

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 político*, 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* (2ª ed. 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 W.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”, 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 aquéllas». 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 andaluza 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 que comprende tanto las 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 que 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 existista 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 existista 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 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 del 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. Advuértase 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. Satrustegui, *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 periodos 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 *indirizo 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: 1^º.- 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; 2^º 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 3^º) 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: 1^º) 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. 2^a 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. Otonin 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 vengan 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. 2^a 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 competen 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 Secretaria 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 9/2007, 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 a 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 político, 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 Portavoceros 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 comparencias, 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 interrogue 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 interpelaciones al Consejo de Gobierno:

- a. Interpelaciones ordinarias.- Los Diputados, previo conocimiento de su Grupo parlamentario, y los propios Grupos parlamentarios podrán formular interpelaciones 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 interpelaciones y el Consejo de Gobierno podrá solicitar, motivadamente y por una sola vez, el aplazamiento de una de las dos interpelaciones incluidas en el orden del día, para su debate en la siguiente sesión (art. 155. 6 del Reglamento). Las interpelaciones 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. Interpelaciones de "máxima actualidad" (artículo 155.4). En cada sesión plenaria podrá tramitarse una interpelación que tenga por objeto cuestiones de máxima actualidad.
- c. Interpelaciones urgentes.- La inclusión de una interpelación urgente en el orden del día solicitado comportará para el Grupo parlamentario beneficiado la obligación de retirar del orden del día inicialmente aprobado la interpelación 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 interpelación 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 período 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.