgánica, que no tenían su correlato en la norma transcrita del Estatuto andaluz), como si se creaba, supuesto en que habría perdurado el problema del tratamiento a dar a esas específicas competencias consultivas que el Estatuto acotaba y confería expresamente al Consejo de Estado⁴¹, tildando esta situación de «mutación estatutaria», en un sentido análogo al que adquiere el término de «mutación constitucional», pues durante años se refirió a condicionantes de un contexto que ya estaban claramente superados⁴².

Para atajar esta situación que actuaba como un límite interno al desarrollo de las competencias de la Comunidad, se promulgó la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía (vigente hasta el 1 de enero de 2004, año en que dicha Ley fue derogada por la Ley 4/2005, de 8 de abril⁴³). Mediante la misma se procedió a la creación del Consejo Consultivo de Andalucía y a la regulación de sus competencias (esta vez sí, sin reservas al órgano estatal, excluyendo cualquier remisión al Consejo de Estado), fijando como objeto del mismo servir de superior órgano consultivo en materia de disposiciones y actos del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así, como de aquellos otros asuntos que mediante precepto expreso de una Ley exigieran el dictamen respectivo del Consejo Consultivo⁴⁴.

41 PÉREZ VERA, E.: «El Consejo Consultivo de Andalucía». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 1/2003, Sevilla, 2003, pp. 288-289.

42 Así lo entendió posteriormente el propio Consejo Consultivo de Andalucía a través de la interpretación que hizo del dictamen 2/1994, de 26 de mayo de 1994 en el que se discutía la competencia para dictaminar un reglamento en desarrollo de la normativa estatal como proyecto de Decreto sobre elección de médico general y pediatra. Lo particular de este dictamen es que el propio Consejo Consultivo se declara a sí mismo competente para intervenir, y señala que «hay que objetivar el precepto, prescindiendo de su componente subjetivo y entendiendo que el legislador estatutario lo único que pretendía era rodear de garantías las decisiones que se adoptaran en las concretas materias a que se refiere el artículo 44, mediante un examen previo de su legalidad y acierto» al mismo tiempo que dictamina la conveniencia de que un órgano consultivo autonómico emita el dictamen «por ser más acorde con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y más ajustada a los principios que rigen la actuación administrativa».

43 A pesar de que esta Ley 8/1993, de 19 de octubre, apareció prácticamente un año después de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, cabe retrotraer su proceso de elaboración al año 1988. Dicha Ley 8/1993, fue derogada por la Ley 4/2005, de 8 de abril, salvo en su Disposición Adicional Segunda, que fue desarrollada por el Reglamento Orgánico de 13 de diciembre de 2005.

44 Entre las novedades que incorpora la nueva Ley 4/2005, de 8 de abril, que modifica a la Ley 8/1983, cabe destacar la ampliación del ámbito de actuación de esta institución, mediante el asesoramiento a las Entidades Locales, Universidades y Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía. Introduce igualmente la figura de los Consejeros permanentes, cargos que podrán ocupar quienes hayan sido Presidentes de la Junta de Andalucía. También se atenderá, tanto en la fase de composición como de renovación, a criterios de participación paritaria, lo que implica una representación mínima de ambos sexos en un 40% del total de los miembros designados, así como a las modificaciones introducidas en relación a los dictámenes preceptivos, que se extenderán a los Proyectos de Estatutos de las Universidades y sus reformas, a la revocación de actos tributarios cuando la deuda supere los 30.000 euros, y los conflictos en aplicación de normas tributarias, los conflictos en defensa de la autonomía local, y las transacciones de entidades locales que superen el 5% de los recursos ordinarios del presupuesto. Por otro lado, en cuanto al funcionamiento de la Institución, se introduce la posibilidad de actuar en secciones, según su propio régimen de composición.

El artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de 1981 resultó también clave en este proceso para crear los órganos consultivos, al tener recogida como competencia exclusiva de la Comunidad «la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno»⁴⁵. Finalmente, mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo⁴⁶, que reforma el Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAA), ha sido reconocida expresamente esta institución, señalando el artículo 129 su ámbito subjetivo: «1. El Consejo Consultivo de Andalucía es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus organismos y entes sujetos a Derecho público. Asimismo, es el supremo órgano de asesoramiento de las entidades locales y de los organismos y entes de Derecho público de ellas dependientes, así como de las universidades públicas andaluzas. También lo es de las demás entidades y corporaciones de derecho público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban. 2. El Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento».

Como señala Gamero Casado, de este reconocimiento estatutario se desprenden dos consecuencias: 1) que el Consejo Consultivo de Andalucía asesora a toda la Administración de la Comunidad Autónoma, pero sólo a la Administración, sin desempeñar funciones consultivas –al menos, en línea de principio- a otras instituciones que eventualmente podrían estar interesadas en acudir a su consejo, como es el caso de los órganos estatutarios previstos en el Capítulo IV del EAA: Defensor del Pueblo, Cámara de Cuentas, Consejo Económico y Social...; o incluso, en otros lugares del Estatuto, como el Parlamento de Andalucía que, a más de disponer de Letrados, también podría interesarse en recabar la opinión del Consejo Consultivo en ciertos asuntos, como la reforma de su Reglamento; y 2) que las entidades y corporaciones de Derecho público no integradas en la Administración de Andalucía sólo están incluidas en el ámbito subjetivo de intervención del Consejo Consultivo en la medida en que así lo establezcan las leyes sectoriales; en la noción de corporación de Derecho público se integran convencionalmente los colegios profesionales, cámaras agrarias, cofradías de pescadores, y mancomunidades de regantes; y debemos añadir también las Academias de Andalucía⁴⁷.

En todo caso cabe deducir, como continua este autor, una visión del Consejo Consultivo como órgano de asesoramiento del conjunto de las Administraciones de Andalucía que supera visiones reduccionistas de su papel que limitaban su intervención a la Administración territorial de la Junta de Andalucía, y ubica claramente al órgano en una posición nuclear o de centralidad en el ejercicio de la función consultiva, que se proyecta e irradia a todas las Administraciones andaluzas, aunque no sean autonómicas⁴⁸.

45 Este artículo fue una base competencial suficiente, pues en función del mismo se crearon instituciones no expresamente garantizadas a nivel estatutario como la Cámara de Cuentas, además del propio Consejo Consultivo de Andalucía.

46 Aprobado por la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

47 GAMERO CASADO, E.: «Otras instituciones de gobierno», en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pp. 942-943.

48 GAMERO CASADO, E.: «Otras instituciones de gobierno». *Óp. cit.* p. 943.

El diseño general del Consejo Consultivo de Andalucía obedece a la obligación de velar por la observancia y el cumplimiento de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Andalucía así como el resto del ordenamiento jurídico, en base a los principios de legalidad, seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración pública de manera que garantice los derechos individuales de los ciudadanos (art. 1.3 de la Ley 4/2005).

En atención a su autonomía orgánica, el Consejo no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ni se integrará en ninguna Consejería de la Administración Autonómica. Estos rasgos constituyen elementos indisponibles para el legislador, auténticas «*garantías institucionales estatutarias*», que blindan su actividad y le confieren la debida objetividad e independencia, en base, a una posición de equidistancia institucional que mantiene respecto al resto de órganos del cuerpo jurídico-organizativo y administrativo⁴⁹, y así se lo reconoce el artículo 3 al señalar que, el Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional, para garantizar su objetividad e independencia, y no entrará a conocer de los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente, no pudiendo ser remitidos ulteriormente para informe a ningún otro órgano u organismo de la Comunidad aquellos asuntos que hayan sido dictaminados por el Consejo Consultivo, debido a la posición institucional que ostenta de superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de las Administraciones públicas.

5.2. ANÁLISIS DE LA ACTUAL CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA: LÍMITES Y POTENCIALIDADES

5.2.1. El ámbito material del Consejo Consultivo de Andalucía

Una vez superada la dialéctica sobre la propia existencia y funcionalidad de los órganos consultivos, la cuestión se centra en determinar el ámbito material técnico del Consejo Consultivo. Se trata, sobre todo, de articular y clarificar las funciones que desempeñan, en general, dichos órganos consultivos dentro de su ámbito territorial y en las relaciones con su homólogo, el Consejo de Estado.

Como se sabe, en una primera fase de existencia, la práctica general ha estado marcada por la asunción de competencias que ostentaba hasta entonces el Consejo de Estado, a modo de «*inferencia natural*»⁵⁰ de las mismas a favor de los órganos consultivos autonómicos. Si

49 Cumpliendo con la remisión que efectúa la disposición final tercera de la Ley 2/2007, el Consejo Consultivo elaboró, y el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía, que supone el instrumento adecuado para regular y desarrollar las cuestiones relacionadas con su funcionamiento, y el estatuto jurídico de sus miembros y personal de servicio.

50 JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «La Competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarios de los Consejos Consultivos Autonómicos». Revista Documentación Administrativa, núm. 244-244, enero-agosto 1966, p.317

bien se había criticado el tradicional inmovilismo del legislador andaluz en cuanto a la regulación del Consejo Consultivo se refiere, la tendencia a asumir nuevas materias ha ido en aumento en los últimos años, principalmente a raíz del último proceso de reformas estatutarias que se ha venido produciendo como demuestra el hecho de que el Consejo Consultivo de Andalucía en la última modificación legislativa introducida por la Ley 4/2005, de 8 de abril, extienda su labor de asesoramiento a las Entidades Locales, las Universidades Públicas andaluzas y las Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, suspendiéndose así el hábito de indeterminación que planeaba en el ejercicio de la acción consultiva sobre estos entes.

En este sentido, un esfuerzo legislativo clarificador es necesario (iniciado con las últimas reformas incorporadas y la proclamación de leyes que renuevan el cuerpo regulador de estos órganos) para mejorar la base de intervención respecto de aquellas competencias en las que la actuación de los órganos consultivos autonómicos pudiera concurrir con la del Consejo de Estado, con el ánimo de evitar potenciales conflictos de competencias; y también, por el hecho de que resulta saludable políticamente extender dichas competencias y, por tanto, ampliar las garantías previstas para estos asuntos. Desde esta perspectiva, junto al proceso de ampliación se requiere una profundización mayor de las mismas, exigiendo el dictamen preceptivo en aquellas materias que resulten trascendentes para garantizar el cauce legal de los numerosos procedimientos administrativos.

Las competencias atribuidas al Consejo Consultivo de Andalucía aparecen contenidas en el artículo 17 de la Ley 4/2005, en relación a los asuntos en los que el Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente (además de otros asuntos en que por su especial trascendencia o repercusión también fuera necesario). Estas materias son las siguientes⁵¹:

1. Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía⁵².
2. Anteproyectos de leyes.
3. Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones.
4. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.
5. Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma, contemplados en el título V del Estatuto de Autonomía.

51 En cursiva aquellas modificaciones o novedades introducidas por la Ley 4/2005 respecto a la anterior Ley 8/1993, de 19 de octubre.

52 Cabe recordar a este respecto el dictamen 72/2006 del Consejo Consultivo de Andalucía, en relación con el anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

6. Conflictos de atribuciones que se susciten entre Consejerías.
7. Proyectos de Estatutos de las Universidades Públicas de Andalucía y sus reformas.
8. Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de los mismos, cuando, en ambos casos, la cuantía litigiosa exceda de 300.000 euros.
9. Revocación de actos de naturaleza tributaria cuando la deuda supere los 30.000 euros y conflictos en la aplicación de la norma tributaria.
10. Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma, en que la consulta venga exigida por Ley, en los supuestos contenidos en la misma, que se refieran, entre otras, a las materias siguientes: a) Reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 60.000 euros; b) Anulación de oficio de los actos administrativos; c) *Recurso extraordinario de revisión*; d) Interpretación, modificación, resolución y nulidad de concesiones y contratos administrativos, cuando el precio del contrato sea superior a 600.000 euros para la interpretación y resolución, o que la cuantía de aquella exceda del 20 % del precio del contrato para la modificación, *así como de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales*; e) Modificación de figuras de planeamiento, que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de *parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un plan, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competen al Consejo de Gobierno*; f) *Creación y supresión de municipios o alteración de términos municipales, constitución y disolución de Entidades Locales Autónomas y creación de Áreas Metropolitanas y demás asuntos en que la consulta venga exigida por la legislación de Régimen Local*.
11. *Expedientes tramitados por instituciones, entidades, organismos, Universidades y empresas en que, por precepto expreso de una Ley, deba pedirse dictamen al Consejo Consultivo.*
12. *Conflictos en defensa de la autonomía local.*
13. *Transacciones de las Entidades Locales que superen el 5 % de los recursos ordinarios de su Presupuesto.*
14. *Tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones Públicas no pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 15.000 euros”.*

Se han adherido nuevas materias, pero ello no significa que estén cubiertas todas las cuestiones que se precisan, pues «aunque son todas las que están, no están todas las que son». Se trata de valorar, como se ha interpretado, si estas materias en realidad aciertan a identificar los asuntos «más arduos o trascendentales», aquellos llamados a «arreglar la Administración», como decían los antiguos textos reguladores del Consejo Real o de Estado o, son, fruto de ocurrencias ocasionales del legislador a las que el tiempo ha ido dando carta de naturaleza⁵³. En definitiva, se debe plantear la cuestión de si no sería mejor que el Consejo Consultivo atendiese a los asuntos más trascendentes para el devenir jurídico-administrativo de la Comunidad que supongan una verdadera vinculación con «el interés general y la legalidad objetiva» a los que hacía referencia la propia STC 204/1992, por encima de otros de menor interés a la hora de conformar una concreta doctrina legal.

Puesto que el Consejo Consultivo de Andalucía ha demostrado su solvencia técnica y su capacidad durante estos años de existencia, alcanzando estándares objetivos y cifras aceptables en el desarrollo de su labor, intensa, se le podría conceder un mayor margen de atribución en cuestiones fundamentales para el devenir de la Comunidad. Siguiendo a López Menudo, existen ámbitos de la actividad administrativa «especialmente sensibles o necesitados de dicha garantía», supuestos como la expropiación forzosa; la gestión y explotación del dominio público o de los bienes patrimoniales; el otorgamiento de grandes concesiones demaniales o de servicios públicos; las decisiones con grave incidencia sobre los espacios naturales, la fauna o la flora; el ejercicio de la potestad sancionadora; la intervención en el campo del patrimonio histórico; el complejo mundo de la ordenación del territorio y del urbanismo⁵⁴, materias todas ellas cuya intervención del Consejo Consultivo sería deseable. No obstante, en esta línea, debe plantearse la conveniencia de una incorporación masiva de competencias ya que podría peligrar el carácter consultivo de estos órganos acercándose a la naturaleza jurídica de los órganos administrativos activos. En relación con esta idea, además, resulta posible extraer un catálogo de materias en las que la intervención del Consejo Consultivo no está fijada en base a un criterio puramente objetivo, sino que su atribución queda al amparo de una suerte de «mando y obra» del legislador.

Para fijar las competencias, al legislador -tanto estatal como autonómico- se le debe exigir un seguimiento permanente del sistema, una evaluación continua del número y clase de las competencias atribuidas a estos órganos⁵⁵, ya que, ante un régimen competencial que viene

53 LÓPEZ MENUDO, F.: «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*. Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998, p.144.

54 LÓPEZ MENUDO, F.: «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos». *Óp. Cit.*, p. 145.

55 LÓPEZ MENUDO continúa: «es comprensible que la percepción de los Consejos Consultivos como trasuntos de un órgano del abolengo del Consejo de Estado y herederos de buena parte de sus competencias pueda dar pie a entender que la nómina de los supuestos de intervención preceptiva constituye una obra acabada, ungida de una cierta mítica que la hiciera cerrada e inmutable. Pero tal impresión no se corresponde con la realidad histórica. Desde las cláusulas abiertas de los antiguos textos - como en *Las Partidas*, en que la función consultiva consistía en "facere justitiam et ius ad gentes" - hasta las minuciosas listas de atribuciones en la actualidad hay un largo camino, sembrado de competencias muy diversas, que fueron y ya no son. Al cabo, todo es efímero y mudable; incluso las competencias de los Órganos Consultivos», en LÓPEZ MENUDO, F.: «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos» *Óp. Cit.*, p. 152.

prácticamente impuesto a imagen y semejanza del empleado por el Consejo de Estado, es presumible una necesaria adaptación de funciones en base a las características socio-jurídicas de la Comunidad pues, las competencias de uno y otro órgano responden a criterios diferentes como, por ejemplo, el hecho de que se limiten ciertas materias al Consejo de Estado para evitar un posible colapso de su actividad ante la excesiva carga de asuntos y el extenso ámbito territorial en el que opera⁵⁶.

Ante esta situación, existen materias que deben desarrollar la posibilidad de establecer dictamen preceptivo en base a sus respectivas leyes sectoriales, como sucede, por ejemplo, en el ámbito de determinados desarrollos legales sectoriales como el urbanismo, el desarrollo de la actividad administrativa en el régimen local y de contratación, o en materia de responsabilidad de la Administración pública.

5.2.2. El ejercicio de la función consultiva en el desarrollo de la actividad ejecutiva, administrativa, legislativa y de control

Aunque los asuntos «estrella» siguen siendo el dictamen preceptivo que se requiere para los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y anteproyectos de leyes, a los que ya se ha hecho referencia dentro de la función de control de los órganos consultivos, conviene analizar siquiera, brevemente, la competencia que tiene atribuida el Consejo Consultivo para proyectar un control preventivo, esta vez sobre la potestad reglamentaria de la Administración, especialmente importante debido al fenómeno de intensificación y multiplicación de la actividad reglamentaria en el ámbito del Derecho Administrativo. Esto provoca una importante deslegalización y proliferación de actos procedentes del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración y del cotidiano actuar administrativo, que responde, a la necesaria celeridad y prontitud con que los responsables políticos deben adoptar decisiones incompatibles con la relativa lentitud de los procedimientos parlamentarios⁵⁷. Es, consecuentemente, en el desarrollo de esta actividad reglamentaria y administrativa donde las garantías de los ciudadanos se pueden ver mayormente afectadas, debido a su enorme profusión y la dificultad de establecer mecanismos de control eficaces sobre estos tipos normativos.

El Consejo Consultivo interviene, como señala en el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, «en los proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones»

56 Ello conlleva que se pueda producir una situación en la que las Comunidades Autónomas no utilicen el margen de manobra del que disponen para asumir nuevas competencias en función de su capacidad de autogobierno, de tal manera que se llegue a producir una situación en la que el Consejo de Estado vea reducido su ámbito competencial ante el auge de los Consejos Consultivos autonómicos y, de otro lado, desde la perspectiva del legislador autonómico, no se llegue a completar ese trasvase de funciones ante las dificultades de la Administración autonómica a la hora de adaptar el nuevo modelo a las circunstancias y exigencias actuales, más allá de las competencias que le son atribuidas. Ello, sin que se deban asumir competencias específicamente designadas a otros órganos, sino adaptando coherentemente las competencias del Consejo Consultivo a las necesidades que se plantean.

57 Vid. CANO BUESO, J.: «Consolidación de los Consejos Consultivos...». Óp. cit. p. 67

en una reproducción literal del precepto existente a nivel estatal para el Consejo de Estado (artículo 22.3 de la LOCE) por lo que, los problemas que derivan de su regulación, quedan así extraídos de igual manera al ámbito autonómico. Entre ellos está el de determinar exactamente a qué reglamentos se refiere el precepto, lo que ha provocado un esfuerzo interpretativo del Consejo Consultivo en base a sus competencias para «controlar» la actividad reglamentaria que se ha dirigido, por lo general, hacia una interpretación extensiva de sus funciones, conteniendo, como mínimo, los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de las leyes.

Queda sin aclarar, no obstante, qué sucede con los reglamentos independientes, aquellos que no se desarrollan en base a una ley. Sería importante precisar un tratamiento legal unitario para todas las formas reglamentarias, pues como se ha señalado, resulta paradójico que «*la intervención preceptiva del órgano consultivo se produce en los procedimientos de elaboración de reglamentos autonómicos habilitados por la ley como garantía del sometimiento al principio de legalidad, mientras que la legitimidad de los reglamentos independientes sólo podrá ser enjuiciada tras su aprobación por los órganos jurisdiccionales*⁵⁸», lo que admitiría sólo un control previo por parte de los reglamentos ejecutivos, quedando el resto avocados únicamente a un control normativo posterior. De ahí la necesidad como apunta la doctrina de extender esta labor a todas las formas reglamentarias en defensa de la legalidad objetiva que se persigue, persiguiendo un control sobre todos aquellos reglamentos que pueden ser sometidos a una valoración legal⁵⁹.

El Consejo Consultivo también interviene en aquellos procesos que pueden lesionar el ámbito de autonomía de la Comunidad o la Administración local, donde se exige la intervención consultiva previa a la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Del mismo modo, este requerimiento actúa sobre conflictos planteados en defensa de la competencia. Así aparece reflejado en el artículo 75 ter 3) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)⁶⁰; la Ley del Consejo Consultivo, de hecho, no hace sino actuar en consonancia con dicho precepto.

58 Vid. GALERA VICTORIA, A.: *Constitución, función consultiva y Estado autonómico*. Óp. Cit. p.193. Como se ha apuntado, las últimas interpretaciones doctrinales apuntan también a extender este control a los Reglamentos que se desarrollan en función de la legislación básica estatal y europea; en el ámbito autonómico debería realizarse este control de legalidad a aquellas disposiciones reglamentarias desarrolladas por el ejecutivo, a excepción de los reglamentos organizativos, los cuales se crean en función de otros criterios

59 Favorable a esta posibilidad se ha manifestado, entre otros, Font i Llovet quien sostiene que no sólo los reglamentos ejecutivos, sino también los independientes deben someterse a consulta cualificada, precisamente por su mayor distancia respecto del parámetro de legalidad y por la mayor dificultad de un efectivo control judicial posterior. Vid. id. FONT I LLOVET, T.: «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local». Op. cit. p. 406.

60 El art. 75 ter 3) LOTC dispone lo siguiente: «una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado».

El artículo 3.2 de la Ley 4/2005, por su parte, excluye la posibilidad de intervenir en asuntos que estén «*influenciados políticamente*», disponiendo que el Consejo Consultivo «*no entrará a conocer los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente*». Este requisito no rige para todos los órganos consultivos, y por ejemplo, el Consejo de Estado no tiene atribuida esta limitación, que supone, un confinamiento a lo estrictamente jurídico; de esta forma el artículo 2.1 de la LOCE permite valorar «*los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines*». Consecuentemente, esta cláusula viene a restringir los supuestos de intervención. El problema está en fijar qué significa exactamente «*aspectos de oportunidad y conveniencia*», claramente ligados al ámbito de lo subjetivo, pues éstos actúan como un mandato negativo de intervención, excluyendo la participación del Consejo incluso ante cuestiones de alta relevancia jurídica. Tal y como se ha destacado en este sentido, es excesivamente restrictiva la prohibición generalizada de que se produzcan dictámenes sobre la oportunidad o conveniencia, ya que en multitud de ocasiones es muy difícil establecer la línea divisoria entre la legalidad estricta y la conveniencia⁶¹. Si, la finalidad del Consejo Consultivo es defender la legalidad objetiva evitando el juicio político, sería conveniente precisar aquellos supuestos en los que el dictamen puede no reducirse a consideraciones de estricta legalidad y, por tanto, le estaría permitido al Consejo entrar en valoraciones de oportunidad y conveniencia, asumiendo cierta autonomía para fijar un criterio que resulte moderado.

Sería necesario reflexionar, por último, acerca del efecto vinculante de los dictámenes, así como de los escasos supuestos donde éstos se valen, pues como dice el artículo 4.2 de la Ley 4/2005, «*los dictámenes no serán vinculantes, salvo en los casos que así se establezca en las respectivas leyes*»; en la práctica la legislación sectorial que se remite a un dictamen vinculante es muy reducida⁶². En cualquier caso, sería razonable exigir una motivación reforzada cuando el órgano consultante se aparte del dictamen emitido, y no una motivación «*con una sucinta referencia de hecho y fundamentos de Derecho*» como señala el artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), al referirse a las decisiones que se aparten del criterio del órgano consultivo.

61 ROCA ROCA, E.: «Los Consejos Consultivos en la Comunidades Autónomas.» *XIX Jornadas de Estudio, Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Civitas, Madrid, 1998, p. 725.

62 Cuando la Administración consultante se aparta del dictamen vinculante se contradice una obligación que conlleva una responsabilidad grave, ya que el efecto jurídico que se genera con tal proceder es la nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado. En tales situaciones, el Consejo traslada esta circunstancia a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma por si éstos estiman procedente la impugnación de la resolución en que tal circunstancia concurre.

Aunque la cuestión de un dictamen vinculante encerraría un auténtico control, el hecho de que éstos sólo sean vinculantes en determinados casos (en materia urbanística⁶³ y de revisión de oficio fundado en causa de nulidad), afecta intensamente a su eficacia, pues aunque siguen teniendo un interés orientativo, doctrinal, de propuesta y soporte interpretativo en las decisiones adoptadas por la Administración, el carácter vinculante, en asuntos tasados y específicos, actuaría con mayor eficacia. Sin embargo, el hecho de que el dictamen no resulte vinculante, no significa desvirtuar su aporte al sistema, pues como señala De La Quadra Salcedo, su «*mayor eficacia radica, tanto en el ámbito de la creación del Derecho, como en la substanciación de los procedimientos administrativos, en el momento en que se ejerce*»⁶⁴. De otro lado, una desatención general y reiterada de la doctrina consultada, supondría una «*profanación o desnaturalización*» del fundamento por el cual estos órganos se instituyen, y por tanto, podría desvirtuar la finalidad perseguida. El disentimiento es una manifestación pública legítima de desacuerdo que puede producirse, e incluso tiene por que producirse, pero de ahí a contradecir sistemáticamente la doctrina del órgano consultado, existe una brecha que puede conducir a la discrecionalidad o incluso a márgenes de indeterminación contrarios al principio de seguridad jurídica.

5.2.3. Composición, funcionamiento, procedimiento y actividad del Consejo Consultivo de Andalucía

a) La Composición del Consejo Consultivo de Andalucía

La Ley 4/2005 del Consejo Consultivo de Andalucía (art. 5 y ss.), señala que el Consejo Consultivo está constituido por el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros electivos y los Consejeros natos. También estará asistido por un Secretario General, que actuará con voz y sin voto, y su participación responderá a criterios paritarios, de tal forma que ambos sexos deberán estar representados en al menos, un cuarenta por ciento de los miembros en cada caso designados. El Presidente será nombrado por Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía, oído el Consejo de Gobierno, entre juristas de reconocido prestigio con al menos diez años de trayectoria profesional (art. 6). El cuerpo de Consejeros permanentes estará formado por aquellas personas que hayan desempeñado el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía, y estará sujeto a un régimen de incompatibilidades con otro cargo público (salvo que se dedique a la labor

63 En los supuestos de modificaciones de figuras de planeamiento, que tienen por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un Plan, así como aquellas que eximan de la obligatoriedad de hacer reservas de terrenos destinados a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, en el art. 36.2.c).2ª, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. También el art. 35. 2 y art. 31.4 de esta misma Ley, atribuyen importantes prerrogativas al Consejo al señalar concretamente el primero de ellos lo siguiente: «cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previa audiencia al municipio o municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender motivadamente, en todo o parte de su contenido y ámbito territorial y para su innovación, cualquier instrumento de planeamiento por un plazo de hasta dos años. En el plazo de seis meses desde el acuerdo de suspensión se establecerán las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas, y se concretará, en su caso, el ámbito y los efectos de dicha suspensión».

64 DE LA QUADRA SALCEDO, T.: "El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho", en *Gobierno y Administración de la Constitución*, vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, pp. 221 y ss.

investigadora y docente). Lo que se pretende así es aprovechar la experiencia institucional de estas personas para que puedan aportar sus conocimientos adquiridos durante el desempeño de sus cargos. Consejeros electivos, serán seis, y serán nombrados entre profesionales del Derecho con una trayectoria profesional de al menos diez años; deberán dedicarse a su cargo con carácter exclusivo y a tiempo completo. Igualmente, existe la posibilidad de nombrar hasta seis Consejeros electivos más que desempeñen sus funciones sin exclusividad. El cargo para todos los Consejeros electivos es de cinco años, con posibilidad de ser reelegidos una sola vez; en este sentido se amplía en un año el mandato con respecto a lo dispuesto en la anterior Ley 8/1993, de 19 de octubre. Por último, tendrán la consideración de Consejeros natos las siguientes personalidades: el Presidente de una de las Reales Academias de Legislación y Jurisprudencia de Andalucía, designado por el Instituto de Academias de Andalucía, el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, un representante del Colegio Andaluz de Colegios de Abogados designado de entre los decanos de dichos Colegios, el Director General competente en materia de Administración Local y el Jefe de Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; todos ellos conservarán tal condición durante el tiempo que ostenten el cargo que les dio acceso a la misma.

Esta composición adopta una forma que incluye consejeros natos, permanentes y electivos. Para una parte de la doctrina, el nombramiento de estos últimos por Decreto del Consejo de Gobierno supone introducir un elemento contrario a su garantía estatutaria de independencia, acercándose a la configuración de los órganos *staff on line* a los que nos referíamos más arriba, por su procedimiento de elección –a través de Decreto por el Consejo de Gobierno– y la posibilidad que tienen de ser reelegidos, lo que puede desvirtuar la independencia entre el órgano consultante y consultado⁶⁵. A diferencia de lo que sucede en Andalucía, otras Comunidades Autónomas establecen un sistema de designación mixta para elegir a sus consejeros, donde el Parlamento interviene decisivamente⁶⁶. Como señala López Menudo, la emergencia de ese cariz político en la figura de los órganos consultivos puede conducir a la confianza o desconfianza hacia estos órganos por parte de los responsables políticos y, al cabo, a la tentación de asegurarse la lealtad de los miembros elegibles, lo que evidentemente puede suponer el alejamiento o incluso el abandono del postulado de la imparcialidad y la solvencia técnica que no es un mero desiderátum sino, un requisito necesario para la validez de sus actos⁶⁷. De esta manera se diferencian dos modelos: uno más próximo al ámbito de decisión del ejecutivo autonómico, y otro, que otorga mayores poderes al Parlamento para decidir esta cuestión casi siempre, mediante un procedimiento mixto.

No existe un modelo perfecto de representatividad, pero sí se debe procurar proporcionar al órgano autonomía orgánica y funcional e independencia en su actuación administrativa. Esta cuestión va inexorablemente ligada al status de sus consejeros, no

65 En este sentido, la figura de los Consejeros permanentes también puede introducir elementos de estaticidad en sus argumentos por el tiempo que se mantienen en el cargo (hasta los sesenta y cinco años).

66 Así, por ejemplo, entre otros, como ya se ha referido más arriba, el Consejo de Garantías Estatutarias mantiene un sistema de designación mixta, donde los miembros se elegirán en sus dos terceras partes a propuesta del Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los Diputados, y una tercera parte a propuesta del Gobierno.

67 LOPEZ MENUDO, F.: «El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía» *Óp. Cit.*, p. 63.

sólo en lo relativo a la elección de los mismos sino también, en cuanto a su régimen de incompatibilidades y la suspensión y cesación de funciones⁶⁸. Igualmente es fundamental para preservar un equilibrio sano de la institución, el respeto a la voluntad por mantener la perseguida *equidistancia institucional* de la Administración. En este sentido, es importante atender los criterios jurídico-organizativos en los que se proyectan estos órganos consultivos.

b) Funcionamiento y procedimiento del Consejo Consultivo de Andalucía

En cuanto a su *funcionamiento* (art. 20 y ss. de la Ley 4/2005), el Consejo Consultivo actuará en Pleno, en Comisión Permanente y, en su caso, en secciones (novedad incorporada en la última modificación legislativa de 2005). El Pleno deberá dictaminar aquellos asuntos que se refieran a anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía o anteproyectos de leyes. En los restantes casos, el dictamen será realizado por la Comisión Permanente y las Secciones. Si se trata de un dictamen facultativo por lo general le corresponde a la Comisión Permanente resolverlo, sin embargo, si el asunto tratado es de especial importancia, el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno podrán requerir el dictamen del Pleno. La Comisión permanente estará constituida por el Presidente y seis Consejeros electivos con dedicación a tiempo completo, estando las secciones también constituidas por Consejeros electivos a tiempo completo en el número que designe el Presidente.

Por su parte, están autorizados para recabar el dictamen el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros. En el caso de las universidades, la petición la realizará el Rector, y en el de las corporaciones u organismos públicos, quien ostente su representación. Los Presidentes de las Entidades Locales de Andalucía solicitarán al Consejo Consultivo el dictamen en los supuestos previstos en la legislación. Finalmente, los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta, teniendo el Presidente voto de calidad, existiendo, lógicamente, la posibilidad de emitir voto particular por parte de aquellos consejeros que discrepen con la decisión mayoritaria finalmente adoptada. El quórum estará constituido por al menos la mayoría absoluta de sus miembros, debiendo estar presente la figura del Presidente y del Secretario, o en cualquier caso, de quienes les representen o sustituyan en ese momento.

68 Pues en cuanto al cese, como se ha establecido, debe estar en cualquier caso asegurado que no pueda tener lugar como consecuencia del modo en que lleva a cabo su ejercicio, o del sentido de la participación en la redacción o en el voto a los informes o dictámenes suscritos por el correspondiente órgano. Vid. EMBID IRUJO, A.: «Los principios jurídicos necesarios en la organización de los Consejos Consultivos autonómicos». *Revista Documentación Administrativa*, núm. 244-245 enero-agosto 1996, p.348. Otras cuestiones que también deben quedar selladas es el régimen de privilegios del gozarán los miembros del órgano consultivo durante el tiempo que ostenten el cargo, así como otros factores como referidos a sus facultades autoorganizativas, como son la de elaborar su propio Reglamento y proponerlo al Consejo de Gobierno para su aprobación, o la posibilidad de confeccionar su propio presupuesto, a las que hace referencia el Capítulo III (art. 21 y ss.) del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía.

Respecto al procedimiento (artículo 25 y siguientes de la Ley 4/2005) se asumirá el compromiso de resolver en un plazo dependiendo del asunto de que se trate. Las consultas, no obstante, deben ser evacuadas en un plazo máximo de treinta días desde la recepción del correspondiente dictamen. Será de veinte días únicamente el plazo, para aquellos proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones, los recursos de inconstitucionalidad, y los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional. Si el asunto se tramita como urgente, el plazo máximo de resolución será de quince días, salvo que el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno fijen uno inferior.

En cuanto al personal de este órgano, cabe destacar la existencia de un cuerpo propio de letrados al servicio del Consejo Consultivo encargado de prestar asistencia técnica; el letrado Mayor es el encargado de examinar la admisibilidad de las solicitudes de dictamen y la suficiencia de documentación, además, coordina a los demás letrados y suplente al titular de la Secretaría General. También están los asesores técnicos, y el personal administrativo de apoyo.

Finalmente, una vez concluida la deliberación, los dictámenes⁶⁹ se remiten a la autoridad consultante, quien tiene la posibilidad de asentir o disentir con la decisión del Consejo Consultivo. Si conviene con la decisión, hará constar la fórmula «de acuerdo con el Consejo Consultivo»; si por el contrario disiente con lo expresado, utilizará la fórmula «oído el Consejo Consultivo de Andalucía».

69 Con valor indicativo, durante el año 2009, el Consejo Consultivo de Andalucía registró las siguientes cifras en torno a su actividad: los dictámenes solicitados al Consejo fueron 873 (718 en sentido favorable, 100 en sentido desfavorable y 55 devueltos). 11 de estos dictámenes se refirieron a anteproyectos de Ley, 2 a proyectos de Decreto Legislativo, 41 a proyectos de Decreto y orden, 2 a convenios y 1 a conflictos de la competencia. De los 610 asuntos que contaron con resolución acumulada por parte de los órganos consultantes, se estimaron de acuerdo a lo dictaminado por el Consejo el 95% de los mismos (577), por sólo el 5% que, oído el Consejo Consultivo, no siguieron su dictamen. El tiempo empleado para emitir el dictamen ha sido de entre 20-30 días en el 54% total de los asuntos, de entre 10-20 días en el 45%, y de menos de 10 días en el 1%. Los Ayuntamientos han sido la Administración autonómica que mayor número de consultas han remitido (324), seguidos de cerca por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía (317). De entre las provincias de la Comunidad, Málaga ha sido la que mayor porcentaje de dictámenes ha generado, con un 31% del total, por delante de Cádiz 18%, Sevilla 13%, Granada 10%, Huelva 9%, Almería 8%, Jaén 6% y Córdoba 5%. Los asuntos referidos a la responsabilidad patrimonial de la Administración encabezan la lista, suponiendo el 55% del total de dictámenes emitidos (483), seguidos por los asuntos de contratación administrativa 18% (156), la revisión de oficio 12% (107), y el urbanismo 7% (59). Desde el año 1994 (en que se elaboró la memoria del Consejo Consultivo por primera vez), hasta 2009 (año de las últimas cifras publicadas), el volumen de dictámenes solicitados no ha parado de ascender, incrementándose en un número de 65 respecto a 2008. Vid. Ref. *Memoria Consejo Consultivo de Andalucía, 2009*. Op. cit. pp. 66 y ss.

VI. OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES CONSULTIVAS EN ANDALUCÍA

6.1. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL⁷⁰

Tal como se recoge en la Exposición de Motivos de su Ley de creación 5/1997, de 26 de noviembre, el Consejo Económico y Social de Andalucía responde a la aspiración de los agentes económicos y sociales de reforzar los mecanismos de participación y de asunción de responsabilidades como actores directos del sistema productivo. Así, en el apartado X del I Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, firmado el 17 de mayo de 1993, se contempla la creación del Consejo Económico y Social de Andalucía, a fin de que las opiniones y planteamientos de los agentes económicos y sociales sean tenidos en cuenta en el proceso de adopción de decisiones por parte del Gobierno de la Comunidad, en lo que pueda afectar a los intereses que les son propios. Supone un cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate sobre cuestiones socioeconómicas y laborales. En este sentido, se instituye la función consultiva del Consejo Económico y Social, que se ejerce en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

El Consejo Económico y Social de Andalucía fue constituido en 1999 tras la promulgación de la Ley 5/1997 de 26 de noviembre. Nace como un órgano colegiado y con carácter consultivo para el Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza tanto en materia económica, como social, actuando siempre con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Como órgano representante de la capacidad de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se desarrolla en consonancia al artículo 9.2 de la Constitución, mandato que impone a los poderes públicos la función de promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran en la sociedad sean reales y efectivas, así como 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. Se considera a este fin como sujetos singulares, a los sindicatos de los trabajadores y a las asociaciones empresariales que contribuyen a la defensa de los intereses que les son propios, reafirmando así su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho.

El Consejo Económico y Social encuentra reconocimiento estatutario e institucional a través del artículo 132 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, y que dispone lo siguiente: «1. El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos. 2. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento».

70 Para un análisis más exhaustivo de este órgano consultivo andaluz, pueden consultarse, entre otras, las siguientes referencias: VÉLEZ TORO J.A.: «Comentarios a la Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía». *Actualidad administrativa*, núm. 8, 1999, pp. 193-218, y GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Consejo Económico y Social de Andalucía». *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 54, 2000, pp. 95-110.

Entre las funciones del Consejo Económico y Social, se encuentran las siguientes: emitir con carácter preceptivo informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, así como proyectos de decretos, exceptuando los anteproyectos de Ley de Presupuestos; en segundo lugar, la realización de estudios, informes o dictámenes con carácter facultativo sobre asuntos económicos y sociales que hayan sido solicitados por el Consejo de Gobierno; en tercer lugar, la realización de estudios por propia iniciativa y, por último, la elaboración de una memoria anual de actividades en los cinco primeros meses de cada año, que presentará ante el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, además, de cualesquiera otras que las disposiciones legales le encomienden (art. 4 de la Ley 5/1997).

El Consejo Económico y Social de Andalucía, está formado por dos órganos colegiados y tres unipersonales (art. 8 y ss. de la Ley 5/1997). Son órganos colegiados la Comisión Permanente y el Pleno. El Pleno⁷¹, órgano supremo de decisión y formación de la voluntad del Consejo, está integrado por la Presidencia y 36 miembros, pertenecientes a organizaciones sindicales (grupo primero), empresariales (grupo segundo) y sociales (grupo tercero), y está asistido por la Secretaría General. La Comisión Permanente es el órgano de gobierno del Consejo y está compuesto por los tres órganos unipersonales (la Presidencia, las dos Vicepresidencias y la Secretaría General), y por un representante de cada uno de los tres grupos que conforman el Consejo. El Pleno se reúne con carácter ordinario cada dos meses y, con carácter extraordinario, a iniciativa de la Presidencia o, de, al menos, un tercio de sus miembros. La Comisión Permanente, por su parte, se reúne con carácter ordinario al menos, una vez al mes, y con carácter extraordinario en caso necesario. Las Comisiones de Trabajo, se reúnen cada vez que las necesidades del Consejo así lo requieren⁷².

Los órganos unipersonales pertenecientes al Consejo Económico y Social son: La Presidencia, que ejerce la representación del Consejo Económico y Social de Andalucía y dirige su actuación; Las Vicepresidencias que colaboran con la Presidencia en la dirección del Consejo sustituyéndolo en caso necesario; la Secretaría General, que ejerce la dirección administrativa y técnica de los órganos del Consejo y vela porque éstos actúen conforme a los principios y normas que han de regir su actuación.

71 El Pleno se compone de la siguiente forma: grupo primero, integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones sindicales; grupo segundo, formado por 12 miembros en representación de las organizaciones empresariales; grupo tercero, compuesto por 12 miembros, cuya procedencia se reparte en representación de consumidores y usuarios con dos miembros, en representación del sector de la economía social con otros dos miembros, en representación de las Corporaciones Locales y las Universidades con un miembro cada una de ellas y por último, otros seis expertos independientes en las materias que sean competencia del Consejo.

72 Para un mejor funcionamiento, el Consejo Económico y Social de Andalucía se articula a través de Comisiones de Trabajo. Actualmente son seis, cuatro de ellas creadas por el Reglamento del Consejo (Economía y Desarrollo; Políticas Sectoriales; Empleo y Formación; y Políticas Sociales) y otras dos creadas a instancias del Pleno (Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; e Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación).

El Consejo Económico y Social de Andalucía constituye, en definitiva, una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación al estar representado por un amplio espectro de organizaciones sindicales, empresariales, de consumidores y usuarios, economía social, corporaciones locales, universidad y expertos en el ámbito socioeconómico y laboral, por lo que actúa como un canal de comunicación permanente entre la sociedad y el gobierno. Además de su Ley de Creación, se rige el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, aprobado a tal efecto por el Pleno en el año 2000⁷³.

6.2. LA COMISIÓN CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La Comisión Consultiva de Contratación Pública se creó en base al Decreto 54/1987, de 25 de febrero, dentro de las competencias en materia de organización y estructura de las instituciones de autogobierno que tiene reconocidas la Comunidad Autónoma de Andalucía, en desarrollo de las competencias legislativas y de ejecución de contratos administrativos así como la competencia exclusiva en el procedimiento administrativo derivado de su organización propia, tal cual se reconocía en el entonces vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 (artículos 13.1, 15.1.2 y 13.4, respectivamente).

Desde la creación de dicha Comisión Consultiva de Contratación Pública, se han producido importantes cambios⁷⁴ en la legislación contractual que han hecho necesario abordar la actualización de su regulación mediante el Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, que deroga el Decreto 54/1987, de 25 de febrero. Este Decreto 93/2005, a su vez, ha sufrido modificaciones como consecuencia de la reciente entrada en vigor del Decreto 39/2011, de 22 de febrero, que establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, y regula el régimen de bienes y servicios homologados⁷⁵. Ello ha supuesto pequeños cambios en la estructura de esta Comisión, cambiando la parte final de su denominación, para convertirse en Comisión Consultiva de Contratación Pública, en lugar de dejando de ser "Contratación Administrativa".

73 Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, aprobado por el Pleno el 12 de enero de 2000 y publicado en *BOJA* núm. 53, de 6 de mayo de 2000.

74 Estos cambios se refieren a: la regulación del Registro de Contratos, que queda adscrito a la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía y Hacienda y bajo la dependencia directa de la Comisión Consultiva de Contratación (artículo 2 de la Orden de 23 de enero de 1995); las modificaciones introducidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas mediante el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y de su Reglamento general mediante el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre; finalmente, el artículo 122 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, contempla el sometimiento de las entidades privadas vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía en determinados aspectos, a la regulación administrativa de contratos.

75 El Decreto 39/2011, a través de su disposición final segunda, modifica algunos aspectos relacionados con esta Comisión y cómo éstos quedan ahora recogidos en el Decreto 93/2005, de 29 de marzo.

Teniendo en cuenta esta modificación, la Comisión se define en el art. 1 del Decreto 93/2005 como el órgano colegiado consultivo específico en materia de contratación del sector público de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus agencias y de las demás entidades públicas y privadas vinculadas, dependientes o de titularidad de aquélla que deban sujetar su actividad contractual a lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público. Asimismo nos dice el apartado segundo de este mismo precepto que, la Comisión podrá ser consultada por las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por las universidades públicas andaluzas y por las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos sectores afectados por la contratación del sector público.

En este contexto, la nueva normativa regula la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública como órgano colegiado consultivo específico en materia de contratación administrativa de la Junta de Andalucía, de sus agencias y demás entidades públicas y privadas vinculadas dependientes, o de titularidad de aquélla, que deban sujetar su actividad contractual a lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, asignándole, a nivel autonómico, funciones similares a las que en el ámbito estatal corresponden a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

La nueva regulación ha ampliado el ámbito subjetivo que faculta a elevar consultas a esta Comisión, previendo que las entidades que integran la Administración local andaluza y las universidades públicas andaluzas puedan solicitar informes en materia de contratación administrativa, así como las organizaciones empresariales con representatividad en los distintos sectores afectados por la contratación administrativa.

La Comisión Consultiva de Contratación Administrativa queda adscrita a la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme establece el Decreto 239/2004, de 18 de mayo, de estructura orgánica de dicha Consejería. Entre las funciones (art. 3.1 del Decreto 93/2005) que le corresponden a esta Comisión se encuentran la de informar sobre cualquier asunto o materia de contratación administrativa y, en especial, y con carácter preceptivo, las siguientes: a) Los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias sobre contratación del sector público; b) Los pliegos de cláusulas administrativas generales y los pliegos de prescripciones técnicas generales que hayan de regir la ejecución de la prestación, con carácter previo a su aprobación; c) Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los pliegos de prescripciones técnicas particulares que propongan la inclusión de estipulaciones contrarias a los respectivos pliegos generales; d) La celebración de contratos con personas que no estén clasificadas cuando este requisito sea exigible, en los supuestos en que por el órgano de contratación se considere conveniente para los intereses públicos, previamente a la autorización por el Consejo de Gobierno de tal exención.

Asimismo, corresponde a la Comisión Consultiva de Contratación Pública (art. 3.2 del Decreto 93/2005): a) Informar a solicitud de los órganos de contratación, cuando estos consideren que las circunstancias concurrentes así lo aconsejen, en los supuestos en que se presuma fundadamente que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias; b) Formular las recomendaciones pertinentes, con carácter general o a un determinado órgano de contratación, si de los estudios sobre los contratos del sector público se dedujeran conclusiones de interés para la Administración; c) El examen y valoración de la memoria anual sobre contratación elaborada de acuerdo con los datos contenidos en el Registro de Contratos; d) Proponer a la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda la resolución procedente sobre prohibición de contratar, en los supuestos previstos legalmente, cuando corresponda su declaración a la Administración de la Junta de Andalucía; e) Elaborar y proponer y, en su caso, adoptar en el ámbito de su competencia, las normas, instrucciones y medidas generales que considere necesarias en relación con la contratación del sector público; y f) Cualquier otra función que le corresponda de acuerdo con la normativa de aplicación.

En cuanto a su organización y composición (art. 3 y ss. del Decreto 93/2005): La Comisión Consultiva de Contratación consta de un Pleno, una Comisión Permanente, la Presidencia y la Secretaría General. La representación en Pleno de los organismos autónomos y de las entidades vinculadas, dependientes o de titularidad de la Junta de Andalucía, se efectuará en función del volumen de contratación de los mismos. Resaltar en este sentido que, de entre sus miembros, un número máximo de cuatro vocales serán nombrados por el Presidente en representación de las agencias y de las demás entidades públicas y privadas vinculadas, dependientes o de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, en función del volumen de contratación administrativa de los mismos. Los informes que emita la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa no tendrán carácter vinculante, salvo que una disposición expresamente lo prevea.

6.3. El Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico y el Consejo Audiovisual de Comunicación

El artículo 96 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, define al Consejo Andaluz de Patrimonio como *«el máximo órgano consultivo de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de patrimonio histórico»*, en el que *«estarán representadas las Consejerías competentes en materia de administración local, economía y hacienda, ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, turismo, educación, innovación y ciencia; las entidades locales y otras instituciones y entidades cuyas competencias o actividades guarden mayor relación con la protección del Patrimonio Histórico. También formarán parte del Consejo las personas que presidan las Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales»*. Este Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico estará presidido por la persona titular de la Consejería competente en la materia, siendo su composición y funcionamiento objeto de regulación reglamentaria.

Tal y como establece el artículo 97 de la Ley 14/2007, el Consejo Andaluz del Patrimonio histórico ejercerá las funciones de asesoramiento, informe y coordinación, y será oído en las siguientes ocasiones: a) Aprobación de planes y programas que afecten a todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de patrimonio histórico; b) Delegación de competencias del Patrimonio Histórico a las entidades locales; c) Creación de órganos de gestión locales de Patrimonio Histórico en los que participe la Consejería competente en materia de patrimonio histórico; d) Siempre que sea requerido con este fin por la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico; e) Aquellas otras que se establezcan reglamentariamente.

Por su parte, el Consejo Audiovisual de Comunicación de Andalucía se regula por la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. Este Consejo se crea como autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía, y por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad, de acuerdo con los principios de actuación y funciones que establece la Ley 1/2004⁷⁶.

El Consejo Audiovisual de Andalucía ejerce sus funciones en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual, de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen independientemente de su forma de emisión o tecnología empleada, tanto los gestionados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía como los gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la misma, actuando así en un ámbito cada vez de mayor repercusión e importancia al vivir hoy en día, como es conocido por todos, en la «*sociedad de la comunicación*».

El Consejo Audiovisual de Andalucía se configura como una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones, teniendo reconocidas como competencias (art. 4 de la Ley 1/2004), entre otras, las siguientes: a) Asesorar al Parlamento de Andalucía, al Consejo de Gobierno y a las Corporaciones Locales de Andalucía, en los términos que regule su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, en materias relacionadas con la ordenación y la regulación del sistema audiovisual, así como elaborar los informes y dictámenes oportunos en materia de su competencia, tanto por iniciativa propia como a petición de las entidades demandadas; b) Informar preceptivamente sobre los proyectos de ley y proyectos de reglamento relacionados con dichas materias; c) Informar preceptivamente y con carácter previo a los efectos de garantizar

76 Cabe destacar que, en base a lo establecido en su regulación, la actuación de este órgano en el desarrollo de sus funciones debe inspirarse en principios tan importantes como el principio de libertad de expresión, derecho al honor e intimidad, información veraz, difusión y comunicación, de igualdad y no discriminación, y en la compatibilidad de dichos principios con los de pluralismo, objetividad, y libre concurrencia en el sector audiovisual. Al mismo tiempo impulsará los valores de tolerancia, igualdad, solidaridad y respeto a la dignidad humana, velando por que la actividad de los operadores del sector contribuya a reforzar la identidad del pueblo andaluz, su diversidad cultural y su cohesión social, económica y territorial.

el pluralismo y la libre concurrencia en el sector y prevenir situaciones de pliegos de condiciones relativas a los procedimientos de adjudicación de concesiones en materia audiovisual. A los mismos efectos, deberá informar preceptivamente de las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, en lo que se refiere a la composición accionarial de los licitadores, a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante. Por último, deberá también informar, con carácter previo, sobre las propuestas de resolución en los procedimientos de renovación, revocación, autorización de cambio de accionariado y transferencia de titularidad de concesiones en materia audiovisual.

VII. CONCLUSIONES

La función consultiva en España goza de gran tradición jurídica, circunstancia ésta que le ha hecho valedora de un reconocimiento constitucional expreso a favor del Consejo de Estado en el artículo 107 de la CE, al erigirlo en «*supremo órgano consultivo del Gobierno*».

Con el desarrollo del modelo autonómico las Comunidades Autónomas se han visto favorecidas en sus necesidades de autogobierno, también mediante la creación de órganos consultivos autonómicos. Ésto supuso en un primer momento, la implantación de dos modelos de Administración consultiva: por un lado, aquéllos que tenían estatutariamente reconocida la posibilidad de crear un órgano consultivo, y por otro, aquéllos que procedieron a la configuración de sus instituciones consultivas a partir de los artículos 148.1.1 y 149.1.18 CE, los cuáles les reconocían competencias para crear sus propios órganos de autogobierno. Sin embargo, no fue hasta la histórica STC 204/1992 cuando la Administración consultiva autonómica vio reforzada su presencia en un pronunciamiento que supuso la ratificación (¿o deberíamos decir rectificación?) de la potestad de las Comunidades Autónomas para crear sus propios órganos consultivos.

En el ejercicio de la función consultiva autonómica se ha producido un fenómeno perceptible, al cual la doctrina se ha referido como «*mimetismo institucional*». Mediante el mismo, se hace referencia al anclaje institucional por el que se reconoce que los órganos consultivos autonómicos han sido configurados a imagen y semejanza del propio Consejo de Estado. En este sentido, las reformas estatutarias han introducido nuevas variables, dinamizando el ejercicio de la función consultiva a escala autonómica, actualizando su ámbito material y otorgándole mayor visibilidad y funcionalidad a dichas instituciones. Este proceso de reformulación política supone cerrar definitivamente la fase de consolidación de la función consultiva tras la proliferación de sus instituciones, y actúa como una manifestación más de la autonomía política e institucional de que dispone la Administración autonómica, a través del desarrollo del pluralismo territorial consagrado en la Constitución española.

En Andalucía, la creación del Consejo Consultivo estuvo precedida de enorme complejidad jurídica debido, principalmente, al hecho de que el entonces vigente artículo 44 del Estatuto de Autonomía reconocía explícitamente competencias consultivas al Consejo de Estado, dificultando la creación de un órgano consultivo a escala autonómica. Finalmente, la situación fue reconducida mediante la creación del Consejo Consultivo de Andalucía a través de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, modificada por la Ley 4/2005, de 8 de abril, y su posterior reconocimiento estatutario en el artículo 129 del actual Estatuto de Autonomía de Andalucía.

La diferente regulación desarrollada en cada Comunidad Autónoma en este periodo ha provocado, sin embargo, diferencias en la configuración de los diferentes modelos consultivos, los cuales han adquirido su propia carta de naturaleza. Ello ha supuesto un estímulo que ha introducido, a la par, transformaciones positivas y elementos disonantes con nuestro esquema constitucional, como las propuestas realizadas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña a través de la configuración del Consejo de Garantías Estatutarias. Así, mientras se ha declarado expresamente la constitucionalidad de los apartados 1) y 2) del art. 76 por considerarlos inocuos al ordenamiento jurídico, se ha negado expresamente la constitucionalidad del apartado 4) de dicho precepto, que amparaba la emisión de un dictamen vinculante para aquellos proyectos de ley y proposiciones de ley que desarrollaran o afectaran a derechos reconocidos por el Estatuto. Ello plantea nuevos interrogantes e introduce nuevas hipótesis y consecuencias dentro del ámbito de la función consultiva, ante la necesidad de adaptar la funcionalidad de estas instituciones, en lo que ha supuesto un freno a un modelo que habría introducido importantes novedades en esquema jurídico-administrativo de nuestro ordenamiento jurídico.

La postulación del Consejo Consultivo como superior órgano de asesoramiento de la Administración autonómica andaluza le ha llevado a emitir dictámenes y a crear un cuerpo doctrinal en materias importantes para la Comunidad Autónoma. Su labor supone un refuerzo de la actividad de los poderes públicos en la búsqueda por ajustar sus decisiones a principios coherentes con el principio de legalidad y el Estado de Derecho, y como un cauce para integrar y garantizar los derechos individuales de los ciudadanos, dentro de la actividad de los poderes públicos. Dotado de autonomía orgánica y funcional, el Consejo Consultivo de Andalucía vela por los intereses generales, sirviendo como superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno de la Comunidad, en aras de proteger los principios de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de constitucionalidad (representado en su vertiente autonómica por el principio de estatutoriedad); para desarrollar su actividad de asesoramiento y control, se ampara en una serie de garantías institucionales que pretenden asegurar su independencia y equidistancia institucional.

Frente a estas potencialidades, el Consejo Consultivo hace frente a límites y limitaciones, en cuanto los primeros le vienen impuestos externamente mientras que los segundos se refieren dificultades específicas derivadas de su regulación. Como anécdota, sorprende por ejemplo comprobar el escaso reconocimiento que todavía se hace de esta institución en el ámbito normativo-administrativo autonómico (por ejemplo, tan sólo se le dedica una mínima referencia en los arts. 41.1, 44 y 88.2 b), de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía 9/2007, de 22 de octubre, al realizar éste último una clasificación de los distintos tipos de Administración existentes en Andalucía).

En cuanto a su autonomía orgánica, preocupa la deriva de su implantación real, al colisionar con la resistencia inercial de la Administración, que en ocasiones tiende a verlo como un órgano más, a veces como un «organismo autónomo», lo que es manifiestamente erróneo, e incluso, en el caso del Consejo Consultivo, por su ubicación, existe la posibilidad de incurrir en actitudes contrarias a su independencia. En general, cualquier actuación (contratación, selección de personal, etc.), es sometida a fiscalización de los servicios centrales de la Administración, lo que indica que, no se ha adquirido conciencia plena de su autonomía orgánica y ello puede llegar a mermar el funcionamiento del Consejo Consultivo.

A nivel competencial, se alude a la «inferencia natural» de competencias que le han sido atribuidas a los órganos consultivos autonómicos, lo cual ha provocado un desajuste en el que el propio Consejo Consultivo ha tenido que realizar una interpretación extensiva de sus funciones para adaptarse a sus propias necesidades; ello indica una falta de iniciativa por parte del legislador autonómico a este respecto, incapaz de mejorar el escenario jurídico en el que actúa este órgano y aclarar sus competencias. Se advierte así una amplia variedad de cuestiones que necesitan una regulación más precisa, entre las que cabe destacar: 1) La necesidad de ampliar el ámbito de competencias en cuestiones que resultan fundamentales para la Comunidad y donde la intervención del Consejo Consultivo resulta insuficiente: expropiación forzosa, gestión y explotación del dominio público, el otorgamiento de grandes concesiones demaniales o servicios públicos, las grandes decisiones medioambientales que afectan a la protección de espacios naturales y especies protegidas, el ejercicio de la potestad sancionadora, las actuaciones en materia de urbanismo y ordenación del territorio, etc.; 2) La conveniencia de mejorar la falta de intervención en dichas cuestiones, que afecta directamente a las garantías individuales de los ciudadanos y que, en consecuencia, genera inseguridad jurídica; 3) La limitación que supone tener que ceñirse a asuntos de estricta legalidad sin entrar a valorar cuestiones de oportunidad y conveniencia como sí sucede en otros órganos colectivos; 4) Las consecuencias que conlleva la emisión de sus dictámenes por la escasa vinculación jurídica que producen y la ausencia de responsabilidad política cuando éstos se desoyen sin motivarse suficientemente; 5) La indeterminación a la que se enfrenta este órgano para controlar los supuestos de intervención en materia de potestad reglamentaria y la relación entre carga de trabajo y medios disponibles.

En cuanto a su composición, se trata de analizar cuestiones como el *estatus* o el régimen de incompatibilidades al que se someten sus miembros, así como las formas de designación para garantizar la independencia de los mismos, teniendo en cuenta la proliferación de órganos *staff on line* dentro del esquema de gobierno autonómico, imitando así la tendencia que se venía produciendo a nivel estatal. Por último, se hace referencia, sucintamente, a otros órganos consultivos de Andalucía, entre los cuales, destacan por su importancia, el Consejo Económico y Social y la Comisión Consultiva de Contratación Pública.

Todo ello incide en la configuración de una estructura consultiva andaluza dotada de órganos e instituciones propias que focalizan su actividad en el asesoramiento y control de la actividad gubernativa y ejecutiva de la Administración. Debido a la necesidad de afianzar una posición institucional firme, una vez sobradamente consolidados estos órganos, deben hacer

frente a retos y límites de su funcionamiento. Sin embargo, se puede afirmar que el Consejo Consultivo de Andalucía ha actuado hasta la fecha en términos satisfactorios, haciendo cumplir los estándares de protección en favor de los ciudadanos y garantizando el respeto a nuestro Estado de Derecho mediante la defensa de los intereses generales frente a la Administración; en definitiva, guiando y sirviendo, a través de sus dictámenes, al compromiso institucional que aparece reflejado en su escudo: «*Consejo Consultivo, Custodia Legis*».

8. ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AROZAMENA SIERRA, J.: «La función consultiva del Consejo de Estado». *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 226 Abril-Junio, 1991.
- CANO BUESO, J.: «Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía». *Revista catalana de dret públic*, núm. 39, 2009.
- CORDERO TORRES, J. M^a: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T.: «El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho», en *Gobierno y Administración de la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- EMBID IRUJO, A.: «Los principios jurídicos necesarios en la organización de los Consejos Consultivos autonómicos» *Revista Documentación Administrativa*, núm. 244-245 enero-agosto 1996.
- FONT i LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». *Revista de Administración Pública*, núm. 138, Septiembre- Diciembre 1995.
- «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local», en SOSA WAGNER, F.: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Tomo I*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- GAMERO CASADO, E.: «Otras instituciones de gobierno», en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008.
- GALERA VICTORIA, A.: *Constitución, Función Consultiva y Estado Autonómico*. Civitas, Pamplona, 2007.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *Función consultiva y procedimiento (régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración consultiva». *Revista de Administración Pública*, núm. 24, Septiembre-Diciembre 1957.

- GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Consejo Económico y Social de Andalucía». *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 54, 2000.
- GRANADO HIJELMO, I.: «Altos Organismos Consultivos y control previo de constitucionalidad». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «Las Competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarios de los Consejos Consultivos Autonómicos». *Revista Documentación Administrativa*, núm. 244-244, enero-agosto 1996.
- LÓPEZ MENUDO, F.: «El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía». *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45, enero-marzo 2002.
- «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*. Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998.
- MENENDEZ GARCÍA, P. y GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La Administración Consultiva en Base de datos de lustel, Base del Conocimiento, Derecho administrativo II: Organización administrativa*.
- PÉREZ VERA, E.: «El Consejo Consultivo de Andalucía». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 1/2003, Sevilla, 2003.
- ROCA ROCA, E.: «Los Consejos Consultivos en las Comunidades Autónomas». *XIX Jornadas de Estudio, Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Civitas, Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Ed. Reus, Madrid, 2007.
- SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN, B.: «El Consejo Consultivo de Andalucía y sus competencias en relación con las Entidades Locales». *XIX Jornadas de Estudio: Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones Estatal y Autonómica*. Dirección del servicio jurídico del Estado. Civitas, Madrid, 1998.
- TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 226, Abril-Junio 1991.
- VÉLEZ TORO J.A.: «Comentarios a la Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía». *Actualidad administrativa*, núm. 8, 1999.

CAPÍTULO LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA
QUINTO CON OTRAS ADMINISTRACIONES

José Luis Rivero Ysern
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Hispalense

1. A MODO INTRODUCTORIO.....	323
2. EL MARCO ESTATUTARIO DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. EL SISTEMA COOPERATIVO DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA.....	324
3. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-UNIÓN EUROPEA.....	325
3.1. Participación en las decisiones europeas vía informe.....	325
3.2. El deber de información.....	327
3.3. Participación directa.....	327
3.4. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión por parte de la Junta de Andalucía.....	328
4. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-ESTADO.....	329
4.1. La inoportuna omisión del principio de coordinación.....	329
4.2. Las relaciones interadministrativas de cooperación: modalidades.....	331
5. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-ADMINISTRACIONES LOCALES.....	336
5.1. Necesidad de redefinir el papel cooperativo de las Diputaciones provinciales.....	338
5.2. El órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Entes locales.....	340
6. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y DIRECTIVA DE SERVICIOS.....	345

1. A MODO INTRODUCTORIO

Pasados treinta años de la entrada en vigor de nuestra Constitución y tras los mismos años de experiencia autonómica, de nuestra reforma territorial del Estado, puede parecer exagerado afirmar que el sistema de organización territorial español sufre hoy de parecidos males a los que padecía cuando se puso en marcha. Sin embargo es así, al menos a nuestro parecer.

Resumamos:

Las tensiones nacionalistas, la interpretación de un modelo autonómico previsto para dar salida a las reivindicaciones vascas y catalanas que modificó los presupuestos políticos del consenso constitucional y el tenor literal del artículo 152 CE generalizando el proceso de descentralización política, esas tensiones, repetimos, no han cesado. La tensa espera que vivimos a la fecha de cerrar este trabajo pendientes de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán, recuerda la situación política de los primeros años de puesta en marcha de nuestro Estado de las autonomías.

La formulación del principio de autonomía local plasmada en la Ley Básica de Régimen Local y basada en la idea de participación es tan poco convincente hoy como hace veinte años.

Esta formulación se mantiene pese a los finos ataques de la doctrina que reivindica una autonomía política. Parece ya una comunis opinio que la formulación defensiva de la autonomía local no lleva más que al desconocimiento de esa autonomía. Lejos de esta idea se reivindica una autonomía política que tiene como presupuesto competencias propias, específicas y financiación incondicionada y suficiente.

Esta idea que poco a poco se abre camino es difícil que cale en la mentalidad de algunos de nuestros dirigentes.

Y, finalmente, seguimos con una estructuración de nuestro modelo territorial no acorde a las exigencias de la Unión Europea en cuanto a cooperación e interdependencia se refiere. La negativa –cerril- ciudadana y de no pocos dirigentes políticos, a aceptar y entender que un mecanismo tan complejo como el diseñado en nuestra España de las Autonomías no puede funcionar sin un impulso común, sin una lealtad al propio sistema constitucional y sin un trabajo en común, sigue dando sus desastroso frutos en la práctica.

Nada de esto ha cambiado para nuestra desgracia. La reciente crisis económica no es ajena a estos vicios sin corregir y algunos especialistas en economía opinan que muy probablemente esta profunda crisis no pueda superarse, o al menos lo hará con mayor dificultad, si no se solventan estas cuestiones y se deja de considerar estos desajustes como “parte de nuestro modo de de ser y hacer las cosas”.

Estas páginas van dedicadas a reflexionar sobre la tercera de las cuestiones apuntadas. Estas breves páginas quieren ser una nueva llamada a insistir en la *necesidad de las relaciones administrativas de cooperación, del principio cooperativo* y de como afronta el tema nuestro ordenamiento autonómico.

2. EL MARCO ESTATUTARIO DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. EL SISTEMA COOPERATIVO DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA

Nuestra Norma Institucional Básica Autonómica, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía regula el tema que nos ocupa de forma dispersa.

El primero de los preceptos estatutario que queremos destacar, por lo que luego se explicará, es el artículo diez, donde se enumeran los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma que, en su párrafo nueve, considera como tal objetivo *la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas*, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea.

De forma más explícita y directa, los artículos 89 y 90 del Estatuto. El artículo 89 dedicado a la estructura territorial nos indica, en su párrafo 2, que:

“la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la CE y la Carta Europea de la Autonomía Local.”

Y en el artículo 90, dedicado a los Principios de la organización territorial se declara que:

“la organización territorial de Andalucía se regirá por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional.”

Ambos preceptos formulan los principios que deben presidir las relaciones administrativas. Es ineludible aplaudir al Estatuto en esta formulación. Tan ineludible el aplauso como ineludible la crítica ante la ausencia en estos preceptos de los instrumentos concretos para hacer efectivos estos principios.

Efectivamente, cuales sean las técnicas, los objetivos y ámbitos materiales preferentes de esa cooperación y coordinación no se establece en el Estatuto. Una grave laguna y una gran ocasión perdida.

Este absurdo vacío se subsana en el Título IX del Estatuto donde se regulan las relaciones institucionales.

Con carácter previo hay que citar el inútil artículo 88 en el que se afirma que *“la coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado se llevará a cabo a través de los mecanismos multilaterales y bilaterales previstos en el Título IX .*

Y el artículo 133 en el que de forma programática se establece que:

“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 CE al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.”.

Si se examina el Título IX se observa ya una mayor concreción en el sistema que se diseña. En el Título IX el sistema y los mecanismos se definen de forma clara.

Preceptúa así el artículo 219 que:

“1. En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio. 2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.”.

3. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA- UNIÓN EUROPEA

3.1. Participación en las decisiones europeas vía informe

En primer lugar, el Estatuto afronta con decisión un tema habitualmente delicado y conflictivo cual es las relaciones de la Comunidad Autónoma y la Unión Europea, relación en la que, necesariamente, se encuentra también presente el Estado.

El artículo 218 con el que se abre el tratamiento de esta cuestión es un tanto decepcionante y superfluo:

“En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso las Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea.”.

Para tal viaje no se necesitan alforjas.

Sin embargo tal impresión desaparece si se examinan los artículos 231 a 239 inclusivos del Estatuto. Según el primero de estos preceptos, la Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia.

Según la naturaleza de los asuntos esta participación se efectuará de distinta forma. De forma bilateral, si los asuntos le afectan exclusivamente. En los demás casos, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.

Imprecisa y de escaso rigor jurídico es la determinación del alcance de la decisión autonómica. Según el párrafo tercero del precepto que comentamos, la posición expresada por la Comunidad Autónoma :“es *determinante* en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado.” Sobre el alcance de estas expresiones y su ambigüedad se ha manifestado la doctrina.

Rodríguez Vergara considera que en ningún caso debe entenderse vinculante para el Estado la opinión de la Junta dado el simple deber de motivar la no acogida por el Estado de tal posición¹. Esta parece la postura mayoritaria.

Personalmente me parece incongruente establecer un mecanismo de participación bilateral en la toma de decisiones en la que una de las partes puede prescindir de la decisión de la otra en materias en las que están afectas sus competencias exclusivas y existe, además, una afección de índole financiera de singular relevancia para Andalucía.

En mi opinión la interpretación debe ser exactamente la contraria. El precepto define el supuesto de hecho que determina la prevalencia de la opinión de la Comunidad Autónoma de la siguiente forma

- 1 Afectación de competencias exclusivas, es decir competencias recogidas en el art. 42.2.1, del EAA. Que las define como:

1 El “Giro colaborativo”: nuevas oportunidades y viejos problemas en la regulación estatutaria de las relaciones intergubernamentales. *Centro de estudios Andaluces*; Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía

“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 No afectación de forma relevante a una pluralidad de Comunidades. A nuestro modo de ver, en tal supuesto, en la práctica, es difícil encajar el supuesto de competencia exclusiva.

Pues bien si tal es el supuesto de hecho, si estas dos son las notas que lo acompañan, la consecuencia, siempre a nuestro modo de ver; es que la opinión autonómica debería tener la consideración de un informe vinculante.

Si por el contrario no se dan estos presupuestos, el Estado entenderá el informe como no vinculante y oirá simplemente a la Comunidad.

La necesaria motivación en la Comisión Bilateral no debe entenderse como la motivación de la denegación sino como la motivación de la discrepancia ante supuestos de hecho que por su naturaleza no deberían dar lugar a dudas.

En última instancia lo cierto es que el tema acabaría resolviéndose en la Comisión Bilateral con lo que la interpretación jurídica se diluye en la dinámica política en el seno de la Comisión.

3.2. El deber de información

El Estatuto recoge en su artículo 233 una de las más importantes manifestaciones del deber de cooperación institucional: el deber de información. El Estado ha de informar a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.

3.3. Participación directa

Y finalmente se contempla en el Estatuto la participación directa de la Junta en las instituciones de la Unión. El artículo 234 establece en su primer apartado que la Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, (no por tanto competencias compartidas basadas en la fórmula Bases- Desarrollo), la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación. El artículo 236, por cierto, prevé la existencia de una Delegación Permanente de la Junta de Andalucía en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos.

3.4. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión por parte de la Junta de Andalucía

Especialmente importante es la previsión de desarrollo y aplicación del derecho de la Unión por parte de la Junta de Andalucía. Establece el artículo 235 EAA lo siguiente:

“1. La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía.

2. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

El precepto contiene dos previsiones distintas como puede verse.

La primera es la posibilidad de desarrollo autonómico del Derecho comunitario. Tal previsión es aceptable y deseable dado que, tanto las directivas como los reglamentos, son susceptibles de ejecución.

La segunda, sin embargo, suscita dudas en cuanto a su constitucionalidad. Es cierto que se puede dar el caso de una atribución constitucional al Estado de una competencia que, a su vez es objeto de tratamiento comunitario y que esta situación puede llevar a una afectación de competencias autonómicas. La previsión del Estatuto puede sin embargo llevar a la situación opuesta, a la afectación de la competencia estatal².

2 Ver Rodríguez Vergara, op cit, pags 18 y 19 al respecto.

4. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA – ESTADO

4.1. La inoportuna omisión del principio de coordinación

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, como ha ya advertido Fernandez Allés³, regula las relaciones institucionales con el Estado partiendo de los principios del artículo 219 en el que los términos colaboración y cooperación se identifican y en el que el principio de coordinación está ausente siendo, como es, un principio presente en la teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales, que han sido definidas por el Tribunal Constitucional a partir del reconocimiento de unas «potestades de coordinación que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (STC 32/1983).

Es esta una omisión consciente que mantiene la misma postura mantenida con anterioridad por la LAJA que en sus artículos 8 y siguientes omite este principio como principio rector de las relaciones inter administrativas limitando su juego al marco de las relaciones interorgánicas .

Las relaciones interadministrativas están construida en el nuevo Estatuto sobre la base de los principios de solidaridad, lealtad y colaboración, principio este que es un deber general al que tienen que someterse necesariamente las actuaciones de los poderes públicos, en una suerte de razón y criterio inspirador fundamental, para el correcto funcionamiento del sistema de distribución de competencias que no es preciso justificar en preceptos concretos (STC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 17/1991, de 31 de febrero. Este deber constitucional fue concretado legalmente por la LBRL -art. 55- al regular las relaciones entre las Administraciones del Estado y autonómicas de un lado, y las Entidades Locales, de otro. Y, posteriormente, la LPAC -art. 4- generalizó las disposiciones de la LBRL para todas las relaciones interadministrativas.

La Ley 4/1999, además de añadir en art. 9.2 al anterior principio de cooperación el de colaboración, positivó en el 4.1 el deber de lealtad institucional, como una concreción del principio general de buena fe, y que había sido reconocido por la doctrina constitucional.

La Ley 4/1999 da a este deber un alcance amplio, comprensivo tanto de la dimensión negativa del deber de colaboración –deber de lealtad institucional en sentido estricto- como de su dimensión negativa –deberes de información y asistencia o apoyo-.

3 Fernandez Allés Jose J. "Las Relaciones Intergubernamentales en el Nuevo estatuto de Autonomía de Andalucía. *Revista de Derecho Político*, UNED nº. 70, año 2007.

Es necesario destacar y recordar la vigencia de este principio de coordinación. Efectivamente, en ocasiones, las vías y técnicas de cooperación son insuficientes para garantizar la necesaria coherencia y compatibilidad de las actuaciones públicas sobre un sector o materia. En este sentido, por ejemplo, la LBRL -art. 7.2- declara que, aun cuando las competencias propias de las Entidades Locales se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, debe atenderse la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Según el Tribunal Constitucional -STC 214/1989-, la cooperación y la coordinación tienen como nexo común el ser técnicas que se orientan a flexibilizar y prevenir las disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, pero sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de las entidades en relación. Ahora bien, mientras la cooperación es el campo del acuerdo en pie de igualdad, de la voluntariedad, el Tribunal Constitucional señala que toda coordinación conlleva un cierto *poder de dirección*, consecuencia de la *posición de superioridad* en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, de modo que hay presente en la coordinación una cierta *imposición*, un carácter forzoso. Por esta razón, la coordinación está sujeta a diversos requisitos limitaciones.

En este sentido:

- es preciso que las actividades de cada Administración trascienda el propio interés propio.
- El Tribunal Constitucional -STC 27/1987- tiene declarado que "la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley"
- la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada -STC 27/1987-. La función de la coordinación es la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema administrativo, con objeto de garantizar la coherencia del sistema administrativo globalmente considerado. La coordinación debe tener por finalidad "la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en diversos aspectos y la acción conjunta de las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración en la globalidad del sistema es decir, la compatibilidad de las acciones de las distintas Administraciones Públicas entre sí, de manera que la eficacia del conjunto del sistema no se vea gravemente comprometida o perturbada por actuaciones contradictorias o que no se produzcan vacíos o lagunas en la actuación administrativa.

Esto es así por mandato constitucional. La omisión del principio de coordinación es sencillamente inútil por ser implícita y constitucionalmente exigible.

4.2. Las relaciones interadministrativas de cooperación. Modalidades

Sobre el alcance y distinción de los conceptos cooperación-colaboración-coordinación hay diversos trabajos doctrinales⁴.

Me parece especialmente clarificante la opinión del Profesor Parejo Alfonso L. en un importante trabajo pendiente de publicación en las Actas del Primer Congreso Europeo sobre Organización Territorial y Administración Local. Sevilla 2008⁵.

Señala Parejo: "El problema que para la interpretación constitucional plantean estos tres conceptos básicos radica en que todos ellos (véase el Diccionario de la Real Academia de la Lengua) *significan simultáneamente*: la *acción* misma de colaborar, cooperar y coordinar, de un lado, y el *efecto* de esa acción (estado resultante), de otro lado.

Lo que diferencia, pues, la coordinación (como acción) es que supone un *plus* (el consistente en concertar medios, esfuerzos, etc.. para la acción en común) respecto tanto de la cooperación, que alude sólo al obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin, y la colaboración, cuyo significado no va más allá del de trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra, es decir, de contribuir o ayudar con otros al logro de un fin. Ese *plus* diferenciador, pues *alguien tiene que concertar, ordenar*, hace de la coordinación una *colaboración-cooperación ordenada, concertada en la acción por relación al resultado*. Sin él la colaboración-cooperación une sólo en el fin (no en los medios).

Esta primera aproximación permite ya afirmar que, no sólo la coordinación (como se sigue de la doctrina del Tribunal Constitucional y, con ella, de la científica), sino también la colaboración y la cooperación, es decir, las tres categorías consideradas, son, desde la Constitución y en cuanto *institutos del Derecho de la organización, simultáneamente: principios* (referidos a las condiciones de la acción y al estado resultante de la misma) y *elementos del status de los poderes públicos* (las organizaciones administrativas en tanto que sujetos) y, por proyección, también del *régimen jurídico de las potestades-competencias de éstos* (ofreciéndose en tal sentido como *deberes*). Lo que no niega la diferenciación de la coordinación.

Lo que determina esa diferenciación y hace, por ello, la peculiaridad de la coordinación, es el *plus* antes aludido, que le hace incluir -superándolos- los momentos propios de la colaboración y la cooperación (la coordinación se puede alcanzar colaborando, cooperando o coordinando), revela su importancia para la unidad constitucional.

4 Nos hemos pronunciado sobre esta cuestión en diversas ocasiones. Véase nuestro trabajo "El principio de cooperación en la esfera local en "Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías. VII Jornadas de Estudio del gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía VII. IAAP 2004.

5 "Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas", en prensa a la fecha de cerrarse este trabajo y cuyas galeradas utilizo abusando de la amistad del prof. Parejo y en cuanto organizador del referido congreso y coordinador de la obra junto con los profesores Encarnación Montoya Rodríguez, Antonio J. Sanchez Sáez y Juan A. Carrillo Donaire.

Las relaciones de cooperación en el Estatuto se contemplan, como, hemos indicado, en el artículo 221 en el que se indica que, "En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio".

Este precepto contempla la doble modalidad de cooperación: bilateral y multilateral. Indica el párrafo 2 del precepto citado que:

"Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.

4.2.1. Cooperación multilateral

Escaso tratamiento recibe en el Estatuto este tipo de cooperación que queda relegada a posibles convenios y acuerdos de cooperación, cada vez más escasos. Los convenios de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas no han logrado afianzarse, quizá por el complejo mecanismo parlamentario de aprobación. En el año 2000 no llegaron a veinte.

La L.A.J.A. regula por su parte en su artículo 9 los convenios de colaboración interadministrativa:

En las relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones Públicas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará – dice el precepto- a través de los instrumentos y procedimientos que se establezcan de manera voluntaria. Si estas relaciones tienen como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan una actividad más eficaz de las Administraciones en asuntos que les afecten, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación con la Administración del Estado que se contemplan en la normativa estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Esto es, la Ley 30/92.

Los artículos 55 LrBRL y 4 LRJPAC, incluyen los siguientes deberes más específicos:

- respetar el ejercicio legítimo de otras competencias;
- ponderar, en el ejercicio legítimo de las propias competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados (en particular, aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones públicas);
- facilitar toda la información sobre la propia actividad desplegada en ejercicio de las propias competencias;
- prestar, en el ámbito propio, la cooperación y la asistencia activas que otras Administraciones públicas puedan recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias propias.

La aprobación, modificación o extinción de convenios de colaboración corresponde a la persona titular de cada Consejería en el ámbito de sus competencias, salvo que el Consejo de Gobierno disponga otra cosa.

Si se trata de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios y acuerdos de cooperación, les será de aplicación lo establecido en el párrafo anterior pero con las especialidades previstas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La regulación de los convenios y acuerdos de cooperación se encuentra en el Estatuto en los artículos 226 y 227 con un protagonismo del Parlamento Andaluz que probablemente vaya en detrimento de funciones del Consejo de Gobierno, como observa Rodríguez -Vergara Cíaz. (Nota 6) = Angel Rodríguez-Vergara Díaz. Op. Cit. Pag 22).

Artículo 226 EAA

1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas. En todo caso, el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado.

2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los sesenta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente de este artículo.

3. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

4. Los convenios y los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

Artículo 227. EAA Convenios de carácter cultural.

El Consejo de Gobierno podrá suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz.

Como instrumentos orgánicos cabe citar:

- el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en las materias que afecten, entre otras, al sistema estatal de financiación.
- la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma.
- La Comisión es el órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica. Le corresponde la concreción, aprobación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado. De forma más concreta se la asigna a la Comisión:
- Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente.
- Establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración Tributaria de Andalucía y la Administración Tributaria del Estado, así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos.
- Negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos.
- Estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma.
- Establecer los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado que sean precisos para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa.
- Acordar los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral.

La Comisión Mixta propondrá además las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea.

4.2.2. Cooperación bilateral

Si bien criticada por algunos autores en la medida que pudiera romper el deseable marco multilateral de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, lo cierto es que el Estatuto contiene una apuesta por este tipo de relación bilateral creando a tal efecto la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado.

No es menos cierto, sin embargo que en los términos en que queda redactado las funciones de la referida Comisión sus funciones se presentan como eminentemente deliberantes y de propuesta

Establece efectivamente el artículo 220 que:

- a. "Se creará una Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo anterior, que constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado, a los siguientes efectos: La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo.
- b. El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común."

Las funciones de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el presente Estatuto (el subrayado es nuestro) y, en general, con relación a los siguientes ámbitos:

- a. Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía.
- b. La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.
- c. El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.
- d. Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.
- e. La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.
- f. La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.
- g. El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea.
- h. El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- i. Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.
- j. La modificación del régimen especial agrario en su proyección en Andalucía, así como los aspectos que afecten directamente al empleo rural y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al mismo.

A la vista de estas funciones las resoluciones de la Comisión solo pueden tener lugar cuando expresamente lo establezca el Estatuto. Estas previsiones estatutarias son las contenidas en los artículos 56.9; 57.4 y 81.2. A saber.

En materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas: emisión de informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía.

En materia medio ambiental: emisión de informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal.

Y, finalmente, en materia de juego: la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, que requiere, además el informe previo de la Junta de Andalucía.

La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaria permanente y puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes. La Comisión elabora una memoria anual, que traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento. Se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes y adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

5. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA – ADMINISTRACIONES LOCALES

El tercer nivel relacional en la Comunidad Autónoma es el de la Junta de Andalucía con sus entes locales.

La L.A.J.A no contiene una regulación específica para las relaciones entre la Junta y los entes locales. Son de aplicación sin mayor consideración los artículos 8 y 9 en los que se formulan los principios rectores de las relaciones interadministrativas.

La Ley 30/92 establece la cooperación como un deber. En su reforma operada por ley 4/99 este principio se traduce en una mención expresa del principio de lealtad institucional que plantea una doble vertiente. De una parte se consideran prácticas prohibidas por este principio el desconocimiento de las competencias de las diversas administraciones o la no ponderación en caso de conflicto de todos los intereses afectados. Desde un punto de vista positivo esa lealtad institucional - cooperación, se traduce en obligaciones concretas. Así prestar información y ayuda a las demás administraciones formulándose al respecto un deber no genérico sino ponderado del que quedará exenta la Administración a quien se solicita el auxilio si:

- se carece de competencia para prestarlo
- si se carece de los medios suficientes
- o si, (Sts TC 104/88 y 152/88), la Administración demandante de la cooperación carece de la competencia para pedirla, en cuyo caso puede negarse la información o asistencia requerida, motivadamente.

Pues bien, interesa señalar cómo las entidades locales no aparecen en este sistema de mutua cooperación. Únicamente el apartado 4 del artículo 4 de la LPAC explícitamente contempla la cooperación interadministrativa local cuando establece que " la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

La LBRL establece, por su parte, en su artículo 57: " *La cooperación económica técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollara con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.*

El artículo 58 LBRL se dedica, por su parte, a regular la que podíamos llamar cooperación orgánica. Establece este precepto que: *Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos que serán únicamente deliberantes y consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial. Cabe citar la Comisión Nacional (y las territoriales) de Administración Local y las Comisiones Provinciales de Colaboración con las Corporaciones Locales⁶.*

La Ley Andaluza de Demarcación Municipal apenas contempla unos pocos preceptos más o menos específicos al tema. Así en el artículo 4.3 se advierte que " *Las Diputaciones Provinciales, en los términos previstos en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, cooperarán*

6 A este tema hemos dedicado gran parte de la Lección 7ª de nuestro Manual de derecho Local VI Edc. Ed. Thomson-Cívitas a la que nos remitimos.

con las Entidades locales y demás entes asociativos para la consecución de los niveles homogéneos de prestación de los servicios públicos de carácter básico fijados. En el artículo 33 se hace una opción decidida por la figura jurídica de Consorcio". 1. Las Entidades locales podrán constituir Consorcios con cualquier otra Administración Pública o Entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común. 2. Asimismo, la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre municipios y Diputaciones Provinciales en los términos previstos en el capítulo III de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio⁷.

Junto a la cooperación orgánica encontramos la que puede calificarse de funcional que no es sino la traducción del deber que establece la LBRL (artc. 55.d) para todas las Administraciones de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Dentro de este tipo de cooperación cabe reseñar la cooperación jurídica, técnica y, sobre todo económica que prestan las Diputaciones provinciales para la efectiva prestación de los servicios municipales prevista en el artículo 30 del TRRL ó la asistencia técnica y financiera que presta el Estado a las Entidades locales y que recoge el TRRL en sus artículos 61 y ss. La legislación autonómica por su parte suele completar y desarrollar este tipo de ayudas. Tal es el caso, en Andalucía de la Ley 11/87 de 26 de diciembre que regula las competencias provinciales.

5.1. Necesidad de redefinir el papel cooperativo de las Diputaciones provinciales

La labor cooperativa de las Diputaciones Provinciales se ha venido presentando como un ejemplo de la falta de sustantividad de la institución provincial.

Este planteamiento debe ser rechazado. Es cierto que la función cooperativa es la función básica de la Provincia pero es incierto que tal función sea marginal e insuficiente, *per se*, para justificar la existencia de la institución provincial.

7 Sobre los Consorcios puede verse: R. MARTIN MATEO, "Los consorcios locales: una institución en auge", *RAP* nº 129, 1992, pp. 7 y ss.; J.L. RIVERO YSERN, "Los consorcios locales. Evolución histórica", en *Jornadas de estudio sobre los Consorcios Locales*, Temas de Administración Local, CEMCI, 1995, pp. 136 y ss. F.A. CASTILLO BLANCO, "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local", *RAP* nº 124, 1991, pp. 397 y ss.; y del mismo autor, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *RAAP* núm. 42, 2001, pp. 111 y ss.; E. ALBERTI ROVIRA, "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 67 y ss.; E. NIETO GARRIDO, "El consorcio como instrumento de cooperación administrativa", *REALA*, nº 270, 1996.

Por el contrario la Provincia justifica, a nuestro modo, sobradamente su existencia precisamente en esta labor cooperativa. No en la dificultad de su supresión – ley orgánica, reforma del sistema electoral etc – ni argumentos parecidos, sino en su labor cooperativa.

Pero para entender esto hay que cambiar el modo de entender la Provincia y su papel en lo local. Hay que entender que en la Provincia la cooperación es más que un principio o una técnica relacional. La cooperación es el núcleo esencial de la autonomía provincial.

Quiero reproducir lo que en otras ocasiones he mantenido y decir que resulta llamativa una afirmación que se contiene en la Exposición de Motivos de uno de los últimos borradores de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local y con la que estoy, sustancialmente de acuerdo:

“La Ley parte también de la consideración de que la provincia y su órgano de gobierno, la Diputación provincial, no son algo distinto a los propios municipios, que forman parte de una misma comunidad política local, son los sino propios municipios trabajando conjunta y solidariamente.”

Lo que sucede es que para entender y aceptar esta afirmación hay que reformar la actual LBRL. Sin reforma de la Ley Básica hay que reconocer que es difícil definir las competencias provinciales.

La cooperación con los municipios con insuficiencia de medios para prestar los servicios obligatorios – lo que a nuestro juicio es la primera competencia básica provincial - no se contempla en la ley como una competencia sino simplemente como un principio informador de las relaciones interadministrativas que presupone un claro reparto competencial hoy por hoy inexistente.

La LBRL reconoce ciertamente a la Provincia la coordinación de la prestación de servicios públicos municipales a nivel provincial y la prestación de los servicios supra municipales. Sin embargo, para que tales competencia fuera una competencia propia provincial, de un lado, la Comunidad Autónoma tendría que renunciar a coordinar las políticas municipales y, de otro, tanto los municipios como la Comunidad Autónoma deberían limitarse a cooperar con la Provincia en la prestación de servicios municipales *dejando la gran política gestora de servicios supramunicipales en manos de la Provincia. Algo así parece puede deducirse de los artículos 4, 5 y 6 del Borrador de Anteproyecto al que anteriormente se ha hecho referencia que establece la posibilidad de limitar el derecho de asociación municipal a la garantía de la autonomía de la Provincia.*

Esta interpretación es, por otra parte, la que se infiere de la actual LBRL. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 109/98 concluye que en la provincia, en cuánto entidad local cabe considerar, como núcleo de su actividad la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales. Ese núcleo de actividad se define en el Libro Blanco sobre la reforma Local. En su propuesta séptima del punto II, se lee: *“Las competencias que la nueva Ley Básica atribuya a los Municipios que no sean capaces de ejercitar alguno de los municipios*

medianos o pequeños, por falta de capacidad administrativa o de gestión, deben ser ejercidas por las Diputaciones provinciales o por las otras corporaciones de carácter representativo a que hace mención el artículo 141.1 CE. Por ser la Provincia una entidad local de proximidad y porque sus órganos de gobierno están formados por concejales escogidos en función de los resultados electorales de las elecciones municipales”.

Creo que sería necesario mentalizarse en que no hay una garantía institucional del municipio y otra discutida- garantía institucional de la provincia. Existe una sola comunidad política local integrada por municipios y provincias. La supresión o vaciamiento de las competencias provinciales afecta directamente a la autonomía municipal que se ve privada de la función de apoyo provincial. Hay que definir y potenciar esa tarea de apoyo y de prestación de servicios supramunicipales de la provincia y no seguir en experimentos de reforma de una institución multiseccular reforzada – probablemente de forma injustificada – por la propia Constitución.

Como indica Zafra Víctor⁸, “el corolario más claro de la premisa *Una sola comunidad política local integrada por municipios y provincias*, es que la autonomía provincial se fundamenta como garantía de la autonomía municipal.”

Distinguiendo titularidad y ejercicio de competencias, la titularidad corresponde al municipio y cuando la capacidad de gestión o la naturaleza supra municipal (mejor intermunicipal) de la materia lo dificulte o lo impida, la provincia, como agrupación de municipios, debe intervenir mediante las competencias funcionales de cooperación y asistencia garantizando el ejercicio y fijando, por tanto, en el ámbito local materias que el principio de subsidiariedad harían saltar al ámbito autonómico.

Las competencias de la provincia están dirigidas, no se olvide, a la efectividad del principio de subsidiariedad cubriendo ese requisito de que la titularidad y ejercicio de competencias se ubique en el gobierno más cercano.

5.2. El órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Entes locales

5.2.1. La regulación estatutaria

El artículo 95 del Estatuto de Autonomía prevé que “una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales.”

8 M. Zafra Víctor : Conferencia en la Universidad Melendez Pelayo sobre autonomía local. Sevilla 2009.

La creación de este órgano avanza en la línea correcta en orden a la efectiva participación municipal en las decisiones autonómicas que afecten a su autonomía y de forma más significativa en el proceso de tramitación parlamentaria de las leyes y planes que afecten de forma específica a la autonomía local.

Esta audiencia municipal en la tramitación de las leyes está prevista en otros países de estructura federal como Alemania y es un ejemplo claro de coordinación en la fase de elaboración normativa.

Por lo demás este órgano está poco definido en el Estatuto. Su efectiva constitución se remite al legislador autonómico sin establecer siquiera – como hubiera sido lógico – una mayoría cualificada para la aprobación de esa ley.

Nada se dice en el estatuto de la composición de este órgano. La consulta a este órgano estatutario andaluz es efectivamente obligatoria y se supone que no vinculante. De esa consulta sin embargo quedan excluidos, según el Estatuto, no se sabe por qué pero la exclusión es grave, los reglamentos de la Comunidad Autónoma.

Tampoco se entiende por que se excluye de este órgano la representación de las provincias cuando una de las cuestiones conflictivas y sin resolver aún, en Andalucía y en el resto del Estado es el papel de la Provincia.

5.2.2. El desarrollo legislativo: la ley 20/2007 de 17 de diciembre reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local

Las previsiones del artículo 95 del EAA, han sido objeto de desarrollo por la ley 20/2007 de 17 de diciembre que regula el Consejo Andaluz de Concertación Local que a continuación comentamos.

La Ley configura este órgano como órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales andaluzas.

El Consejo es un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo, de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de Administración Local.

Según el artículo 5, el Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá una composición paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres, con representación de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración Local.

La consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local será preceptiva en los casos establecidos en la Ley o en otras disposiciones de igual rango y facultativa en el resto, no siendo vinculantes sus dictámenes, salvo que así se determine expresamente.

El Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá las siguientes funciones (art. 3 Ley 20/2007):

- a) *Informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales.*
- b) *Informar facultativamente propuestas de carácter general y de planificación con especial incidencia en el ámbito local, no incluidas en la letra anterior, cuando así se determine por el órgano competente.*
- c) *Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones Locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de la consulta que, a los mismos efectos, debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.*
- d) *En el marco de lo previsto en el artículo 93.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, formular propuestas al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sobre la transferencia y delegación de competencias a las Entidades Locales.*
- e) *Formular propuestas al órgano competente, relativas a objetivos, prioridades y financiación de las Entidades Locales, en orden a la realización de obras y a la gestión de servicios que concierten o les encomiende la Junta de Andalucía, de entre los que sean de la competencia específica de la Comunidad Autónoma.*
- f) *Definir los parámetros a tener en cuenta para la aplicación, coordinación y optimización de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de las Administraciones Locales.*
- g) *Efectuar propuestas, al órgano competente, de medidas de apoyo a las Entidades Locales que demanden asistencia técnica para lograr una mayor eficacia en la gestión.*
- h) *Elaborar propuestas, al órgano competente, de organización de las relaciones de colaboración entre la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales.*
- i) *Efectuar propuestas, al órgano competente, de colaboración y cooperación con los Municipios y las demás Entidades Locales de Andalucía, con mecanismos y fórmulas que garanticen la prestación de servicios públicos de calidad.*
- j) *Recibir información de los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.*
- k) *Emitir su parecer con carácter previo a la declaración que, por razones de interés público debidamente justificadas, efectúe el Parlamento de Andalucía de la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales.*
- l) *Cualquier otra que se le atribuya mediante norma autonómica con rango legal.*

En cuanto a su organización, el Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá una composición paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres, con representación de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración Local.

- a. Estará compuesto por las siguientes Vocalías: Por la Administración de la Junta de Andalucía:
 1. La persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Local.
 2. Ocho vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
 3. La persona titular de la Dirección General competente en materia de Administración Local.

- b. En representación de la Administración Local:
 1. La persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.
 2. Ocho vocales, cuya designación se realizará por el órgano competente de la citada asociación de municipios y provincias.
 3. La persona titular de la Secretaría General de la citada asociación de municipios y provincias.

Cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo requiera, las personas titulares de las Vocalías podrán asistir acompañadas de otras que no sean miembros del Consejo Andaluz de Concertación Local, debidamente autorizadas por la Presidencia, con voz pero sin voto.

Ejercerá la Secretaría, con voz pero sin voto, una persona funcionaria, adscrita a la Dirección General competente en materia de Administración Local, con nivel orgánico de jefatura de servicio, designada por su titular.

Cuando la naturaleza de los asuntos a tratar lo haga aconsejable, podrán ser convocados a las reuniones del Consejo Andaluz de Concertación Local otros representantes de la Administración de la Junta de Andalucía o miembros del órgano ejecutivo de la asociación de municipios y provincias a la que se refiere el apartado 1 a propuesta y por designación de la parte respectiva. Dichos representantes actuarán con voz pero sin voto.

La Presidencia del Consejo Andaluz de Concertación Local corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Local.

La Vicepresidencia del Consejo Andaluz de Concertación Local la asumirá la persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, en representación de las Entidades Locales andaluzas.

El Consejo Andaluz de Concertación Local contará con una Comisión Permanente, para elevar a aquel las propuestas de informe en los anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones generales y de planificación en los que su informe sea preceptivo, asesorándolo en el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas. Asimismo, elevará al Consejo Andaluz de Concertación Local las propuestas de informe, en los supuestos en que el mismo se emita en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes.

El Consejo Andaluz de Concertación Local podrá delegar en su Comisión Permanente el ejercicio de funciones de su competencia, cuando lo estime conveniente, salvo lo dispuesto en el artículo 3, apartados c, j y k.

La Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local estará compuesta por la persona titular de la Dirección General competente en materia de Administración Local y por la persona titular de la Secretaría General de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, así como por los miembros del Consejo Andaluz de Concertación Local que se establezcan mediante acuerdo del mismo.

La Ley deroga:

- a) El Título IV de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.
- b) El Decreto 242/1988, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Provincias.
- c) La Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.
- d) El Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios.

La opinión que nos merece este Texto y el órgano de cooperación que crea es diversa.

La Ley insta un Consejo de representación paritaria y esto no nos parece acertado ni suficiente. En nuestra opinión la ley debería haber establecido un órgano de exclusiva representación local, como se ha hecho en el Estatuto catalán. El artículo 85 del Estatuto catalán crea el Consejo Municipal, órgano de exclusiva representación de los municipios y veguerías de Cataluña. Este órgano asume las mismas competencias que el Estatuto Andaluz atribuye al órgano mixto de relación Junta de Andalucía-Ayuntamientos.

Valoración positiva merece por el contrario la corrección por la Ley de las deficiencias estatutarias: generaliza la consulta a las disposiciones reglamentarias y alude, con carácter general a las entidades locales y no exclusivamente a los municipios.

6. COOPERACION INTERADMINISTRATIVA Y DIRECTIVA DE SERVICIOS

Un tratamiento aparte en las relaciones de las Administraciones autonómica y local con la Unión Europea merece la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

España, como Estado miembro tiene que poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009

El Considerando 46 de la directiva nos expone su objeto: *“con el fin de facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado interior, procede establecer un objetivo, común a todos los Estados miembros, de simplificación administrativa y establecer disposiciones relativas, en concreto, al derecho de información, los procedimientos por vía electrónica y la creación de un marco para los regímenes de autorización. A nivel nacional se pueden adoptar otras medidas para cumplir este objetivo, consistentes en reducir el número de procedimientos y trámites aplicables a las actividades de servicios y en asegurarse de que dichos procedimientos y trámites son indispensables para conseguir un objetivo de interés general y de que no existen solapamientos entre ellos, tanto en el contenido como en la finalidad.”*

El considerando 105 de la Directiva nos advierte de que para la consecución de estos objetivos es absolutamente imprescindible la cooperación: *“la cooperación administrativa es esencial para el correcto funcionamiento del mercado interior de los servicios. La falta de cooperación entre Estados miembros genera una multiplicación de las normas aplicables a los prestadores o duplicaciones de los controles de las actividades transfronterizas, y puede también ser aprovechada por comerciantes abusivos para eludir la supervisión o las normas nacionales aplicables a los servicios. Es por consiguiente esencial establecer obligaciones claras y jurídicamente vinculantes para que los Estados miembros puedan cooperar eficazmente.”*

El artículo 28 de la Directiva establece que *“Los Estados miembros se prestarán asistencia recíproca y tomarán medidas para cooperar de forma eficaz entre sí con el fin de garantizar la supervisión de los prestadores y de sus servicios.*

Lo que nos interesa destacar en este punto por lo que respecta al tema que nos ocupa es que este deber cooperativo no se plantea en la Directiva entre los Estados miembros sino **entre las autoridades competentes** de cada uno de los Estados.

En los términos del Artículo 4 del Texto de la Directiva se entiende por «autoridad competente», *“cualquier organismo o entidad, en un Estado miembro, que lleve a cabo el control o la regulación de las actividades de servicios y, concretamente, las autoridades administrativas, incluidos los tribunales que actúen como tales, los colegios profesionales y las asociaciones u organismos profesionales que, en el marco de su autonomía jurídica, regulan de forma colectiva el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio”*

En el Considerando 107 se insiste en esta idea "En circunstancias normales, la asistencia recíproca debe tener lugar directamente entre autoridades competentes. Solo debe pedirse a los puntos de contacto designados por los Estados miembros que faciliten este proceso en caso de dificultades, por ejemplo, si se requiere ayuda para determinar cuál es la autoridad competente pertinente.

La Unión Europea en esta Directiva respeta – y a la vez prescinde – de la titularidad de la competencia y hace una llamada – vinculante – a la cooperación entre administraciones. Más aún a la cooperación inter administrativa y entre privados

La implantación de la Administración electrónica, la ventanilla única y un eficaz sistema de mutua información están en la base de la Directiva como presupuestos de eficacia de la misma. Y ello implica colaboración. "A efectos de una mayor simplificación de los procedimientos administrativos, conviene garantizar que todo prestador disponga de un interlocutor único al que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites («ventanillas únicas»). El número de ventanillas únicas por Estado miembro puede variar según las competencias regionales o locales o según las actividades de que se trate. En efecto, la creación de ventanillas únicas no debe interferir en el reparto de competencias entre autoridades competentes dentro de cada sistema nacional.

Cuando varias autoridades tienen competencias a nivel regional o local, una de ellas puede hacerse cargo del papel de ventanilla única y de coordinador con las demás. Las ventanillas únicas pueden estar constituidas no solo por autoridades administrativas sino también por cámaras de comercio o de oficios, colegios profesionales u organismos privados a los que los Estados miembros encomienden esta función. La finalidad de las ventanillas únicas es desempeñar un importante papel de ayuda al prestador, ya sea como autoridad directamente competente para expedir los documentos necesarios para acceder a una actividad de servicios, ya sea como intermediario entre el prestador y dichas autoridades directamente competentes.

Los tres primeros Capítulos de la Directiva se ocupan del proceso de simplificación de trámites y evitación de obstáculos a la libre circulación de personas y mercancías. Trabajo ingente el que prevé la Directiva y que va a repercutir en el trabajo de nuestras administraciones los próximos años.

El Capítulo IV sin embargo se ocupa específicamente de la cooperación y asistencia recíproca.

Con la futura entrada en vigor de esta Directiva el deber de cooperación adquiere una nueva dimensión. Estamos ante una obligación impuesta – a juicio de algunos con escasa base – por los artículos 43 y 49 del Tratado de la Comunidad Europea.

Esta cooperación viene establecida – y ello es importante destacarlo – con un importante añadido: *las decisiones de las distintas autoridades competentes van a trascender de unos Estados a otros sin consideración alguna del reparto material de competencias. Las decisiones de un municipio español van a afectar a municipios de otros Estados*

Como explican Francisco Velasco Caballero y Sofía Simou⁹, en la red administrativa europea cada Administración nacional actúa en paralelo con las otras Administraciones públicas. En la práctica, la Administración en red opera mediante el entrelazamiento directo de los concretos puntos de contacto (one stop) identificados por cada Estado miembro. Cada uno de ellos ejerce los controles y las comprobaciones oportunas, informando a las demás autoridades integrantes de la red. Para que resulte operativo, este sistema de articulación del poder administrativo de la Unión Europea requiere una estrecha cooperación entre las distintas Administraciones, capaz de garantizar los derechos de los ciudadanos y la economía procedimental. En fin, una correcta coordinación entre las distintas Administraciones en red proporciona al mercado interior una sintonía administrativa importante para la seguridad jurídica y la confianza de los ciudadanos a la unión administrativa europea.

Para que los Estados miembros puedan cooperar eficazmente en el plano horizontal, la Directiva impone diversas obligaciones de asistencia recíproca entre las Administraciones nacionales (lo que incluye a las entidades locales); obligaciones claras y jurídicamente vinculantes (arts. 28 a 36 DS).

La idea de simplificación y liberación de trámites y obstáculos se erige en criterio de un sistema de relaciones inter-administrativas basadas no tanto en el criterio de reparto competencial interno entre Estados como en el principio cooperativo para lograr los objetivos de libertad de circulación de personas y bienes del Tratado de la Unión

9 Sofía Simou y Francisco Velasco Caballero: *Cooperación Inter administrativa en la Directiva de Servicios*. Instituto de Derecho Local Universidad Autónoma de Madrid en: *Mercado Europeo y Reformas Administrativas. La transposición de la directiva de Servicios en España*. Dirigido por Ricardo Rivero Ortega. Cívitas 2009.

CAPÍTULO SEXTO

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Eduardo Gamero Casado
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide

1. INTRODUCCIÓN.....	351
2. ENCUADRE COMPETENCIAL	352
2.1. Las bases estatales en la materia	352
2.2. Deslinde competencial.....	354
2.3. El derecho de acceso y los servicios básicos de administración electrónica	358
3. COORDENADAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA	361
3.1. Legislación andaluza sobre administración electrónica.....	362
3.2. La horizontalidad y otros principios del modelo andaluz de administración electrónica.....	366
4. SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	371
4.1. El canal electrónico y la plataforma de comunicación con la ciudadanía.....	371
4.2. La sede electrónica de la Junta de Andalucía	374
4.3. El registro electrónico @ries	376
4.4. La plataforma de notificaciones Notific@.....	379
4.5.- Pagos telemáticos	382
5. FIRMA ELECTRÓNICA	382
6. PROCEDIMIENTO, ACTOS Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.....	384
7. REUNIONES VIRTUALES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS	388
8. BIBLIOGRAFÍA.....	390

1. INTRODUCCIÓN

La administración electrónica se define como “el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”¹. Se comprende pues que la administración electrónica no constituye una mera implantación de las tecnologías de la comunicación y la información a la gestión administrativa, sino que supone dos elementos mucho más ambiciosos: por una parte, el finalista o teleológico, que orienta la implantación de la administración electrónica al objetivo de mejorar la actividad administrativa (interna o doméstica y externa, tanto interadministrativa como en relación con la ciudadanía); en segundo lugar, no basta con el mero uso o implantación de recursos tecnológicos al quehacer administrativo, sino que para lograr ese propósito subyacente es preciso combinar el desarrollo tecnológico con cambios organizativos y nuevas aptitudes, tomando en definitiva la administración electrónica como un pretexto para la modernización y la simplificación administrativas.

En la actualidad, el desarrollo de la administración electrónica no representa ya un alarde o un rasgo de vanguardia: constituye, por el contrario, una exigencia elemental de buena administración, a fin de prestar a la ciudadanía servicios acordes a la sociedad contemporánea en la *Era de la Información*². En este sentido, son sobradamente conocidas las ventajas que

-
- 1 Cfr. “El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”, comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2003) 567 final, de 26 de septiembre (comunicación no publicada en el *Diario Oficial*). Esta es la definición más extendida. En lo que se refiere a las aportaciones doctrinales, CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2006): *Órganos colegiados electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pág.26 describe la administración electrónica como “un modelo de Administración pública basado en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la Administración con los ciudadanos”; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2007): “Administración Electrónica: origen, definición institucional y contexto actual”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, nº 14, pág.96, la define como “un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas [que] tiene dos dimensiones: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TICs en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TICs con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados”; por último, BARRIUSO RUIZ, C. (2007): *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, pág. 23, define a la Administración electrónica como “el uso de la informática y las TIC en el sector público, como herramienta estratégica para la modernización de sus estructuras y mejora de sus servicios, procesos, gestión administrativa y democrática y sus políticas públicas, lo que impone a las Administraciones públicas no solo simplificar sus procedimientos administrativos y reducir el coste económico, sino mejorar la transparencia, eficiencia, accesibilidad, productividad y calidad de sus servicios públicos, ofreciéndolos de forma interoperable y multicanal”. Otras definiciones en el contexto español y comparado en ALLI ARANGUREN, J.C. “Marco social y legal de referencia”, en ALLI ARANGUREN, J.C.; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (dirs.) (2008): *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, págs.41 y sigs.; LÓPEZ LÓPEZ, C. (2007): *La administración electrónica en Andalucía*, CEMCI-Diputación de Granada, Granada, págs.22 y sigs.
 - 2 Ya se encuentra generalizadamente admitido que las tecnologías de la información y la comunicación han supuesto el inicio de un nuevo período histórico, bautizado con ese nombre; véase la obra precursora de esta idea, a saber, CASTELLS, M. (2005): *La era de la información. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid. Esta percepción es la que funda el convencimiento de que los servicios de administración electrónica son actualmente una verdadera exigencia material y no una mera concesión graciosa.

representa la administración electrónica en relación con los derechos de la ciudadanía y la satisfacción del principio de eficacia (léase deber de buena Administración)³.

Pero al propio tiempo, no es fácil implantar soluciones de administración electrónica, pues diferentes factores complican extraordinariamente este propósito. Parece claro que en la actualidad los poderes públicos han adquirido conciencia de la necesidad de implantar soluciones de administración electrónica que permitan alcanzar tales beneficios. Para ello, el primer paso es incorporar al ordenamiento jurídico las normas necesarias para regular el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y concretar su valor jurídico. Veamos seguidamente cuál es el marco normativo de la administración electrónica en nuestro ordenamiento.

2. ENCUADRE COMPETENCIAL

2.1. Las bases estatales en la materia

Hasta fechas relativamente recientes, no existían normas con fuerza de ley que regulasen el régimen jurídico aplicable al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por las Administraciones públicas, más allá del art.45 de la Ley 30/1992, que bajo la rúbrica "Incorporación de medios técnicos", ya en su redacción inicial atendía a esta cuestión, si bien de manera poco satisfactoria⁴; el texto fue objeto de un desarrollo reglamentario específico para la Administración del Estado⁵. También supone un precedente relevante la ordenación

-
- 3 Para una exposición detenida de las ventajas e inconvenientes de la administración electrónica, véanse, entre otros, PIÑAR MAÑAS, J.L. (2007): "Revolución tecnológica, Derecho administrativo y Administración pública", en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor, págs.51 y sigs.; PALOMAR OLMEDA, A. (2007): *La actividad administrativa realizada por medios electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs.17 y sigs.; BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2000): "Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento", *RAAP*, nº 40, págs.26 y sigs.; MUÑOZ MACHADO, S. (2000): *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, págs.37 y sigs.; GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. (2007): *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, vol. 1, págs.1276 y sigs.; VALERO TORRIJOS, J. (2007): *El régimen jurídico de la e-Administración*, 2ª Ed., Comares, Granada; GÓMEZ PUENTE, M. (2007): "La Administración electrónica", en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor, págs.93 y sigs.; BLASCO DÍAZ, J.L. y FABRA VALLS, M. (2007): *Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Universitat Jaume I, Castellón; TEROL BECERRA, M.J. (Dir.) (2005): *Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías*, nº 1 de la revista *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla; y SANCHO ROYO, D. (2005): *Sociedad de la información y gobierno*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- 4 Los análisis más detenidos de ese precepto se debieron a GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley*, op.loc.cit.; VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, op.cit. (1ª ed., 2004); BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2002): *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada; y DAVARA RODRÍGUEZ, M.A. (1993): "El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *RAP*, nº 131.
- 5 Mediante el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

jurídica de la firma electrónica, inicialmente contenida en el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, y posteriormente en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, por cuanto que contiene preceptos que regulan específicamente el uso de la firma electrónica en el ámbito jurídico-administrativo⁶. Y aunque no se deban olvidar los antecedentes normativos en materia tributaria, firma electrónica e impulso de la Sociedad de la Información y el comercio electrónico⁷, en realidad la primera incorporación de determinaciones normativas relevantes en materia de administración electrónica vino de la mano de la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó tanto el art.38 LRJPAC para regular los registros telemáticos, como el art.59 de la propia Ley para regular las notificaciones telemáticas: esta reforma representa un cambio de tendencia en la regulación de la administración electrónica en España, y empieza a abrir el camino a disposiciones básicas estatales de carácter general en esta materia, así como a un desarrollo reglamentario que comienza a conformar un cuerpo normativo específico⁸.

Se abona así el campo para la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en lo sucesivo, LAE), una Ley de cabecera para un nuevo grupo normativo que atiende a la principal necesidad subyacente en la cuestión: introducir seguridad jurídica en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones jurídico-administrativas. Dos de los principales obstáculos al impulso de la administración electrónica son la desconfianza de los ciudadanos y la existencia de recelos jurídicos; la aprobación de una Ley como ésta contribuye a incrementar la confianza de los ciudadanos y a disipar gran parte de los recelos jurídicos, al aclarar suficientemente los concretos requisitos que debe reunir el uso de los medios electrónicos y telemáticos en las relaciones jurídico-administrativas y el valor jurídico que se confiere a las actuaciones realizadas en soporte electrónico. Remito el comentario de los contenidos de la Ley que tienen que ver con este trabajo a los diferentes apartados específicos que se desarrollan a continuación. Únicamente señalo ahora la extraordinaria oportunidad y calidad de este texto, y la necesidad de desarrollo normativo que evidencia en algunos aspectos cruciales para lograr su aplicación efectiva.

6 Por otra parte, una decisión estratégica en orden a la generalización de la firma electrónica fue la regulación de la prestación de servicios de seguridad por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, que se incluyó en el art.81 de la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En esa disposición reside el encargo de implantar y generalizar el certificado electrónico reconocido expedido por la FNMT y que tanto se ha generalizado después, contribuyendo de manera decisiva al impulso de la administración electrónica en España.

7 Véase lo que expongo sobre tales cuestiones en GAMERO CASADO, E.: "Introducción. El Derecho administrativo ante la Era de la Información", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *La Ley de administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs.73 y sigs.

8 En el que cabe destacar el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos; disposición que a su vez fue desarrollada por la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, por la que se desarrolla la disposición final primera del Real Decreto 2009/2003.

En ese sentido, la Administración del Estado ha completado ya el conjunto de normas necesarias para el desarrollo de la Ley 11/2007. En primer lugar, conviene mencionar dos reglamentos estatales de carácter básico: el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica; y el Real Decreto 4/2010, de la misma fecha, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. Y en segundo término, es preciso referirse al Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que atiende a los mandatos de remisión normativa contenidos en la Ley, cuyo alcance se expone un poco más adelante. La utilidad específica que entraña este último es que, en virtud de la cláusula constitucional de supletoriedad del Derecho estatal, sus postulados resultan aplicables en Andalucía en tanto que se lleve a cabo por parte de la Administración autonómica el desarrollo de la materia, salvándose así, aunque de manera muy deficitaria, el vacío normativo que presentan estos extremos en el Derecho propio de Andalucía.

2.2. Deslinde competencial

La administración electrónica no figura expresamente mencionada como materia competencial en los arts.148 y 149 CE. Esta circunstancia llevó a algún autor a defender la consideración de las tecnologías de la información y la comunicación como un nuevo título competencial en el que se preconizaba un especial protagonismo de las Comunidades Autónomas⁹. En mi opinión, por lo que se refiere particularmente a la materia "administración electrónica", el análisis del reparto competencial debe centrarse esencialmente en el art.149.1.18^a CE, que es el que sistemáticamente invoca el legislador estatal cuando aborda la cuestión en las normas anteriormente citadas. Como es sabido, esta cláusula constitucional declara como competencia estatal "Las bases del 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". He desarrollado extensamente en otro lugar el juego que debe darse a este precepto en materia de administración electrónica¹⁰, y sin entrar ahora en profundidades sobre esta cuestión, me limito a reflejar las principales conclusiones del análisis.

9 Véase principalmente BERNADÍ GIL, X. (2006): *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, págs.28 y sigs., y las obras allí citadas.

10 Véase GAMERO CASADO, E.: "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica*, op.cit., págs.104 y sigs. Otros autores comparten el planteamiento, como es el caso de ALENZA GARCÍA, J.F.: "La Ley Foral para la implantación de la administración electrónica", en ALLI ARANGUREN, J.C. y ALENZA GARCÍA, J.F. (2007): *La administración electrónica...*, op.cit., págs.147 y sigs.; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, op.cit., págs.205 y sigs.

En relación con el “régimen jurídico de las Administraciones públicas” resulta especialmente significativa la STC 50/1999, de 6 de abril, por cuanto que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 30/1992 y despeja los diferentes argumentos deducidos por los recurrentes en cuanto a un pretendido exceso del Estado en el ejercicio de sus títulos competenciales. Por lo que se refiere a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, la sentencia, que sintetiza otros pronunciamientos anteriores, traza su contenido con las siguientes consideraciones:

“el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. (...) en esta materia este Tribunal ha incluido, por lo que aquí importa, «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981, fundamento jurídico 6º), «la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), «los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones» (STC 214/1989) o «la composición, funcionamiento y organización» de las mismas (STC 35/1982).

A esta esfera material comprendida en la expresión examinada se le deben añadir los requisitos de la “personificación de las Administraciones para su constitución, funcionamiento y actuación en cualquiera de sus posibilidades legales” (STC 14/1986, de 31 de enero), así como el campo de las relaciones interadministrativas y de la coordinación entre Administraciones públicas (STC 76/1983, de 5 de agosto).

En cuanto a la materia calificada como “procedimiento administrativo común”, el pronunciamiento más destacable se contiene en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que afirma:

“La resolución de esta controversia exige determinar ante todo lo que debe entenderse por «procedimiento administrativo común», a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18.^a de la Constitución. El adjetivo «común» que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”.

Además, el Tribunal Constitucional ha puntualizado en esa misma sentencia que la competencia sobre el procedimiento administrativo común no evoca la regulación por parte del Estado de un procedimiento administrativo tipo, o rígido, aplicable a todas las Administraciones públicas sin flexibilidad alguna, concibiéndolo más bien como un conjunto de reglas o principios comunes que no impiden la determinación de procedimientos administrativos particulares por las Comunidades Autónomas.

En el marco del título competencial así delimitado, la disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, señala un elenco de preceptos que el Estado declara dictados en ejercicio de la competencia que le reconoce el art.149.1.18^a CE, invocando simultáneamente las dos materias examinadas, y sin diferenciar el concreto cuadro de preceptos que corresponde a cada una. En esta misma línea abunda la exposición de motivos de la Ley, que no obstante resulta un poco más pedagógica:

“La Ley se articula a partir de las competencias del Estado que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución: Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por una parte y procedimiento administrativo común por otra.

“Por otra parte, la regulación estatal, en lo que tiene de básico, deja margen a los desarrollos autonómicos, sin que pueda olvidarse, además, que el objeto de las bases en este caso deben permitir en todo caso, de acuerdo con este número 18, un tratamiento común ante ellas.

En esta perspectiva, la regulación del Estado debe abordar aquellos aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes, como es el caso de la interoperabilidad, las garantías de las comunicaciones electrónicas, los servicios a los que tienen derecho los ciudadanos, la conservación de las comunicaciones electrónicas y los demás temas que se abordan en la ley para garantizar que el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente con todas las administraciones forme parte de ese tratamiento común que tienen”.

Como se observa, el legislador menciona y describe los ámbitos genéricos de la Administración electrónica que considera incluidos en su espacio competencial, ya se trate de las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas, ya del procedimiento administrativo, haciendo especial énfasis en que de este modo promueve salvaguardar el tratamiento común de todos los ciudadanos. El elenco de materias es acertado, aunque se remata con una genérica cláusula de cierre que le priva de toda precisión.

Un mero repaso al articulado de la Ley 11/2007 evidencia hasta qué punto penetra en las instituciones medulares del Derecho administrativo y justifica su calificativo de ley básica y común. Relaciona los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica (art.6), complementando al art.35 LRJPAC. Regula la sede electrónica (art.10) y la actuación administrativa automatizada (art.39) con lo que no solo afecta decisivamente a la potestad de autoorganización de las Administraciones públicas, sino que exige una reformulación de la teoría del órgano en su acepción tradicional (pues da carta de naturaleza a los órganos administrativos virtuales) y a los requisitos de validez de los actos administrativos (que no necesitan ya de intervención humana para su generación); establece importantes obligaciones de cooperación interadministrativa, como las transmisiones de datos (art.9), el reconocimiento recíproco de certificados electrónicos (art.21), o la creación de una red de comunicaciones de las Administraciones públicas (art.43); reconoce como auténtica la publicación digital de los diarios oficiales e incluso permite la eliminación del soporte papel (art.11), lo que influye en la

determinación de la fecha de publicación y entrada en vigor de las disposiciones; regula, en fin, los documentos electrónicos (art.29) y sus copias (art.30), las notificaciones (art.28) y registros (arts.24 a 26) telemáticos, la iniciación (art.35), instrucción (arts.36 y 37) y terminación (art.38) del procedimiento por soportes electrónicos... En suma, la LAE constituye una Ley *paralela* a la 30/1992, y por consiguiente queda probada su integración en el título competencial del Estado, a más de apuntar la extraordinaria importancia que adquiere la aprobación de esta Ley en razón de sus contenidos, cuestión que retomaremos al final de este apartado.

Conocida ya la amplitud material de la ley, y comparada con el espacio competencial que le reconoce el art.149.1.18ª CE, considero que la Ley 11/2007 respeta escrupulosamente el reparto competencial en la materia. Sin perjuicio de lo que pueda resultar del análisis pormenorizado de cada uno de sus preceptos, en términos globales puede sostenerse que la Ley se mantiene en el término trazado por la suma de las dos materias competenciales analizadas, y respeta sus respectivos límites de normación.

Es más, a mi juicio, la Ley 11/2007 no agota suficientemente el título competencial y cede un gran espacio normativo al desarrollo por vía reglamentaria de sus previsiones, tanto en beneficio de las Administraciones territoriales (el propio Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales), como a las administraciones especializadas (dependientes o independientes, y corporativas), situación que ya existía antes de dictarse la Ley y que la misma no ha solucionado. Esto se evidencia en diferentes preceptos que remiten al desarrollo reglamentario *de cada Administración pública* ciertos aspectos sustantivos de la Administración electrónica. Por ejemplo, el art.10.3 LAE, que remite a *cada Administración pública* la determinación de las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas; el art.15.2 LAE, que atribuye a *cada Administración* la competencia para determinar la relación de sistemas de firma electrónica admitidos, con carácter general, en dicha Administración (aunque en este caso se salve un mínimo de uniformidad imponiendo el reconocimiento obligatorio del DNI electrónico por todas las Administraciones públicas; el art.18.1 LAE, que dispone que *cada Administración* establecerá los sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada; el art.21.3 LAE, que permite a *cada Administración pública* disponer de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia, sin que se contemple la creación de una plataforma única en la que se dé publicidad a todos ellos, obligando a los interesados a buscar la fuente de la información en cada Administración cuando lo necesite; el art.23 LAE, que permite a *cada Administración pública* establecer habilitaciones genéricas o individuales para la realización de transacciones electrónicas en representación de los interesados; el art.27 (apartados 4 a 6), que concede a *cada Administración pública* un amplio espacio normativo sobre la regulación de sus comunicaciones electrónicas; y para concluir, la disposición final tercera, que permite a *cada Administración pública* (salvo a la Administración del Estado, que tiene como plazo límite el 31 de diciembre de 2009), determinar cuándo y en qué procedimientos hace realidad los derechos reconocidos en el art.6 de la propia Ley, y en especial, el derecho de acceso que este artículo proclama y que pretende ser el meollo de su regulación.

A esto se le debe añadir el listado de preceptos que, aún regulando materias propias del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no han sido calificadas como básicas por la disposición final primera, a saber: la concreción del principio de multicanalidad que se recoge en el art.8.2 LAE; la regulación del archivo electrónico de documentos –art.31–; las reglas sobre instrucción del procedimiento administrativo que se contienen en los arts.36 y 37.2; los requisitos para la validez de la actuación administrativa automatizada que establece el art.39; la existencia de una red de comunicaciones de las Administraciones públicas –art.43–, aspecto esencialísimo para el intercambio electrónico de datos y que constituye un posibilitador esencial de la interoperabilidad; la red integrada de atención al ciudadano que regula el art.44LAE; y la transferencia de tecnología entre Administraciones públicas que se contempla en el art.46.

La consecuencia que cabe extraer de todo ello es clara: la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de un vasto campo material sobre el que ejercer sus competencias normativas y ejecutivas en materia de administración electrónica. Es más, en defecto del desarrollo reglamentario que pide la Ley 11/2007 en las materias indicadas, será difícil, y en ocasiones inviable, aplicar soluciones de administración electrónica. El Derecho propio andaluz es decisivo para hacer realidad la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía, así como para permitir a la ciudadanía el ejercicio de los derechos que le reconoce la Ley. Por ejemplo, la identificación de los funcionarios públicos que puedan intervenir en los procedimientos en nombre de los ciudadanos cuando éstos carezcan de medios electrónicos, o la determinación de los grupos profesionales que puedan actuar como representantes suyos. La creación de sedes electrónicas con todos sus requisitos y efectos legales. Y tantos otros aspectos que iremos destacando a lo largo del trabajo. Por ello, la inactividad normativa que presenta Andalucía en esta materia, cuatro años después de aprobarse la Ley 11/2007, resulta especialmente reprochable, y además, no resiste la menor comparación con lo que han hecho ya otras Comunidades Autónomas, como veremos un poco más tarde.

2.3. El derecho de acceso y los servicios básicos de administración electrónica

Una última cuestión debe indicarse en relación con el reparto competencial en esta materia: el régimen de aplicación del derecho de acceso que la Ley 11/2007 proclama en su art.6. Según este precepto, “Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”. No es el momento ahora de comentar el contenido de este trascendental precepto¹¹, sino el modo en que la disposición final tercera de la Ley 11/2007 modula su entrada en vigor, a saber:

11 Un amplísimo y minucioso comentario del mismo en COTINO HUESO, L.: “Derechos del ciudadano”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica*, op.cit., págs.177 y sigs.

- En el momento de entrada en vigor de la Ley, el derecho solo podrá ejercerse en relación con los procedimientos y actuaciones ya adaptados. Cada Administración deberá publicar y mantener actualizada una relación de tales procedimientos y actuaciones.
- En relación con la *Administración del Estado* (tanto general como entes especializados), el plazo de adaptación es el *31 de diciembre de 2009*: por tanto, el 1 de enero de 2010 los ciudadanos podrán ejercer plenamente el derecho de acceso (o al menos eso pretendía la Ley 11/2007 cuando se dictó), previéndose además la aprobación por el Consejo de Ministros de un calendario de adaptación gradual. La Ley no establece consecuencia alguna al incumplimiento de estas obligaciones de adaptación.
- En cuanto al *resto de Administraciones públicas* (Comunidades Autónomas y Entidades Locales), se fija el mismo plazo de adaptación *siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias*. Esta última previsión podría privar de todo sentido la proclamación del derecho de acceso en el art.6, pero debemos rechazar que se utilice por las CCAA y las EELL como un pretexto para no implicarse activamente en la adaptación de procedimientos y en la progresiva consecución del objetivo de garantizar la plena realización del derecho.

A lo largo del trabajo analizaré, por una parte, el modo en que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha ejercido su competencia normativa en materia de administración electrónica de acuerdo con las bases estatales; y de otro lado, las acciones ejecutivas que ha emprendido para contribuir al impulso de la administración electrónica y a la realización efectiva del derecho de acceso electrónico. En este momento, únicamente formulo un comentario general acerca de la escasa oportunidad de esta disposición final.

Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, el precepto resulta excesivamente ambicioso: la magnitud de la tarea a emprender hizo imposible cumplir el objetivo de que todos los procedimientos administrativos estén adaptados a la Ley 11/2007 a finales de 2009. Pero en contrapartida, el pronóstico que realiza la disposición final tercera en relación con la adaptación de los procedimientos en el resto de Administraciones públicas, y por lo que aquí nos interesa, en las Comunidades Autónomas, es completamente insatisfactorio. La cláusula en examen puede interpretarse perfectamente como una excusa para eludir la adaptación de procedimientos, escudándose en la falta de recursos económicos como pretexto para no abordar esta empresa con la debida seriedad. En términos generales, éste no es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, fuertemente comprometida con el impulso de la administración electrónica y con la progresiva adaptación de los procedimientos administrativos a los postulados de la Ley 11/2007, como se verá a lo largo de este trabajo. Pero también cabe reclamar al legislador estatal una mayor finura en sus previsiones, adoptando determinaciones más ponderadas y realistas. A mi modo de ver, el proceso de adaptación a la Ley 11/2007 hubiera quedado mejor diseñado si, en lugar de su redacción actual, esta disposición final hubiera obligado a todas las Administraciones públicas a diseñar y aprobar un plan de adaptación de los procedimientos administrativos (la disposición adicional segunda impone la aprobación de un plan de medios, pero solo a la Administración General del Estado), y correlativamente, fijara el objetivo necesario de proceder cada año a la adaptación efectiva de un determinado

porcentaje de procedimientos: por ejemplo, el 20%, de tal manera que, de forma progresiva, y en un plazo total de 5 años, todos los procedimientos administrativos quedarían adaptados a la Ley. Esa cifra porcentual, al constituir una magnitud relativa (exigible para cada Administración según su propio volumen de procedimientos administrativos) y no absoluta, resulta a mi juicio mucho más equitativa, realista y atendible que la fórmula legal vigente.

Según el grado de prioridad que cada Administración autonómica o local haya conferido a sus desarrollos de administración electrónica, sus ciudadanos se encontrarán en una posición mejor o peor en su relación jurídico-administrativa, aspecto que resulta absolutamente chocante en cuestiones elementales –básicas como pueden ser la puesta en servicio de registros electrónicos o de plataformas de notificaciones. Para reequilibrar la situación, deberían articularse otros instrumentos jurídicos adicionales que contribuyan a la consecución de un nivel mínimo y homogéneo de servicios de administración electrónica por parte de todas las Administraciones públicas.

En este sentido, conviene reparar en la existencia de una serie de servicios, plataformas o herramientas que revisten un carácter estratégico para el impulso de la administración electrónica, al reunir las siguientes características: 1) Constituyen herramientas, aplicaciones o servicios horizontales, utilizables en una extraordinaria variedad de procedimientos o relaciones administrativas; 2) Su implantación no entraña grandes costes, sobre todo en relación con el valor añadido que aportan; y 3) Mejoran sensiblemente la posición de la ciudadanía, evitando la realización de trámites presenciales que consumen tiempo y recursos en desplazamientos y horas de trabajo. Los servicios, plataformas y herramientas que reúnen estas características deberían ser formalmente declarados como básicos por la legislación estatal, de tal manera que todas las administraciones públicas deberían prestarlos, sin quedar su implantación entregada al criterio de sus gestores o a sus disponibilidades presupuestarias. A mi juicio, la siguiente relación responde al carácter de servicios básicos de administración electrónica:

- La *sede electrónica*, en tanto que centro de relaciones electrónicas seguras entre la Administración pública y la ciudadanía.
- El *registro electrónico*, como lugar válido para la presentación de documentos; alternativamente a la calificación de su creación como servicio básico de administración electrónica, podría modificarse el art.24 LAE para permitir que los registros electrónicos de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, puedan recibir los documentos electrónicos dirigidos a cualquier Administración pública (como sucede con los registros presenciales conforme al art.38 LRJPAC), y reexpedirlos después a su Administración destinataria (bien en soporte papel, bien mediante un sistema seguro de interconexión a través de la red SARA).
- La *plataforma de pagos electrónicos*, en la medida que muchos trámites administrativos exigen el pago de alguna suma, y la carencia de este servicio imposibilita directamente la relación electrónica integral en todos esos procedimientos.

- La *plataforma de notificaciones electrónicas*, por cuanto que, en cualquier procedimiento administrativo, incluso los no digitalizados, se puede proceder, de hecho, a la práctica de notificaciones electrónicas, por el sencillo método de digitalizar la imagen del texto escrito mediante un escáner y convertir el archivo a formato pdf, tecnologías ambas que, por su bajo coste, se encuentran a plena disposición de todas las Administraciones públicas.

La proclamación del carácter básico de estos servicios, y su incorporación a la Ley, supondría acrecerla con una visión complementaria a su estructura subyacente sin violentarla en modo alguno, pues tan sólo pondría de manifiesto algo perfectamente obvio: que el reconocimiento de un derecho de naturaleza prestacional exige de manera correlativa e ineludible la puesta en marcha de una determinada actividad o servicio por parte de la Administración pública. De otro lado, en ausencia de mandatos estrictamente vinculantes por parte de la Ley 11/2007 en cuanto a la materialización efectiva del derecho de acceso electrónico, las Administraciones públicas deberían priorizar sus acciones en materia de administración electrónica procediendo, en primer lugar, a la puesta en marcha de estas plataformas, herramientas y servicios horizontales que presentan un carácter estratégico para todas las Administraciones públicas. A lo largo de estas páginas se revisará hasta qué punto han sido implantados por la Administración de la Junta de Andalucía.

3. COORDENADAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA

Andalucía viene siendo un referente a nivel nacional y europeo en el impulso de la administración electrónica, como evidencian los datos existentes¹². Pero además de lo que puedan confirmar las estadísticas, las realizaciones más brillantes han venido sin duda de la mano de los desarrollos tecnológicos desarrollados en Andalucía, y por andaluces, para crear herramientas, plataformas y sistemas de administración electrónica. Estas creaciones han deslumbrado al resto de operadores del sector, dentro y fuera de nuestras fronteras,

12 El estudio más reciente al respecto es el *Estudio Comparativo 2009 de los Servicios Públicos on-line en las CC AA* (Fundación Orange-Capgemini Consulting) integrado en el informe *eEspaña 2009. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información*, de la Fundación Orange, accesible en http://www.fundacionorange.es/areas/25_publicaciones/e2009.pdf. Aunque aplique la discutible metodología seguida por la Unión Europea para medir el grado de implantación de los servicios de administración electrónica, que toma como referencia tan sólo 26 servicios públicos, debe destacarse que Andalucía siempre ha ocupado desde 2007 (primero en que se realizó este estudio a las CCAA) los primeros puestos del ranking, encontrándose actualmente en la segunda posición (junto con País Vasco), sólo aventajada por Asturias. También puede consultarse el *III Estudio sobre e-administración autonómica (2009)*, elaborado por Adeces y la Asociación de Internautas, y accesible en <http://www.adeces.org/administracion%20electronica%202009.pdf>. En este estudio, realizado con indicadores más exhaustivos, la primera posición viene ocupada por Madrid, que ofrece 419 servicios interactivos de administración electrónica, en tanto que Andalucía ocupa la tercera posición, con un total de 390 servicios; si bien Andalucía es la primera en cuanto a prestaciones orientadas a ciudadanos (no a empresas), con 195 servicios; y en el ranking general, el estudio sitúa a Andalucía en la primera posición, con 4'5 puntos sobre 5, empatada con Madrid. Una exposición de los esfuerzos realizados por las CCAA en materia de administración electrónica en CRIADO GRANDE, J.I. (2009): *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las Administraciones públicas*, INAP, Madrid, págs.235 y sigs.

revelando la capacidad de innovación tecnológica y el carácter pionero de las políticas andaluzas de administración electrónica¹³. Esta excelencia en materia de administración electrónica también se manifestó inicialmente en la aprobación de normas jurídicas que regulasen la materia, pero este último plano ha quedado postergado en la actualidad, como veremos seguidamente.

3.1. Legislación andaluza sobre administración electrónica

Aunque el Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁴ (EAA) contiene algunas menciones a las tecnologías de la información y la comunicación, no hacen específica referencia a la administración electrónica, sino al impulso general de la Sociedad de la Información. Por ejemplo, en el art.10.12 EAA incluye como objetivo básico de la Comunidad Autónoma “La incorporación del pueblo andaluz a la Sociedad del Conocimiento”. En el artículo 34, enclavado en el Capítulo II del Título I EAA, relativo a los derechos y deberes, “Se reconoce el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca”. El art.37.15 EAA, encuadrado en los principios rectores de las políticas públicas, se proclama como tal “El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas”. Ninguno de estos preceptos acoge un mandato o proposición normativa específicamente relativo a la administración electrónica. Como señala AGUDO, la principal aportación que suponen los preceptos estatutarios en examen es la ausencia de antecedentes relativos a la Sociedad de la Información en el Estatuto anterior, e incluso en la propia Constitución española, lo que revela la emergencia de este nuevo foco de interés por parte de los poderes públicos y supone, de suyo, una destacable novedad del Estatuto de Autonomía¹⁵. En este sentido, es de significar la temprana atención que prestó la Comunidad Autónoma a esta cuestión mediante disposiciones orientadas a promover el desarrollo de la Sociedad de la Información¹⁶, e incluso mediante la creación de todo un Departamento entre cuyas principales funciones se cuenta precisamente ese propósito: la Consejería de Inno-

13 Una presentación general de todos ellos puede verse en el portal técnico de administración electrónica mantenido por la Consejería de Justicia y Administración Pública, accesible en <https://ws024.juntadeandalucia.es/pluton/index.jsp>.

14 Aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

15 Véase AGUDO ZAMORA, M.J. (2008): “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pág.289.

16 Es el destacable caso del Decreto 166/2001, de 10 de julio, sobre coordinación de actuaciones para el impulso de la Sociedad de la Información.

vación, Ciencia y Empresa¹⁷. En lo que nos conciernen, los preceptos estatutarios citados insisten en resaltar el cambio de mentalidad y de usos sociales al que me refería en el primer apartado de este trabajo, y ponen indirectamente de relieve la necesidad de que las Administraciones públicas sean actores en este proceso de cambio y promuevan tanto la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad, como la implantación de esas mismas soluciones en su esfera de actividad, generalizando la administración electrónica.

Siguiendo el análisis normativo hemos de centrarnos a continuación en las dos disposiciones legales que constituyen el núcleo principal de la Administración de la Junta de Andalucía: la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LGA); y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA).

En cuanto a la primera, las referencias a la administración electrónica son muy esporádicas, centrándose en la previsión contenida en el art.33 LGA sobre la utilización de medios telemáticos en el funcionamiento del Consejo de Gobierno. Remito a un momento posterior (§ 9) el análisis de este innovador precepto.

La Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, por el contrario, contiene diversas previsiones referentes a la administración electrónica, cuya puesta en valor lleva a cabo la propia Exposición Motivos¹⁸. Los contenidos relativos a la administración electrónica se incorporan al texto de la Ley sin solución de continuidad, al hilo de las diferentes materias que son objeto de regulación, y sin reunir todas estas previsiones en una unidad sistemática (Título o Capítulo) propia. Debe repararse, por otra parte, en el importante hecho de que, cuando se aprobó la Ley autonómica 9/2007, aún no se había dictado la Ley estatal 11/2007, por lo que los contenidos de la Ley andaluza siguen tomando como referente estatal básico los escasos antecedentes en materia de administración electrónica incluidos en la Ley 30/1992: los arts.45, 38.4 y 59.3 LJJAC, ahora mayormente derogados: esta percepción hace pecu-

17 Creada por el Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, de reestructuración de Consejerías, como una iniciativa absolutamente novedosa en el panorama comparado. Asume el grueso de las competencias en materia de impulso de la Sociedad de la Información, que se suma a otras materias (universidades e investigación, incentivos a empresas de base tecnológica, etc.), con las que se pretenden crear sinergias. Tras la adopción del Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías, estos mismos comentarios son predicables de la actual Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.

18 Al afirmar que "la Ley toma plena conciencia del imparable desarrollo tecnológico, iniciado en las últimas décadas, que ha planteado nuevos retos a las Administraciones Públicas en su funcionamiento y en el tratamiento de la información, al tiempo que propicia nuevas formas y vías de relación entre la Administración y la ciudadanía. (...). La Ley incorpora ahora los principios que han de regir las relaciones de los órganos de la Junta de Andalucía con la ciudadanía y con otras Administraciones a través de redes abiertas de comunicación y da cobertura legal a las particulares exigencias jurídicas que reclama la plena implantación de la Administración electrónica como vía alternativa para canalizar relaciones entre Administraciones y ciudadanía, sin olvidar que en la regulación de esta materia se hallan comprometidos importantes derechos fundamentales y que la mayor agilidad y flexibilidad para entablar relaciones jurídicas que brindan las nuevas tecnologías son valores que han de armonizarse necesariamente con el respeto a las garantías propias del procedimiento administrativo".

liarmente valiosos los preceptos de la Ley andaluza dirigidos a regular esta cuestión. Los principales preceptos que regulan materias relativas a la administración electrónica, y que serán objeto de comentario a lo largo de este trabajo son los siguientes:

- El art.7 LAJA, que establece los principios y el régimen general de la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía.
- El art.83 LAJA, referente a los registros electrónicos.
- El art.86.3 LAJA, que hace mención al derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos almacenados por medios o en soportes electrónicos.
- El art.111.3 y 4 LAJA, relativo a los documentos en soporte electrónico y a la regulación de la tramitación telemática de los procedimientos.

Como se puede comprobar, este cuadro de preceptos representa una mínima ordenación de la administración electrónica en Andalucía, pero insuficiente para abordar el marco legal de la materia en el ámbito competencial de que dispone la Comunidad Autónoma. En este sentido, la situación existente en Andalucía no resiste la menor comparación con el resto de CCAA, a cuyo efecto puede acudir a la reciente y minuciosa aportación de CERRILLO¹⁹.

Es especialmente destacable el hecho de que algunas CCAA han optado por regular esta cuestión en normas con rango de Ley: es el caso de Navarra, cuya Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, de administración electrónica, se encontraba plenamente justificada al momento de dictarse, por cuanto que todavía no se había aprobado la Ley estatal, y la materia requería de tratamiento en ese rango normativo para salvar las reservas de ley²⁰. Otras dos CCAA han dictado normas legales: la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana; y la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. En estos casos, el rango de ley viene exigido por el ámbito de aplicación de las normas, que no se contraen a las respectivas Administraciones autonómicas, sino que se extienden también a las entidades locales, universidades, corporaciones de Derecho público, y todo tipo de entidades instrumentales o dependientes de las anteriores, radicadas en la Comunidad Autónoma, estableciendo un marco normativo común a todos ellos. Pero además, el rango legal de estas disposiciones reafirma la importancia que sus correspondientes CCAA asignan a la materia, poniéndola en valor, e identificándola como

19 Véase CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010): "La administración electrónica en el Derecho autonómico comparado", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 86, 2010, págs.15 y sigs. El autor lleva a cabo un minucioso estudio de todas las disposiciones autonómicas en la materia, y si bien comenta que todavía queda mucho camino por recorrer (pág.16), también resalta el importante cuerpo normativo dictado por algunas CCAA en esta materia.

20 Se trata, por tanto, de una Ley pionera, oportuna y además técnicamente muy acertada. Sobre sus contenidos debe consultarse la excelente obra colectiva ALLI ARANGUREN, J.C.; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (dirs.): *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2008.

una de las prioridades del Gobierno. Otras CCAA, sin llegar a dictar normas de rango legal, han aprobado no obstante importantes desarrollos reglamentarios que rebasan en calidad y vanguardismo a la normativa andaluza vigente²¹.

Retomando el discurso relativo a Andalucía, es preciso dictar normas reglamentarias de desarrollo de la Ley 11/2007, que son imprescindibles para su oportuna aplicación: materias como los registros, las notificaciones y las sedes electrónicas, por ofrecer tan solo algunos ejemplos, no pueden verdaderamente aplicarse en defecto de tales normas de desarrollo. Actualmente no existe un Decreto general de administración electrónica en la Junta de Andalucía que desarrolle estas materias de forma unitaria. Entre tanto, son de aplicación otras disposiciones, entre las que cabe destacar el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), en lo sucesivo DME.

El Decreto 183/2003 es claro exponente del vanguardismo demostrado por Andalucía en sus políticas de administración electrónica, y de la inquietud que tuvo en su día por conceder a esta cuestión el necesario tratamiento normativo: fue una norma pionera²², pero además, su ámbito material es mucho más amplio de lo que su título induce a pensar, regulando una variedad de aspectos necesarios para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía, y que iremos comentando a lo largo de este trabajo.

En cuanto a los aspectos organizativos y competenciales, es de notar que, según el Decreto 134/2010, de 13 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, la competencia para el impulso de la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía corresponde a dicha Consejería art.1.3.d), que la ejerce mediante Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica (en dependencia directa de la Viceconsejería), a la que, además de otras funciones en materia de administración electrónica del específico interés de la

21 A modo de ejemplo se puede citar el excelente Decreto vasco 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos; pero también, el Decreto 113/2010 de 5 de noviembre, de acceso electrónico a los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes; e incluso el 75/2010, de 18 de marzo, por el que se crea la Sede Electrónica Corporativa, se regulan determinados aspectos relativos a la identificación y autenticación electrónica y se establecen medidas para la copia electrónica de documentos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

22 Solo otras dos Comunidades Autónomas habían dictado decretos específicos sobre administración electrónica: Cataluña, el Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalidad de Cataluña a través de Internet; y Madrid, el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid.

Consejería, se le encomiendan otras de alcance general, y en particular art.9.c): La propuesta, impulso, dirección, desarrollo y gestión de las infraestructuras informáticas comunes de la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

A efectos de coordinación, debe mencionarse igualmente la existencia de dos órganos horizontales: el Consejo Interdepartamental de Informática, regulado en el Decreto 104/1992, de 9 de junio, sobre coordinación de la elaboración y desarrollo de la política informática de la Junta de Andalucía y en el art.19 DME; y la Comisión Interdepartamental para la Sociedad de la Información, creada por Decreto 166/2001, de 10 de julio, sobre coordinación de actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Por último, es de significar una materia sectorial que dispone de un régimen normativo propio: el ámbito económico, financiero, de ingresos y gastos públicos y de contratación administrativa, principalmente regulado, en lo que aquí nos interesa, por la en de 18 de diciembre de 2010, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se definen las competencias de aplicación de la política informática de la Consejería en la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía; y por la Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el Registro Telemático Tributario dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda y las notificaciones, certificados y transmisiones telemáticos en el ámbito de la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía. En su lugar oportuno rendiremos cuenta de estas disposiciones.

3.2. La horizontalidad y otros principios del modelo andaluz de administración electrónica

Como se desprende claramente de la exposición anterior, el precepto de cabecera en materia de administración electrónica en el ordenamiento jurídico andaluz es el art.7 LAJA, cuyos dos primeros apartados : "1. La aplicación de las tecnologías de la información a la Administración estará orientada a mejorar su eficacia, aproximarla a la ciudadanía y agilizar la gestión administrativa. 2. Los principios que rigen las relaciones que mantenga la Administración de la Junta de Andalucía con la ciudadanía y con otras Administraciones Públicas a través de redes abiertas de telecomunicación son los de simplificación y agilización de trámites, libre acceso, accesibilidad universal y confidencialidad en el tratamiento de la información, y de seguridad y autenticidad en orden a la identificación de las partes y el objeto de la comunicación"²³. Es importante notar que, cuando la Ley andaluza proclama estos principios, aún no se había aprobado la Ley 11/2007, que los amplía y regula con mayor extensión en su art.4.

23 El apartado 2 del art.7 LAJA encuentra su antecedente inmediato en el art.5.1 DME, del que es copia literal.

Se observa en el precepto andaluz una doble finalidad. En primer término, pone de manifiesto la ambivalencia de la administración electrónica como un instrumento idóneo para mejorar la gestión administrativa y como un medio para prestar mejores servicios a los ciudadanos. Con esto último se pone en valor la orientación a la ciudadanía que subyace también en las políticas de modernización administrativa a que hago referencia en el párrafo siguiente, en las que ocupa siempre un lugar preferente como principio, valor o fin principal de la Administración de la Junta de Andalucía²⁴.

Por otra parte, el art.7 LAJA evidencia que, desde la óptica autonómica, el tránsito a la administración electrónica se percibe como una oportunidad para acometer un proceso más profundo integral, de simplificación y modernización administrativa. No es la primera vez que este propósito trasciende en las normas reguladoras de la administración electrónica en Andalucía, pues también el art.5.4 DME proclamaba el mismo objetivo²⁵, que viene a coincidir con el que más tarde ha acogido el art.34 LAE, si bien con carácter no básico. En este sentido, es absolutamente inevitable destacar el importante esfuerzo que la Administración de la Junta de Andalucía viene realizando en orden a la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y modernización administrativa, mediante instrumentos de carácter operativo que todavía no han aflorado a disposiciones de naturaleza reglamentaria, pero que deben ser cuidadosamente resaltados. Me refiero, concretamente, al Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (PLADOCS 2002-05), elaborado por la Consejería de Justicia y Administración Pública y aprobado por el Consejo de Gobierno en julio de 2002, alrededor del cual se han ordenado las políticas autonómicas referidas. El PLADOCS ha sido un instrumento absolutamente decisivo en el importante empeño de afrontar la simplificación administrativa, agilización de trámites y modernización administrativa como un proceso integral, uno de cuyos pilares es la administración electrónica, que no se valora como una pieza o nota suelta del entramado, sino como un elemento integrante del proceso en su conjunto; no podemos exponer con detalle sus determinaciones²⁶, pero conviene destacar, al menos, las que han presentado mayor impacto en orden al impulso de la administración electrónica. Por ejemplo, la clasificación de los procedimientos administrativos de la Junta de Andalucía

24 Véanse, por ejemplo, los objetivos de la Estrategia de Modernización que cito más adelante, entre los que la orientación a la ciudadanía ocupa el primer y destacado lugar.

25 Afirmando que "Las Consejerías, organismos y entidades, incluidas en el ámbito de aplicación de este Decreto, competentes para la gestión de procedimientos administrativos deberán promover la aplicación del principio de simplificación en la presentación de escritos y documentos y en la tramitación de los expedientes que se realicen a través de redes abiertas de telecomunicación".

26 Lamentablemente, el PLADOCS no fue publicado en el BOJA, ni el servidor de la Consejería de Justicia y Administración Pública lo conserva ya en línea; para conocer su contenido en mayor profundidad puede acudir al trabajo de quien fuera Secretario General para la Administración Pública de la Junta de Andalucía en el momento de su aprobación: PÉREZ GONZÁLEZ-TORUÑO, P.: "El modelo de administración electrónica en la Junta de Andalucía: el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos a través de redes abiertas de telecomunicación (Internet)", *Nuevas Políticas Públicas*, nº.1, 2005, págs.9 a 15, dedicadas íntegramente a la exposición del PLADOCS. De manera más telegráfica también se trata la cuestión en LÓPEZ LÓPEZ, C.: *La administración electrónica en Andalucía*, CEMCI-Diputación de Granada, Granada, 2007, págs.104 y sigs.

en 19 familias (algunas de ellas compuestas por diferentes subfamilias), lo que evidencia una visión integral de la materia que ha permitido diseñar herramientas, plataformas, servicios y aplicaciones comunes de administración electrónica con el consiguiente ahorro de esfuerzos humanos, técnicos y económicos. O también, la aprobación en su día del Decreto 183/2003, sobre el que ha descansado el régimen de la administración electrónica en la Junta de Andalucía desde su aprobación. Este Plan tuvo su continuación en la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006/10²⁷.

En conexión con todo ello, es oportuno mencionar ahora el art.17 DME, con el que se pretende racionalizar el tránsito a la administración electrónica mediante unas determinaciones comunes sobre la adaptación de los procedimientos administrativos a su tramitación por medios electrónicos. Este precepto dispone:

Artículo 17. Relación de procedimientos administrativos electrónicos.

1. Las Ordenes de las Consejerías a las que se refiere el artículo anterior [mediante las que se regule la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos], que serán publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, determinarán los procedimientos administrativos de su competencia, o de los organismos y entidades a ellas adscritos, que se incorporen al sistema regulado por el presente Decreto, sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta.

2. Dichas disposiciones indicarán el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de cada procedimiento y los efectos del silencio, que no podrán ser distintos a los establecidos para su tramitación ordinaria.

3. Además de las previsiones del artículo anterior, dichas Órdenes especificarán en cada caso, y en relación con cada uno de los procedimientos contemplados, los trámites susceptibles de ser cumplimentados telemáticamente y los que no pueden serlo y la posibilidad, en su caso, de satisfacer el pago de las tasas o exacciones que correspondan por vía electrónica.

4. La Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía coordinará el proceso de incorporación de procedimientos al sistema contemplado en el presente Decreto mediante la evacuación del informe preceptivo al que se refiere el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y asimismo, establecerá los estándares de obligado cumplimiento para homogeneizar la aplicación de dicho sistema.

27 Aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2006, BOJA nº 127, de 4 de julio.

Es de destacar el último apartado, mediante el que se confía a la Consejería de Justicia y Administración Pública (ahora, Hacienda y Administración Pública) la importante función de coordinar todo el proceso de implantación de la administración electrónica a los procedimientos administrativos, y le apodera con los instrumentos para lograrlo: un informe preceptivo que debe emitir sobre cualquier nueva disposición reglamentaria que vaya a aprobarse, y el establecimiento de estándares generales de obligado cumplimiento para homogeneizar la aplicación de la tramitación electrónica.

Todo ello permite identificar en el ordenamiento jurídico andaluz un principio de carácter metalegal, no explicitado en la Ley 9/2007, pero generalizadamente implantado en las políticas de administración electrónica de la Junta de Andalucía: la horizontalidad. Su máximo exponente normativo se encuentra en el art.18.1 DME, que dispone: "Las aplicaciones y programas informáticos que constituyan las infraestructuras básicas, así como los medios y soportes electrónicos que se homologuen y reconozcan en el ámbito de aplicación de este Decreto tenderán a ser comunes para todas las personas, órganos, organismos y entidades comprendidos en dicho ámbito". Convendría que, en el necesario desarrollo de la Ley 11/2007 para la acomodación del marco legal al Derecho propio de Andalucía, se proclamara explícitamente este principio, que tan buenos frutos ha deparado en el impulso de la administración electrónica de Andalucía. Así, es de señalar el desarrollo común de elementos nucleares de la administración electrónica, como por ejemplo el registro electrónico único @ries, la plataforma de notificaciones administrativas *Notific@*, la plataforma de verificación de firmas @firma, y tantos otros exponentes de herramientas, plataformas, servicios y aplicaciones comunes de administración electrónica²⁸, algunos de los cuales expondremos a lo largo de este trabajo.

Un efecto derivado del principio anterior ha sido la consecución de un alto nivel de interoperabilidad en el conjunto de sistemas de administración electrónica de la Junta de Andalucía. La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos: se trata, en definitiva, de un proceso de normalización técnica relativo tanto al *hardware* como al *software*, que permite que los sistemas de información puedan cruzarse datos²⁹. El hecho de que se diseñen herramientas, plataformas y aplicaciones comunes es un factor esencial para promover la interoperabilidad, pues facilita la integración en el sistema de los distintos componentes que se le vayan agregando. Para ello ha

28 Una completa relación de todos ellos, con útiles descripciones de sus funcionalidades, puede verse en la URL <https://ws024.juntadeandalucia.es/pluton/index.jsp>

29 Sobre la interoperabilidad véase mi trabajo GAMERO CASADO, E.: "Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor", *Revista de Administración Pública*, nº 179, 2009, págs.291 y sigs.

sido crucial el art.18 DME³⁰, cuyo contenido se revela como una decisión estratégica que sitúa a Andalucía en una posición de privilegio en el contexto nacional e internacional, al alcanzar un elevado nivel de interoperabilidad con esfuerzo comparativamente pequeño de medios, aunque haya sido a costa de grandes renunciaciones políticas.

Por otra parte, el art.7.3 LAJA³¹ proclama un principio de respeto a la intimidad y a la legislación de protección de datos, más expresivo que el que figura en el art.4.a) LAE, pero que en ambos casos tan sólo juega como recordatorio o reiteración de la necesidad de respetar la legislación de protección de datos. Un recordatorio que se explica por los mayores riesgos de uso malintencionado que pueden darse en los datos de carácter personal cuando se procesan o comunican por medios electrónicos³². Una manifestación más pormenorizada de este principio se contiene en el art.4 DME³³.

30 Además del apartado 1, ya citado, conviene transcribir los dos siguientes, igualmente decisivos:

"2. Tales aplicaciones, programas, medios y soportes serán homologados y aprobados por la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía previo informe del Consejo Interdepartamental de Informática y sin perjuicio de las competencias de la Consejería de la Presidencia. Dicho Consejo evaluará, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Adecuación de los medios, soportes, programas y aplicaciones a la finalidad perseguida en cada caso.
- b) Evaluación de la seguridad de la aplicación.
- c) Especificaciones técnicas sobre códigos y formatos.
- d) Condiciones de conservación de los soportes.
- e) Régimen de actualización de las aplicaciones.

3. Las aplicaciones y programas que se aprueben u homologuen en el ámbito de aplicación del Decreto habrán de garantizar, en todo caso, la normalización y la compatibilidad de los medios, códigos y formatos de acceso"

31 Su contenido es el siguiente: "La prestación de servicios administrativos y las relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y la ciudadanía a través de redes abiertas de comunicación se desarrollarán de conformidad con la normativa que regula el tratamiento electrónico de la información y, en particular, con respeto a las normas sobre intimidad y confidencialidad de las relaciones, en los términos establecidos por la normativa sobre protección de datos y derechos de autoría, así como la relativa a los servicios de la sociedad de la información".

32 No es posible profundizar aquí en estas cuestiones. Para ello pueden verse principalmente, sobre el concreto objeto en comentario, VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2006): "Protección de datos personales y administración electrónica", *Revista Española de Protección de datos*, nº 1, págs.115 y sigs.; y los trabajos de Antoni ROIG BATALLA, Ramón MIRALLES, Emilio GUICHOT REINA, Samuel PARRA y Jorge CAMPANILLAS incluidos en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e-Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs.729 y sigs.; y sobre la protección de datos en las Administraciones públicas, REINA, E. (2005): *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Madrid; FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2003): *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid; y CASTILLO VÁZQUEZ, I.C. (2007): *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Civitas, Cizur Menor (Navarra).

33 Que dispone: "1. La prestación de los servicios y las relaciones que mantengan los órganos, unidades y entidades a las que se refiere el artículo 1 a través de redes abiertas de telecomunicación se desarrollará de conformidad con la legislación que regula el tratamiento automatizado de la información y, en especial, con respeto a las normas sobre intimidad y confidencialidad de las relaciones en los términos establecidos por la legislación sobre protección de datos y derechos sobre la propiedad intelectual, así como la relativa a los servicios de la sociedad de la información. 2. Los datos de carácter personal que la Administración obtenga por el solo hecho de que los ciudadanos realicen consultas o reciban información a través de redes abiertas de telecomunicación no podrán formar parte de un fichero o base de datos administrativa, salvo autorización expresa del interesado, sin perjuicio de que se puedan utilizar datos que no tengan carácter personal con fines estadísticos".

4. SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

4.1. El canal electrónico y la plataforma de comunicación con la ciudadanía

Ningún precepto de la LAJA hace referencia a esta concreta cuestión. Sin embargo, el art.27 LAE la regula pormenorizadamente³⁴, de acuerdo con las siguientes coordenadas generales: a) Reservando a la Ley la imposición del canal telemático con desaparición del soporte papel; b) Admitiendo la posibilidad de imponer el canal telemático por vía reglamentaria, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos; c) Admitiendo, asimismo, que la Administración utilice los medios electrónicos cuando los ciudadanos lo consientan expresamente; d) El derecho del ciudadano a modificar su elección del medio de comunicación en cualquier momento.

Es evidente que estas previsiones merecen un mínimo desarrollo en el Derecho propio de Andalucía. El art.12.1 DME atiende parcialmente esta necesidad, admitiendo que se puedan mantener comunicaciones por medios electrónicos siempre que se garanticen los siguientes requisitos generales: a) la garantía de la disponibilidad y acceso de los referidos medios y soportes y de las aplicaciones informáticas en las condiciones que en cada caso se establezcan; b) la compatibilidad técnica de los medios, aplicaciones y soportes utilizados por el emisor y el destinatario; y, c) la existencia de medidas de seguridad que eviten el que se intercepten y alteren las comunicaciones, así como los accesos no autorizados. El art.12.4 DME añade lo siguiente: "La Administración velará para que el funcionamiento de los sistemas se realice de acuerdo a unas políticas adecuadas de seguridad, de autenticación, de firma electrónica, emisión de sellos de tiempo y recibos electrónicos. Igualmente, los servidores informáticos funcionarán bajo el uso de un certificado de componente emitido por un proveedor de servicios de certificación electrónica habilitado de conformidad con el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica".

Los apartados 2 y 3 del mismo artículo amplían progresivamente los requisitos según se trate de comunicaciones en las que se solicite información personalizada sobre documentos que no obren en poder del público (en cuyo caso se exige, entre otras cosas, que se identifique fidedignamente al emisor y al receptor de la información), y cuando la relación tenga lugar en el marco de un procedimiento administrativo (en cuyo caso es preceptivo el uso de una firma electrónica avanzada y de un dispositivo de consignación de fecha y hora). Queda huérfana de

34 Para el estudio detallado del precepto, véanse principalmente VALERO TORRIJOS, J. *El régimen jurídico...*, *op.cit.*, págs.47 y sigs.; REGO BLANCO, M.D.: "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords): *La ley de administración electrónica*, *op.cit.*, págs.391 y sigs.; y mi aportación en esa misma obra, "Objeto, ámbito de aplicación...", *op.cit.*, págs.93 y sig.

regulación, sin embargo, una cuestión capital: el modo en que los ciudadanos podrán ejercer su derecho a modificar el canal de comunicación, evitando que el repetido ejercicio de esta opción dé lugar a abusos³⁵.

Una concreta manifestación del empleo de los canales electrónicos es el derecho a recibir información por este medio. El art.80.1 LAJA proclama el derecho de los ciudadanos a recibir información, articulando en el apartado 2 del mismo artículo los siguientes deberes de la Administración de la Junta de Andalucía, orientados a la realización efectiva de ese derecho:

Ofrecer información general sobre los procedimientos vigentes de la competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, utilizando especialmente para ello las vías electrónicas que permitan un acceso rápido y eficaz a dicha información.

Adoptar las estrategias multicanales de atención a la ciudadanía al objeto de ampliar e integrar las vías de información entre la Administración y la ciudadanía.

La primera de estas previsiones no encuentra paralelo en la Ley 11/2007 (al menos en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas), ni en la Ley 30/1992, que obliga a publicar una relación de los procedimientos administrativos, pero no a hacerlo por vía telemática: se trata, por tanto, de un mandato oportuno y complementario de los que derivan del Derecho estatal básico. En cuanto al principio de multicanalidad, sí se encuentra proclamado con carácter básico por el art.8.1 LAE. Supone la necesidad de ofrecer la información por canales diferentes, de manera que el ciudadano pueda optar por el que prefiera, ya sea presencial o telemático, y dentro de este último, por sus diferentes variantes³⁶.

El art.7 DME resulta complementario del anterior, añadiendo a los deberes resultando de la LAJA otros adicionales: dispone este precepto que la información puesta a disposición por la Administración de la Junta de Andalucía por medios telemáticos

“...comprenderá, como mínimo, la relativa a la organización, competencias y actividades de las Consejerías, organismos y entidades de la Administración de la Junta de Andalucía; las guías de funciones y cartas de servicios que se aprueben en el ámbito de las competencias de dichos órganos y entidades; la normativa que se publique en el Boletín Oficial de la Junta

35 En el proyecto de Decreto de desarrollo general de la Ley 11/2007 (aplicable en exclusiva a la Administración del Estado), se regula la cuestión modulando el ejercicio del derecho y sometiéndolo en todo caso a la presentación de una solicitud motivada.

36 En aplicación de este principio, el art.7.1 DME puntualiza que “La información y documentación puesta a disposición del público por la Administración de la Junta de Andalucía a través de redes abiertas de telecomunicación, para cuyo acceso no será preciso utilizar ninguna modalidad de firma electrónica, no implica sustitución ni detrimento de la atención personalizada a prestar en las oficinas públicas dependientes de la Junta de Andalucía, o por cualquier otro medio, que continuará rigiéndose en todo lo no dispuesto en la presente norma por lo establecido en el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos”.

de Andalucía, con la posibilidad de su descarga a través de la red; y la información de interés general que se considere oportuna, ya sea de carácter ocasional o permanente, referida, esta última, a determinados sectores de la actividad administrativa de especial incidencia social en el ámbito de la sanidad, la educación o la cultura.

Asimismo, la información puesta a disposición del público comprenderá la relativa a los procedimientos administrativos que se tramitan por la Administración de la Junta de Andalucía, con indicación del plazo de resolución y del sentido del silencio; los principales formularios que en los mismos sean de aplicación y de cuáles de esos procedimientos, y qué fases de los mismos, pueden tramitarse a través de la red; así como la información sobre contratación administrativa en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, con inclusión de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas, generales y particulares, y de los anuncios de licitación que se produzcan”.

Se observará hasta qué punto detalla este artículo el contenido del deber de información. Por desgracia, no ha sido llevado a puro y debido efecto, sobre todo en relación con los contenidos incluidos en el párrafo segundo, cuyo grado de cumplimiento deja mucho que desear incluso hoy en día, cuando otras disposiciones de mayor rango (por ejemplo, la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público) han incorporado esos mismos deberes de información.

Para concluir este apartado relativo a las comunicaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y la ciudadanía es inevitable referirse a Clara, la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza que se encuentra abocada a convertirse en un importante interfaz entre la Administración y la ciudadanía, y que atiende, entre otros, al referido derecho a recibir información por medios electrónicos. Su primera característica es la multicanalidad: Clara atiende al ciudadano telefónicamente (902 505 505), por correo electrónico (información@juntadeandalucia.es) o a través de un portal de Internet³⁷, del que conviene reproducir su página de acceso:



37 Accesible en la URL <http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/clara/portada.html> (última visita: 30 de enero de 2011). Nótese que no ha migrado la ubicación tras la reestructuración de Consejerías acometida en 2010.

En cuanto a sus funcionalidades, Clara incluye, principalmente:

- El catálogo de procedimientos de la Administración de la Junta de Andalucía, con sus oportunas indicaciones de plazos de resolución, órgano competente para la tramitación, sentido del silencio administrativo, etc. Esta información es de libre acceso.
- El directorio (direcciones y teléfonos) de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, con aportación de la carta de servicios de cada uno de ellos, y con específica mención de la ubicación de los registros administrativos. Esta información también es de libre acceso.
- Una interesantísima zona personal en la que cada ciudadano, previa acreditación mediante una firma electrónica reconocida, puede acceder a su buzón de notificaciones administrativas, consultar los expedientes tramitados en soporte electrónico en los que ostente la condición de interesado, articular la presentación telemática de solicitudes o documentos que le sean requeridos, así como consultar las cesiones de datos personales que la Administración de la Junta de Andalucía haya hecho a otras entidades.
- El acceso al formulario de presentación electrónica de escritos de propósito general³⁸.

Las potencialidades de Clara son enormes y sin duda la ciudadanía andaluza pronto se familiarizará con su funcionamiento y sus contenidos, pues su diseño es simple e intuitivo y constituirá un importante factor para la realización efectiva del derecho de acceso electrónico proclamado en el art.6 LAE.

4.2. Las sedes electrónicas de la Junta de Andalucía

Los arts.10 a 12 LAE afrontan una regulación general de las sedes electrónicas, concediendo carta de naturaleza a este medio de información y comunicación. El Derecho propio de Andalucía no acoge una formulación general de esta nueva categoría jurídica, ni en la Ley 9/2007, ni en el resto de las disposiciones que hemos referido anteriormente. En cualquier caso, el régimen de las sedes electrónicas previsto por la Ley 11/2007 tiene carácter básico y, por consiguiente, también es de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía³⁹.

38 Esto es, el modo de implantar un registro electrónico apto para recibir toda clase de escritos y documentos que no exijan la presentación de un formulario específico, materia sobre la que volveré más tarde, al analizar el registro electrónico.

39 Para conocer en pormenor el régimen general de las sedes electrónicas véanse VALERO TORRIJOS, J.: "Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *Comentarios a la Ley de administración electrónica*, op.cit., págs.235 y sigs.; PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad administrativa...*, op.cit., págs.125 y sigs.; MARTÍN DELGADO, I.: "Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica", en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica...*, op.cit., págs.501 y sigs; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: "El desarrollo reglamentario de la sede electrónica: contenido mínimo de las sedes electrónicas", en esa misma obra, págs..525 y sigs.; y RAMÓN FERNÁNDEZ, F.: "La regulación de la sede y registros electrónicos: ámbito nacional y autonómico", también en la misma obra, págs..545 y sigs.

El sentido principal de la regulación estatal es imputar al titular de la sede electrónica la responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a que pueda accederse a través de la misma (art.10.2 LAE), remitiendo al desarrollo reglamentario de cada Administración pública la determinación de las condiciones e instrumentos de creación de sus propias sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad (art.10.3 LAE).

Lo cierto es que la Junta de Andalucía no ha desarrollado reglamentariamente los requisitos de su/s sede/s electrónica/s, con lo que, siguiendo a la más autorizada doctrina en la materia, no se puede decir que haya procedido a crearla. La única disposición andaluza relativa a la sede electrónica únicamente la establece a efectos de notificaciones administrativas⁴⁰. Es más, el todavía vigente art.6 DME podría inducir a error como identificador de la sede electrónica de la Junta de Andalucía, evocando un portal que posteriormente se ha abandonado⁴¹. Actualmente, el portal institucional de la Junta de Andalucía se encuentra en la URL <http://www.juntadeandalucia.es>, prestando diferentes servicios de administración electrónica, como es el caso de la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza o el Sistema de Notificaciones Telemáticas Seguras (ambos se describen más tarde). Urge pues la aprobación de una disposición que clarifique este escenario y permita identificar de manera inequívoca la sede o sedes electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía. También es exigible que la Junta de Andalucía retire de sus portales los avisos o cláusulas de exoneración de responsabilidad, al resultar diametralmente opuestos al art.10.3 LAE⁴².

40 Se trata del Decreto 68/2008, de 26 de febrero, por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica.

41 Ese precepto, bajo la rúbrica "Portal www.andaluciajunta.es", dispone: "El acceso a todos los servicios contemplados en el presente Decreto se realizará a través del portal de la Administración de la Junta de Andalucía <http://www.andaluciajunta.es>, en el que se ubicarán a su vez los accesos a las páginas de las distintas Consejerías, organismos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta disposición".

42 Por ejemplo, en el portal securizado mediante el que se accede a la Plataforma de Relación con la Ciudadanía se puede leer el siguiente "aviso legal":

«Los derechos de todos los contenidos de este portal pertenecen a la Junta de Andalucía, por lo que quedan prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos de esta Web sin autorización previa. El acceso a este material no supondrá en forma alguna, licencia para su reproducción y/o distribución que, en todo caso, estará prohibida salvo consentimiento de la Junta de Andalucía.

«La información disponible en este portal tiene que ser entendida como una guía sin propósito de validez legal. La información administrativa facilitada a través del mismo no sustituye la publicidad legal de las leyes, de las disposiciones generales y de los actos que tengan que ser publicados formalmente a los diarios oficiales de las administraciones públicas. En el caso de cualquier discrepancia entre la versión de documentos e información obtenida en éste portal y la versión considerada oficial, la versión oficial de las administraciones es la única legalmente válida.

«Tanto el acceso al portal, como el uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo son de la exclusiva responsabilidad de quien lo realiza. La Junta de Andalucía no responderá de ninguna consecuencia, daño o perjuicio que pudieran derivarse de dicho acceso o uso de información, con excepción de todas aquellas actuaciones que resulten de la aplicación de las disposiciones legales a las que deba someterse en el estricto ejercicio de sus competencias.»

Por otra parte, el art.5.5 DME establece que “Las distintas Consejerías, organismos y entidades comprendidas en la presente disposición deberán actualizar permanentemente la información puesta a disposición del público a través de redes abiertas de telecomunicación, con expresa indicación de la última fecha de actualización en cada caso”, lo que permite identificar al responsable del cumplimiento de los deberes proclamados en el art.10.3 LAE, ya citado.

Con arreglo al art.10.5 LAE, las sedes electrónicas deben disponer de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias. No existe una previsión normativa específica sobre esta cuestión en el Derecho propio de Andalucía, pero en la práctica, en algunos segmentos particularmente sensibles (notificaciones, pagos), la Administración de la Junta de Andalucía está utilizando un certificado electrónico emitido para estos propósitos por la FNMT.

Para concluir este punto, una asignatura pendiente en nuestro Derecho propio es la aprobación de disposiciones y la puesta en marcha de sistemas que permitan conferir la condición de auténtico a la edición electrónica del *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* haciendo desaparecer su versión en papel, como ha llevado a cabo la Administración del Estado mediante el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado”, dictado en aplicación del art.11 LAE.

4.3. El registro electrónico @ries

Los registros electrónicos son una de las cuestiones más extensamente tratadas por la Ley 11/2007, que los regula en sus arts.24 a 26, sucesores del ahora derogado art.38.4 LRJPAC: como expuse más arriba (§ 1.2), una de las primeras regulaciones generales de la administración electrónica en nuestro Derecho, con la que guarda algunas semejanzas y también ciertas diferencias⁴³. En cualquier caso, no podemos entrar aquí en detalle en la regulación estatal, centrándonos en el modo en que esta materia ha sido regulada por el Derecho autonómico. En este sentido, se dispone de un mínimo desarrollo normativo en el art.83 LAJA (anterior a la Ley 11/2007), que dispone:

⁴⁴Artículo 83. Registros telemáticos.

1. Los registros telemáticos dependientes de la Junta de Andalucía estarán habilitados para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a los procedimientos, las actividades o los servicios contemplados en las disposiciones autonómicas que establezcan

43 Para el estudio de la ordenación de los registros telemáticos en la LAE debe acudir a VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, *op.cit.*, págs.84 y sigs.; y REGO BLANCO, M.D.: “Registros...”, *op.cit.*, págs.371 y sigs. Asimismo, debe verse el trabajo de RAMÓN FERNÁNDEZ, F. “La incorporación...”, *op.cit.*, págs.545 y sigs.

44 Para conocer en detalle sus características puede verse <https://ws024.juntadeandalucia.es/pluton/adminelec/ArTec/aries.jsp>

la tramitación telemática de los mismos y permitirán la entrada y salida de documentos electrónicos a través de cualquier soporte reconocido.

2. Los registros telemáticos permitirán la entrada de documentos electrónicos a través de redes abiertas de telecomunicación todos los días del año durante las veinticuatro horas del día.

3. Reglamentariamente se regulará el funcionamiento de los registros telemáticos.

4. En todo caso, los medios o soportes en que se almacenen los documentos electrónicos contarán con las medidas de seguridad que garanticen la integridad, protección y conservación de los documentos almacenados, así como la identificación de las personas usuarias y el control de acceso de los mismos.

A pesar de la repetida mención a los “registros telemáticos” existentes en la Administración de la Junta de Andalucía, en realidad el principio de horizontalidad (que he enunciado más arriba, en el § 2.2) ha determinado que, en la práctica, solo existan dos: el Registro Telemático Tributario, en cuyo régimen específico no voy a entrar aquí; y el Registro telemático único regulado por el art.9 DME, que dispone:

Artículo 9. Creación, gestión y régimen general de funcionamiento del Registro telemático.

1. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en esta norma y la prestación de los servicios que en ella se contemplan se crea un Registro telemático único, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición adicional tercera. Dicho Registro sólo estará habilitado para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a las actividades, servicios o procedimientos contemplados en la presente disposición y permitirá la entrada y salida de documentos electrónicos a través de cualquier soporte reconocido según lo previsto en el artículo 18.

2. La administración de usuarios y el mantenimiento de los medios técnicos correspondientes al servidor central del Registro telemático es competencia de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía. Las cuestiones relativas a las dudas o discrepancias que se produzcan acerca de la emisión o recepción de documentos electrónicos en este Registro las resolverá el órgano, organismo o entidad competente para la tramitación del documento electrónico de que se trate.

3. El Registro telemático permitirá la entrada de documentos electrónicos a través de redes abiertas de telecomunicación todos los días del año durante las veinticuatro horas. La fecha de entrada o salida de los documentos electrónicos en el Registro se acreditará mediante un servicio de consignación electrónica de fecha y hora. Dicha fecha producirá los efectos que la legislación sobre procedimiento administrativo común le atribuya en orden al cómputo de los términos y plazos en el seno del procedimiento administrativo. A efectos del cómputo de dichos términos y plazos, se entenderá que la recepción de documentos electrónicos en un día inhábil en el ámbito territorial del órgano competente para tramitarlo surtirá sus efectos el primer día hábil siguiente, siendo ésta la fecha en la que el documento ha tenido entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación.

4. La recepción de documentos electrónicos en el Registro telemático se producirá automáticamente. Los asientos de entrada practicados en el Registro telemático especificarán, para cada documento electrónico, un número de referencia, el asunto al que se refiere, la fecha de recepción del documento, el epígrafe expresivo de la naturaleza, órgano administrativo al que se dirige, hora de presentación y una descripción sucinta del asunto. Asimismo, si el interesado hubiese elegido la notificación electrónica como medio de notificación preferente, se realizará el correspondiente asiento de salida en la misma forma.

5. El Registro telemático emitirá automáticamente un justificante de la recepción de los documentos electrónicos presentados por los interesados en el que se dará constancia del asiento de entrada que se asigne al documento. Dicho justificante se hará llegar al destinatario a la dirección electrónica que éste haya indicado en el momento inmediatamente posterior al que tenga lugar el asiento del documento recibido.

6. Los documentos electrónicos transmitidos a través del Registro telemático serán válidos a todos los efectos legales siempre que quede acreditada su autenticidad, integridad, conservación, identidad del autor y, en su caso, la recepción por el interesado, en la forma prevista para cada caso o tipo de actuación en el artículo 12 de este Decreto.

Las determinaciones que contiene este precepto son perfectamente compatibles con el régimen general de la materia que establece la LAE, para cuyo estudio remito a las obras anteriormente citadas. Solo un par de cuestiones merecen comentario específico.

En primer lugar, conviene destacar nuevamente la decidida apuesta de la Administración de la Junta de Andalucía por la existencia de un único registro general, que ha sido desarrollado mediante el proyecto @ries, y presenta las siguientes características generales: Interconexión informática entre los registros de Entrada/Salida de todos los organismos; Comunicación entre el registro por el que entra el documento y el registro o registros del órgano resolutor.

- Implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local. (PISTA)
- Interconexión y transmisión de asientos registrales y, en su caso, de documentos completos entre los distintos Registros.
- Acceso desde cualquier punto remoto a las bases de datos públicas y a otras informaciones de interés para los ciudadanos que proceda de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Posibilidad de realización de trámites administrativos desde el hogar del ciudadano (con los mecanismos de seguridad y certificación adecuados).

Una llamativa característica de este proyecto es que no dispone de una concreta sede o dirección electrónica unificada mediante la que acceder al registro, sino que son los diferentes programas o aplicativos que se desarrollan sectorialmente para la implantación de servicios de administración electrónica (por ejemplo, para la presentación de solicitudes de incentivos en una concreta convocatoria) los que habilitan formularios en línea cuyos campos se van completando por el ciudadano y que culminan en una operación de presentación a registro articulada mediante la propia aplicación informática.

En este punto es preciso detenerse en otro de los aspectos que merece tratarse de manera específica: la existencia preceptiva en cada Administración pública de al menos un registro electrónico suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración pública (art.24.3 LAE). El modelo de funcionamiento de @ries no casa bien con esta previsión. La solución pasa por la articulación de punto un acceso genérico al registro electrónico, en una sede electrónica de la Administración de la Junta de Andalucía. A la vista de las circunstancias, el lugar idóneo para articular este acceso es la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (*Clara*)⁴⁵, desde cuya página de acceso dispone, en efecto, del oportuno enlace.

Por otra parte, también merece alguna consideración el art.25.5 LAE, que regula la presentación en el registro telemático de documentación complementaria⁴⁶. Esta materia no se encuentra regulada en el Derecho propio de Andalucía. Para concluir, existen otros aspectos que también merecen ser tratados en un desarrollo normativo específico: por ejemplo, qué sucede cuando se aborta la presentación de un documento al registro por un fallo informático; cómo se restablecen los plazos de presentación cuando el registro no se encuentra disponible por un determinado período de tiempo; qué régimen se aplica a documentos presentados a registro que contengan códigos maliciosos (virus); etc. Todas estas cuestiones deben ser objeto de tratamiento normativo específico para despejar las dudas que actualmente plantean en la práctica.

4.4. La plataforma de notificaciones Notific@

Las notificaciones electrónicas son una manifestación específica de las comunicaciones electrónicas entre la Administración de la Junta de Andalucía, materia que ya fue tratada anteriormente (§ 3.3) y en la que no abundamos ahora. Centrándonos pues en el concreto tema de las notificaciones, la Ley 11/2007 aborda la cuestión en su art.28, claramente

45 Expuesta en el § 3.4 de este trabajo.

46 Sobre esta específica cuestión, véase especialmente VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, op.cit., págs.100 y sigs.

tributario del derogado art.59.3 LRJPAC⁴⁷. En el Derecho propio de Andalucía, el régimen de las notificaciones electrónicas se establece en el art.113 LAJA⁴⁸, que dispone:

Artículo 113. Notificación de los actos administrativos.

1. Las resoluciones y actos que afecten a los derechos e intereses de la ciudadanía, sean definitivos o de trámite, serán notificados o publicados de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

2. Para que las notificaciones administrativas puedan llevarse a cabo mediante medios o soportes informáticos y electrónicos, será preciso que el sujeto interesado haya señalado o consentido expresamente dicho medio de notificación como preferente mediante la identificación de una dirección electrónica al efecto. Dicha manifestación podrá producirse tanto en el momento de iniciación del procedimiento como en cualquier otra fase de tramitación del mismo. Asimismo, el sujeto interesado podrá, en cualquier momento, revocar su consentimiento para que las notificaciones se efectúen por vía electrónica, en cuyo caso deberá comunicarlo así al órgano competente e indicar una nueva dirección donde practicar las notificaciones.

La notificación telemática se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica de modo que pueda comprobarse fehacientemente por el remitente tal acceso. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica señalada, transcurrieran diez días naturales sin que el sujeto destinatario acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en la normativa básica estatal, salvo que de oficio o a instancias del sujeto destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

La principal característica de esta normación es que no resuelve los problemas de interpretación a que da lugar el Derecho estatal referente a las notificaciones electrónicas, respecto del que apenas representa alguna particularidad específica⁴⁹. Sí conviene mencionar que el desarrollo funcional de que ha sido objeto esta cuestión es la puesta en marcha de un Sistema de Notificaciones Telemáticas (*Notific@*), actualmente accesible a través de la zona personal de la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza, aunque

47 Sobre el régimen de las notificaciones electrónicas debe consultarse MARTÍN DELGADO, I. (2009): *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, tirant lo Blanch, Valencia, *passim*; GAMERO CASADO, E.: *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005, en particular, págs.105 y sigs.; VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, *op.cit.*, págs.133 y sigs.; REGO BLANCO, M.D.: "Registros...", *op.cit.*, págs.395 y sigs.; PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad...*, *op.cit.*, págs.156 y sigs.; y BAUZÁ MARTORELL, F.J.: *Procedimiento administrativo electrónico*, *op.cit.*, *passim*.

48 Este precepto guarda identidad sustancial con el art.15 DME, en el que se inspira claramente y que, por tanto, resulta superfluo comentar.

49 He desarrollado esta cuestión en mi trabajo GAMERO CASADO, E.: "El correo electrónico como medio de notificación en el Derecho propio de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 57, 2005, págs.103 y sigs.

también se encuentra disponible mediante un punto de acceso electrónico específico⁵⁰. Configurado a imagen y semejanza del Sistema de Notificaciones Telemáticas Seguras que Correos y Telégrafos presta a la Administración del Estado, se puso en marcha en abril de 2005. El ciudadano que lo desee, puede darse de alta en el sistema (para lo que se requiere el certificado electrónico reconocido emitido por la FNMT), con lo que se le crea una dirección electrónica única en la que recibir todas las notificaciones de los diferentes órganos y agencias de la Administración de la Junta de Andalucía. Una vez dado de alta en el sistema, ha de suscribirse a los concretos procedimientos en que desee ser notificado por este medio. Ahora bien, en los procedimientos en que es preceptivo el medio electrónico de comunicación, se procede de oficio a la creación de la dirección electrónica única y a la práctica de las notificaciones electrónicas sin necesidad de proceder al alta general. El sistema está disponible 7 días a la semana, 24 horas al día.

Una vez puestas a disposición del usuario las notificaciones en su buzón electrónico personal, éste podrá, entre otros aspectos y por un período limitado de tiempo:

- Leer el contenido de las notificaciones, generándose un acuse de recibo firmado y fechado electrónicamente que se remitirá al emisor de la notificación.
- Rechazar una notificación antes de abrirla. El rechazo genera un acuse firmado y fechado y un procedimiento de seguimiento y gestión de rechazados, estipulados en la normativa vigente o en los procedimientos de la Administración emisora.
- Visualizar la lista de notificaciones de cada carpeta y de su estado: recibidos, leídos, rechazados y caducados.
- Consultar los acuses de recibo, de lectura y de rechazo, firmados y fechados asociados a cada notificación.
- Borrar de su vista personalizada del buzón una notificación o documento ya leído o rechazado.
- Obtener una copia impresa del mensaje que está viendo en su pantalla a través de su navegador, así como del fichero adjunto, en el caso de que lo hubiera.

50 En la URL <https://ws020.juntadeandalucia.es/notificaciones/snja/index.jsp> DEbe notarse que, conforme al art.4 del Decreto 68/2008, de 26 de febrero (citado), el portal de acceso al servicio de notificaciones estará ubicado en la URL <http://www.andaluciajunta.es/notificaciones> Cuando se intenta acceder a esa página (última visita: 30 de enero de 2011), el servidor redirige hacia la otra, en la que se encuentra actualmente, cumpliendo los requisitos materiales de la sede electrónica establecidos por la Ley 11/2007.

4.5. Pagos telemáticos

La importancia que entraña tratar esta cuestión reside en el hecho de que el art.6.1 LAE incorpora la posibilidad de efectuar pagos entre los componentes del derecho de acceso electrónico. Aunque la Ley 9/2007 no regule esta materia, el Derecho andaluz ya se encuentra plenamente adaptado a la Ley 11/2007 y ha articulado un mecanismo general de pago de todo tipo de deudas mediante la Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el procedimiento general para el pago y presentación telemáticos de declaraciones y autoliquidaciones de tributos y otros ingresos gestionados por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, así como el régimen de las actuaciones en representación de terceros realizadas por medios telemáticos (BOJA núm. 120, de 22 de junio)⁵¹.

Esta disposición ha permitido la puesta en marcha de una Plataforma de Pago por parte de la Consejería de Economía y Hacienda⁵², mediante la que los ciudadanos pueden abonar el importe de cualquier deuda líquida que tengan pendiente ante la Administración de la Junta de Andalucía.

5. LA FIRMA ELECTRÓNICA

Como es sabido, la Ley 11/2007 es muy versátil en la regulación de los sistemas de identificación o firma electrónica, cuestión que regula en sus arts.13 a 23 y en la que no entramos aquí⁵³. La principal tarea que corresponde al Derecho autonómico en esta materia es la concreción, por vía reglamentaria, de los sistemas de firma electrónica que pueden utilizar tanto la ciudadanía como los empleados públicos.

51 Esta disposición ha sido desarrollada posteriormente por la Resolución de 2 de marzo de 2006, conjunta de las Direcciones Generales de Sistemas de Información Económica-Financiera, de Tributos e Inspección Tributaria, y de Tesorería y Deuda Pública, por la que se declara el procedimiento de autorización a los empleados públicos para efectuar el pago telemático de tasas, precios públicos, sanciones y otros ingresos, en nombre de terceros, mediante la utilización del modelo 046.

52 Accesible en <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/ov/tributos/pagos/pagos.htm> (última visita: 30 de enero de 2011; tampoco en este caso ha cambiado la URL tras la reestructuración de Consejerías de 2010).

53 La bibliografía sobre la firma electrónica en general y sobre la regulación de esta materia en la Ley 11/2007 es sumamente amplia. No obstante, resultan especialmente valiosas las aportaciones de LINARES GIL, M.: "Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas", y de MARTÍN DELGADO, I.: "Identificación y autenticación de los ciudadanos", ambos en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords): *La Ley de administración electrónica*, op.cit., págs. 415 y sigs., y 463 y sigs., respectivamente; PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad administrativa...*, op.cit., págs.128 y sigs.; así como ALAMILLO, I. y URÍOS, X.: "El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones públicas", en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica...*, op.cit., págs.657 y sigs.; MAGÁN PERALES, J.M.: "La nueva Administración pública electrónica. Las relaciones electrónicas entre la Administración y el ciudadano. Especial referencia a la firma electrónica", en PUNZÓN MORALEDA, J. (coord.): *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005, págs.94 y sigs.; y AA.VV.: *Firma digital y Administración pública*, INAP, Madrid, 2003. Con carácter general, sobre la firma electrónica debe verse MARTÍNEZ NADAL, A.: *Comentarios a la Ley 59/2003, de firma electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2004.

La principal previsión que contiene el Derecho autonómico en esta materia aparece en el art.7.5 LAJA, conforme al cual, "A fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos expresados en el apartado anterior, la Administración de la Junta de Andalucía facilitará a la ciudadanía que así lo solicite el acceso y obtención de un dispositivo de firma electrónica". Con posterioridad a esta previsión, el art.13.2.a) LAE impone a todas las Administraciones públicas la admisión del Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle) como medio de identificación. En línea de principio, bastaría pues con que la Administración de la Junta de Andalucía se asegurase de que todos los ciudadanos disponen del DNle para asegurar el cumplimiento de su propio compromiso.

Sin embargo, la política de identidad digital de la Administración de la Junta de Andalucía se basó tempranamente en el uso del certificado emitido por la FNMT en ejercicio de la habilitación que se expuso en el apartado 1.2 de este trabajo. A tal efecto, el 26 de julio de 2002 se suscribió un convenio de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, que contempla la implantación del certificado clase 2 CA de la FNMT en la Administración de la Junta de Andalucía, habilitándolo tanto para los empleados públicos como para todos los ciudadanos andaluces, y contemplándose además la posibilidad de que otras Administraciones o poderes públicos andaluces se adhieran al convenio y puedan intervenir como fedatarios en el proceso de expedición de los certificados, asumiendo los costes de los certificados la Administración de la Junta de Andalucía⁵⁴. Se trata de una apuesta de elevado coste económico, pero también de indudable pragmatismo, que ha generalizado el uso de este medio de identificación electrónica, promoviendo de este modo la interoperabilidad entre todas las Administraciones públicas⁵⁵.

54 El texto del convenio se puede obtener en la sección relativa a "Normativa" del portal técnico de administración electrónica de la Junta de Andalucía, accesible en <https://ws024.juntadeandalucia.es/pluton/index.jsp>; y la extensa relación de entidades adheridas puede asimismo consultarse en un enlace disponible en el costado izquierdo de la página principal de dicho portal.

55 Este orden de cosas hace inútil el art.13 DME, cuyo contenido, en cualquier caso, conviene consignar aquí. Este precepto, bajo la rúbrica "Firma electrónica avanzada", dispone:

- «1. Para entablar alguna de las relaciones a las que se refiere el apartado 3 del artículo 12 de este Decreto las partes intervinientes tendrán que disponer de un certificado reconocido de usuario que les habilite para utilizar una firma electrónica avanzada. De conformidad con lo previsto en el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y en el Real Decreto 1317/2001, de 30 de noviembre, que desarrolla dicho precepto, los interesados podrán solicitar dichos certificados siguiendo el procedimiento establecido en el Anexo III del Decreto. No obstante, los certificados que pueden expedirse por la entidad acreditada en dicho Anexo no excluye que los servicios de certificación y expedición de firmas electrónicas avanzadas sean prestados por cualquier otro proveedor de servicios de certificación electrónica habilitado de conformidad con el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica.
- «2. Previo informe favorable del Consejo Interdepartamental de Informática, la Consejería de Justicia y Administración Pública publicará mediante Orden en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el portal al que se refiere el artículo 6 de este Decreto la relación de entidades acreditadas para la prestación de servicios de certificación en el ámbito de aplicación de la presente norma y, asimismo, hará público los procedimientos de obtención, renovación y revocación de dichos certificados.
- «3. En los documentos electrónicos producidos por la Administración de la Junta de Andalucía que se acompañen de una firma electrónica avanzada se garantizará, mediante el oportuno sistema de protección de códigos, que dicha firma sólo pueda ser empleada por los signatarios o sistemas debidamente autorizados en razón de sus competencias o funciones.
- «4. La Consejería de Justicia y Administración Pública, previo informe del Consejo Interdepartamental de Informática, podrá aprobar las condiciones adicionales que se consideren necesarias para salvaguardar las garantías de cada procedimiento administrativo en el que se utilice la firma electrónica avanzada, así como el régimen o los regímenes especiales de utilización de la firma en las relaciones que afecten a la seguridad pública. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica, dichas condiciones serán objetivas, razonables y no discriminatorias, y no obstaculizarán la prestación de servicios a los ciudadanos cuando en dicha prestación intervengan distintas Administraciones Públicas, nacionales o extranjeras.»

En este momento se encuentran pendientes de implantar certificados de la FNMT que contengan atributos específicos y permitan completar las previsiones de la Ley 11/2007 en dos sentidos distintos: *primero*, identificando a los empleados públicos de la Junta de Andalucía de manera diferenciada a su condición personal de ciudadanos; y *segundo*, habilitando técnicas de representación por medios de identificación electrónica que eviten una perversa práctica actual, consistente en que los representados ceden sus certificados con sus correspondientes claves a sus representantes, lo que puede dar lugar a indudables abusos, muy difíciles de enmendar. En efecto, un importante aspecto que está pendiente de regulación en Andalucía es el desarrollo reglamentario de los arts.22 y 23 LAE, que permiten a los ciudadanos actuar mediante funcionario público cuando carezcan de los correspondientes medios de identificación electrónica, o conferir su representación electrónica a un tercero para que actúe en su nombre. Son aspectos esenciales para el impulso de la administración electrónica cuya regulación expresa no se puede demorar.

En otro orden de consideraciones, un importante logro de la Junta de Andalucía en materia de firma electrónica es la plataforma *@firma*, es decir, la plataforma corporativa de la Junta de Andalucía para autenticación y firma electrónica. Gracias a *@firma*, las aplicaciones de la Junta de Andalucía pueden incorporar procesos de autenticación y firmado digital mediante el uso de certificados digitales, independientemente del entorno de desarrollo en que hayan sido programadas. *@firma* es una potente y versátil herramienta de validación de certificados electrónicos con altas dosis de interoperabilidad, que fue diseñada por la Junta de Andalucía y cedida después al entonces Ministerio de Administraciones Públicas mediante un convenio suscrito el 2 de febrero de 2006, con un compromiso de evolución conjunta; poco más tarde recibió el prestigioso reconocimiento del *Good Practice Label 2007*, y todo apunta a que sus desarrollos posteriores acabarán convirtiéndose en una plataforma europea de validación de certificados electrónicos.

Para concluir este apartado, conviene al menos reseñar la Orden de 27 de diciembre de 2006, por la que se regula la utilización de medios electrónicos a aplicativos de gestión en la Consejería de Justicia y Administración Pública (BOJA 27 de octubre). Esta norma regula el aplicativo conocido como *Port@firmas*, que gestiona los procesos de firma electrónica que deba llevar a cabo cada usuario, erigiéndose en una herramienta de extraordinaria potencialidad en punto a agilizar la gestión administrativa interna.

6. PROCEDIMIENTO, ACTOS Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

La regulación del procedimiento administrativo electrónico es uno de los aspectos en que la Ley 11/2007 resulta más deficiente, pues no llega a articular unas reglas generales suficientemente expresivas. Los arts.33 a 39 LAE regulan la gestión electrónica

del procedimiento⁵⁶, pero solo los arts.35, 37.1 y 38 tienen carácter básico. La Ley de la Administración de la Junta de Andalucía no resulta más satisfactoria que el texto estatal: su art.111.4 se limita a disponer que: "La regulación de la tramitación telemática de procedimientos administrativos contemplará las garantías necesarias para salvaguardar los derechos de la ciudadanía. Dichas condiciones serán objetivas, razonables y no discriminatorias, y no obstaculizarán la prestación de servicios a la ciudadanía cuando en dicha prestación intervengan distintas Administraciones Públicas. Para entablar relaciones jurídicas por vía telemática las partes intervinientes tendrán que disponer de un certificado reconocido de usuario que les habilite para utilizar una firma electrónica en los casos y con las condiciones establecidas reglamentariamente". Su contenido material más evidente es una mera remisión reglamentaria, que todavía no ha tenido lugar, si bien algunas disposiciones previas cubren parcialmente esta laguna.

Así, el art.16 DME, dedicado a regular la iniciación y tramitación de los procedimientos electrónicos, dispone:

Artículo 16. Iniciación y tramitación de procedimientos administrativos electrónicos.

1. Las solicitudes de los procedimientos administrativos que se tramiten a través de redes abiertas de telecomunicación se cursarán por los interesados al Registro telemático regulado en esta disposición. Dichas solicitudes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 12 de la misma. Se entenderá que el documento que incluya la firma electrónica avanzada, siempre que ésta esté basada en un certificado reconocido en la forma descrita en el artículo 13 del presente Decreto producirá, respecto a los datos y documentos consignados de forma electrónica, los mismos efectos jurídicos que las solicitudes formuladas de acuerdo con el artículo 70.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Cualquier otro trámite evacuado por el interesado, así como las resoluciones que dicte la Administración en un procedimiento tramitado electrónicamente, requerirán igualmente de los mismos requisitos de firma electrónica avanzada y de su emisión o recepción a través del Registro telemático único.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta, las Ordenes de las respectivas Consejerías mediante las cuales se establezca la tramitación telemática de los distintos procedimientos arbitrarán los medios necesarios para avanzar en la reducción y simplificación de su tramitación. A tal efecto, evitarán a los interesados la aportación de documentos que obren en poder de la Administración de la Junta de Andalucía o de otras Administraciones Públicas. A tal fin, dichas Ordenes podrán prever la obtención de datos de los órganos administrativos en que se hallasen previo consentimiento del interesado, a cuyo efecto se suscribirán los Convenios necesarios con las demás Administraciones para el acceso y consulta de sus bases de datos. Asimismo, propiciarán la sustitución de la

56 Sobre tales preceptos, véanse PALOMAR OLMEDA, A.: "Gestión electrónica de los procedimientos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica...*, op.cit., págs.597 y sigs.; y VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, op.cit., págs.181 y sigs.

aportación de documentos acreditativos del cumplimiento de requisitos por una declaración responsable del interesado que exprese la concurrencia de dichos requisitos y el compromiso de aportar los justificantes a requerimiento de la Administración, todo ello en la medida en que lo permitan las disposiciones reguladoras de los respectivos procedimientos.

3. La norma que establezca la tramitación telemática de un procedimiento deberá señalar la posibilidad de que el interesado, una vez iniciado un procedimiento bajo un concreto sistema, pueda practicar actuaciones o trámites a través de otro distinto. En todo caso, en el momento de la aportación de documentos o datos en los Registros deberá indicarse expresamente si la iniciación del procedimiento o alguno de los trámites del mismo se ha efectuado en forma electrónica o telemática.

4. Las Ordenes mencionadas en el apartado 2 de este artículo deberán prever, asimismo, el modo y forma en que los interesados puedan obtener información personalizada por vía telemática del estado de tramitación del procedimiento y, en general, para el ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como se observa, también este precepto articula una remisión normativa a otras disposiciones de desarrollo. Las escasas previsiones vinculantes que establece al efecto han sido objeto de comentario con anterioridad y no merecen ahora mayor análisis. En definitiva, se percibe en el Derecho autonómico andaluz la ausencia de normas generales referentes a la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, confiándose esta cuestión a los desarrollos sectoriales de que sea objeto la materia en las concretas normas reglamentarias que regulen los procedimientos administrativos específicos. Conviene recordar, en cualquier caso, el comprometido esfuerzo que la Administración de la Junta de Andalucía viene demostrando para racionalizar la transición a la administración electrónica en el marco de su política general de simplificación y modernización, que fue expuesta en el § 2.2 de este trabajo.

En otro orden de consideraciones, los arts.24 a 32 LAE regulan los documentos y los archivos electrónicos; en este caso, solo los arts.29.3 y 31 carecen del carácter de básicos. Estos preceptos son de extraordinaria importancia para el impulso de la administración electrónica, por cuanto que reconocen pleno valor jurídico a los actos administrativos dictados directamente en soporte electrónico, a las copias electrónicas de los documentos originalmente emitidos en soporte electrónico y en papel (estos últimos, mediante su digitalización), así como las copias realizadas en soporte papel de documentos electrónicos⁵⁷. A todos estos preceptos debe añadirse el art.45.5 LRJPAC, cuyo contenido no se ha incorporado a la Ley 11/2007 por razones incomprensibles, y sigue encontrándose vigente.

57 Sobre estos preceptos, véanse SANZ LARRUGA, J.: "Documentos y archivos electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica*, op.cit., págs.455 y sigs.; BARRIUSO RUIZ, C.: "El documento electrónico: especial referencia a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica...*, op.cit., págs.623 y sigs.; y VELASCO RICO, C.: "Archivo y conservación de los documentos administrativos electrónicos. Especial consideración a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", en la misma obra, págs..603 y sigs.

La única referencia que encontramos en la LAJA a estas cuestiones reside en su art.86 LAJA, relativo al acceso a archivos y registros, que dispone: "(...) La emisión de copias y certificados en forma de documentos o soportes electrónicos deberá contar, para su validez, con la firma electrónica del órgano que las expide. 3. El acceso a los documentos almacenados por medios o en soportes electrónicos o informáticos, ya se encuentren archivados en los registros telemáticos de la Administración de la Junta de Andalucía, ya en los registros generales o auxiliares de cada Consejería o agencia administrativa, se regirá por lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia y por la legislación de protección de datos de carácter personal". La primera de estas previsiones fue útil hasta la aprobación de la Ley 11/2007, que ya contempla ese mismo requisito; en tanto que la segunda previsión carece verdaderamente de contenido, pues se reduce a ser una remisión a la legislación básica estatal. Algo semejante viene a ocurrir con el art.14 DME, referente a actos y documentos electrónicos⁵⁸. Mayor interés suscita la Orden de 11 de octubre de 2006, por la que se establece la utilización de medios electrónicos para la expedición de copias autenticadas (BOJA de 27 de octubre); su art.3.1 dispone:

"La copia autenticada electrónica de los documentos originales en soporte papel se realizará produciendo un fichero en un formato que permita mostrar en la pantalla del ordenador la imagen obtenida y exacta del documento original a cotejar. Una vez efectuado el citado cotejo se procederá, por los órganos competentes a que se refiere el artículo 4, a la firma de la copia electrónica mediante la utilización, por éstos, de la firma electrónica reconocida, en los términos del artículo 3.3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. La copia autenticada electrónica deberá contener un código de verificación que permita comprobar la integridad y autenticidad de la misma, accediendo por medios telemáticos al documento archivado en el sistema"

El art.4 de la Orden determina los órganos competentes para emitir copias autenticadas electrónicamente, y el art.5 regula el contenido mínimo de la diligencia de autenticación. En cuanto a la expedición y validez de copias de documentos electrónicos, el art.8.1 de la misma Orden dispone: "De los documentos originales producidos en procedimientos electrónicos se podrán emitir copias en soporte papel o electrónicas. Estas deberán incluir un código seguro de verificación que permita comprobar la integridad y autenticidad de las mismas, mediante el acceso por medios telemáticos al documento archivado en el sistema".

58 Que dispone: Artículo 14. *Validez y eficacia de los actos y escritos electrónicos o informáticos*. 1. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos o informáticos por los órganos, organismos o entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, serán válidos siempre que garanticen su autenticidad, integridad, conservación y demás garantías y requisitos exigidos por la normativa aplicable. Desplegarán su eficacia cuando sean recibidos por sus destinatarios. 2. Serán igualmente válidas las copias de documentos originales almacenados por dichos medios siempre que se cumplan los requisitos relacionados en el apartado anterior.

Para concluir, es pertinente indicar una vez más los aspectos en que se echa en falta una regulación específica en el Derecho autonómico. En este marco se sitúa el régimen de transmisión o cruce de datos entre administraciones públicas, que aparece regulado en el art.9 LAE, remitiendo a cada Administración la determinación de las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios, sin que esta cuestión haya sido objeto todavía de desarrollo en Andalucía (con excepción de la materia tributaria⁵⁹), aunque se hayan suscrito con algunos organismos convenios que regulan la cuestión y que vienen a suplir la falta de normas de derecho positivo. Este tema presenta un enorme interés, toda vez que el art.6.2 b) LAE incluye en el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos el de no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, lo que supone una clara ampliación del derecho proclamado en el art.35 LRJPAC, a no aportar datos y documentos que obren en poder de la propia Administración con la que el ciudadano concretamente se esté relacionando⁶⁰.

7. REUNIONES VIRTUALES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. EN PARTICULAR, EL CONSEJO DE GOBIERNO

Para concluir este recorrido por las principales normas reguladoras de la administración electrónica en Andalucía es oportuno referirse a la disposición adicional primera de la Ley 11/2007, que confiere carta de naturaleza a las reuniones de órganos colegiados por medios electrónicos. En este sentido, el art.33 de la Ley del Gobierno, regula la utilización de medios electrónicos por el Consejo de Gobierno en los siguientes términos:

Artículo 33. Utilización de medios telemáticos.

- 1. El Consejo de Gobierno podrá utilizar redes de comunicación a distancia o medios telemáticos para su funcionamiento. A tal fin, se establecerán los mecanismos necesarios que permitan garantizar la identidad de los comunicantes y la autenticidad de los mensajes, informaciones y manifestaciones verbales o escritas transmitidas.*
- 2. En la celebración de las reuniones en las que no estén presentes en un mismo lugar quienes integran el Consejo de Gobierno, la persona titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno hará constar esta circunstancia en el acta de la sesión, y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley para la válida constitución del órgano y para la adopción de sus acuerdos.*

59 Regulada en este sentido por la Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el Registro Telemático Tributario dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda y las notificaciones, certificados y transmisiones telemáticos en el ámbito de la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía.

60 Véase sobre esta relevante cuestión COTINO HUESO, L.: "Derechos del ciudadano", *op.cit.*, págs.280 y sigs.

3. *La transmisión al Consejo de Gobierno de información y documentación podrá realizarse, igualmente, por medios telemáticos de comunicación. Tales sistemas también podrán utilizarse para la remisión de las decisiones y certificaciones de los acuerdos del Consejo de Gobierno a los órganos destinatarios de las mismas.*

Esta previsión de la Ley del Gobierno se adelantó al Derecho estatal, que todavía no había regulado la reunión de órganos colegiados por medios electrónicos, y acogió una solución cuya oportunidad había destacado previamente la doctrina⁶¹. El precepto autonómico no precisa de mayor desarrollo normativo, bastando con la implantación efectiva de un sistema que reúna los requisitos estipulados en la Ley estatal y en la autonómica para que pueda procederse materialmente a celebrar reuniones virtuales de este órgano colegiado.

Lo que sí está falto de regulación es el régimen aplicable a las reuniones por medios electrónicos de otros órganos colegiados distintos del Consejo de Gobierno. En este sentido, llama la atención que la LAJA no se haya hecho eco de la cuestión. Es perfectamente posible acometer la tarea mediante normas de rango reglamentario, tomando como cobertura la disposición adicional primera de la Ley 11/2007; en cualquier caso, debe notarse que solo el apartado primero de dicha disposición adicional ostenta el carácter de básico.

El desarrollo de esta cuestión, y sobre todo su aplicación práctica, puede generar un gran ahorro de tiempo y de dinero, sobre todo en relación con los órganos interdepartamentales de coordinación, que obligan a desplazamientos y gastos que de este modo podrían evitarse.

61 Véase CERRILLO MARTÍNEZ, A.: *Órganos colegiados electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006. En cuanto al régimen aplicable a esta materia tras la Ley 11/2007, véase, del mismo autor, "Órganos colegiados electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica*, op.cit., págs.811 y sigs.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2009): *La administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, Ministerio de Economía y Hacienda-Real Casa de la Moneda FNMT, Madrid.
- AA.VV. (2008): *E-Gobierno para un mejor gobierno*, INAP-OCDE, Madrid.
- AA.VV. (2004): *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid.
- AA.VV. (2009): *Estado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local*, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información-Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- AA.VV. (2003): *Firma digital y Administración pública*, INAP, Madrid.
- AA.VV. (2007): *La Autonomía municipal, administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- AGUDO ZAMORA, M.J. (2008): "Derechos sociales, deberes y políticas públicas", en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- ÁLAMO GONZÁLEZ, N. (2007): "La utilización de las nuevas tecnologías entre las Administraciones públicas y los ciudadanos", *REDA*, nº 133.
- ALLI ARANGUREN, J.C.; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (dirs.) (2008): *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.; CHINCHILLA MARÍN, C. (2001): "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas", *REDA*, nº.109.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2002): *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2000): "Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento", *RAAP*, nº 40.
- BARRIUSO RUIZ, C. (2007): *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid.
- BELLO PAREDES, S.; CARO MUÑOZ, ANA I. (dirs.) (2009): *La administración electrónica y la protección de datos: encuentro nacional sobre transparencia en la gestión universitaria*, Universidad de Burgos, Burgos.

- BERNADÍ GIL, X. (ed.) (2006): *Administracions públiques i Internet*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- "Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica", *Nuevas Políticas Públicas*, nº 1.
- BLASCO DÍAZ, J.L. (2007): "Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 136.
- BLASCO DÍAZ, J.L. y FABRA VALLS, M. (2008): *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Universitat Jaume I, Castellón.
- (2007) *Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Universitat Jaume I, Castellón.
- CASTELLS, M. (2002): *La era de la información. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010): "La administración electrónica en el Derecho autonómico comparado", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 86.
- (2006) "La regulación de la Administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona". *Anuario del Gobierno local 2006*. Madrid-Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public.
- (2006) *Órganos colegiados electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- (2008) *e-Administración*, editorial UOC, Barcelona.
- CIERCO SEIRA, C. (2008): "Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 19.
- COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e-Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CRIADO GRANDE, J.I. (2009): *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las Administraciones públicas*, INAP, Madrid.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M.A. (1993): "El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *RAP*, nº 131.
- DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I.C. (2007): *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Civitas, Cizur Menor (Navarra).

- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2003): *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid.
- GAMERO CASADO, E. (2005): *Notificaciones telemáticas. Y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Bosch, Barcelona.
- (2009) "Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor", *Revista de Administración Pública*, nº 179.
- (2005) "El correo electrónico como medio de notificación en el Derecho propio de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 57.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2010): *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid.
- GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.) (2010): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GARCÍA RUBIO, F. (2003): *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, INAP-MAP, Madrid.
- GÓMEZ PUENTE, M. (2007): "La Administración electrónica", en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GUICHOT REINA, E. (2005): *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Madrid.
- LÓPEZ LÓPEZ, C. (2007): *La administración electrónica en Andalucía*, CEMCI-Diputación de Granada, Granada.
- LLANEZA GONZÁLEZ, P. (2000): *Internet y comunicaciones digitales. Régimen legal de las tecnologías de la información y la comunicación*, Bosch, Barcelona.
- MARTÍN DELGADO, I. (2009): *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2009): *Administración pública electrónica*, Civitas, Madrid.
- (2007) "Administración Electrónica: origen, definición institucional y contexto actual", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, nº 14.
- MARTÍNEZ NADAL, A. (2004): *Comentarios a la Ley 59/2003, de firma electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2000): *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid.

- OCHOA MONZÓ, J. (2000): "¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?", en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al prof. Dr. Ramón Martín Mateo*, vol.1, Tirant lo Blanch-Generalitat Valenciana-Universidad de Alicante, Valencia.
- ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G. (1998): "El valor probatorio del documento firmado en forma digital", *La Lei de Catalunya*, nº 216.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2007): *La actividad administrativa realizada por medios electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- (1995) "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, nº 87.
- PÉREZ GONZÁLEZ-TORUÑO, P. (2005): "El modelo de administración electrónica en la Junta de Andalucía: el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos a través de redes abiertas de telecomunicación (Internet)", *Nuevas Políticas Públicas*, nº.1.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. (2007): "Revolución tecnológica, Derecho administrativo y Administración pública", en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor.
- PUNZÓN MORALEDA, J. (coord.) (2005): *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid.
- SANCHO ROYO, D. (2005): *Sociedad de la información y gobierno*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- TEROL BECERRA, M.J. (Dir.) (2005): *Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías*, nº 1 de la revista *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- VALERO TORRIJOS, J. (2007): *Régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada.
- (2007) "La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?", *Revista catalana de dret públic*, nº 35.
- VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2006): "Protección de datos personales y administración electrónica", *Revista Española de Protección de datos*, nº 1.
- ZATARAÍN DEL VALLE, R. (2004): "Recepción jurídica de la Administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo", en *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid.

ISBN 978-84-8333-465-2



9 788483 334652