

# CAPÍTULO LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

## SEGUNDO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Severiano Fernández Ramos  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Cádiz

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



## 1. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En línea de principio, puede afirmarse que la capacidad de las Comunidades Autónomas de autoorganizarse es ancilar a su naturaleza de instituciones dotadas de la capacidad de definir e implementar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia<sup>1</sup>. Como consecuencia lógica de esta capacidad, las Comunidades han de poder adaptar sus estructuras organizativas a las necesidades y estrategias determinadas en cada momento por sus instituciones de gobierno (Parlamento y Gobierno). Pero, como cualquier otra potestad pública, tampoco esta es ilimitada, pues habrá de respetar no sólo los mandatos constitucionales sino también las competencias del Estado en la materia<sup>2</sup>.

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

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

---

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

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

Debido a esta dualidad de títulos competenciales, la doctrina constitucional se ha esforzado por delimitar ambos, pues la potestad de las Comunidades Autónomas de autoorganización de las instituciones de gobierno es máxima, al no verse afectada por el título estatal previsto en el art. 149.1.18 CE<sup>3</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

De este modo y, en todo caso, será de aplicación la doctrina constitucional sobre el alcance material de las bases en el ámbito de la legislación compartida, en el sentido de que el Estado no puede descender a un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo<sup>5</sup>.

- 4 El Tribunal Constitucional declaró tempranamente que la competencia estatal referida al “régimen jurídico de las Administraciones públicas” no comprende tan sólo los aspectos relacionados con la regulación de la actividad de las distintas Administraciones públicas, sino también los *elementos esenciales de su organización*, ámbito de competencias y estructura de la función pública, pero sin que la intervención estatal pueda llegar a anular la capacidad de las Comunidades Autónomas para autoorganizarse (STC 76/1983, FJ 38). Vid. una interpretación “en calve autonómica” de este pronunciamiento en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “Sobre la potestad autonómica de autoorganización”, *op. cit.*, pp. 325-326.
- 5 En sentido similar, J.J. DÍEZ SÁNCHEZ (“Los órganos colegiados en la Ley 30/1992”, *REALA* núm. 266, 1985, p. 362), señalaba que la competencia estatal debía limitarse a los aspectos esenciales que garanticen el objetivo perseguido por el legislador. Lo que no se comparte es la opinión de B. COLOM PASTOR (“La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas”, *REALA* nº 306, 2008, p. 200), según la cual las bases del Estado referidas a las Administraciones autonómicas han de ser menor extensión e intensidad a las referidas a otras Administraciones. Si por esas otras Administraciones nos referimos a las locales, no existe razón para mantener un tratamiento diverso, debido a la competencia autonómica sobre el régimen local.

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

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

- «El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos» –art. 47.1.1<sup>o</sup>.
- «El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (...)» -art. 47.2.1<sup>o</sup>.

Al margen de la inexactitud de los términos empleados por el estatuyente<sup>6</sup>, lo más relevante es la aparente contraposición entre ambos títulos competenciales. Dado que es evidente que la estructura y organización de los órganos y organismos de la Administración de la Junta es, al menos, una parte de la materia régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su especificación en un apartado propio parece obedecer al objetivo del legislador estatutario de cubrir la competencia autonómica implícita en el art. 149.118<sup>o</sup> CE, cuando reserva al Estado la competencia sobre el procedimiento administrativo común, “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”. A partir de este inciso se ha señalado la pretensión de sustantivar una competencia autonómica sobre procedimiento administrativo «derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma»<sup>7</sup>.

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

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

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

## 2. ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 2.1. Personalidad jurídica

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

---

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

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

quiera “institucional” –art. 52.2 LAJA-, tal vez, habría sido conveniente seguir el criterio de otras leyes autonómicas (y, a su vez, de la LOFAGE) y acuñar la noción de Administración General de la Junta de Andalucía<sup>10</sup>.

Asimismo, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía de 2007, reproduciendo idéntico del Estatuto de 1981 –art. 43.1- establece que la Comunidad Autónoma es Administración Pública «a los efectos de la Ley Reguladora de Jurisdicción Contencioso-Administrativa» –art. 139.1-. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la doctrina<sup>11</sup>, se trata de una afirmación técnicamente errónea, pues la Comunidad Autónoma no es Administración Pública, y la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deja meridianamente claro –art. 1.2- al diferenciar a las Administraciones, entre ellas las de las Comunidades Autónomas, de otros órganos constitucionales y estatutarios que no son Administración pública. Y una declaración adicional de personalidad jurídica única se contiene, en general, para las Administraciones de las Comunidades Autónomas en la LRJPAC –art. 3.4-.

## 2.2. Principios organizativos

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

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

---

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

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

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

- a) *Eficacia*. Se trata de un principio constitucional –art. 103.1 CE-, recogido también en la normativa estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –art. 3.1-, y en el propio Estatuto de Autonomía –arts. 44 y 133.1-. Este principio es empleado para múltiples actuaciones: así, por ejemplo, preside el funcionamiento de los órganos colegiados –art. 92.2-, puede fundamentar la creación de órganos o estructuras administrativas de ámbito comarcal –art. 35.2-, o la creación de una entidad instrumental –art. 50.1- y su control –art. 63-, o puede fundamentar una encomienda de gestión –art. 105.1-.
- b) *Jerarquía*. Como el anterior, consiste en un principio constitucional –art. 103.1 CE-, recogido también en la normativa estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –art. 3.1-, y en el propio Estatuto de Autonomía –art. 133.1-. La principal manifestación se expresa en el art. 2.2 de la LAJA, cuando enuncia que la Administración de la Junta de Andalucía está constituida por órganos jerárquicamente ordenados. Y, como corolarios de este precepto, puede señalarse la clasificación de los órganos en superiores y directivos –art. 16 LAJA-, y la ordenación jerárquica de las Consejerías –art. 25.<sup>12</sup>.
- c) *Descentralización funcional*. Ciertamente la Constitución hace referencia a un principio de descentralización, reiterado en la LRJPAC –art. 3.1-. Y es cierto es que legislación administrativa se ha venido admitiendo la denominada *descentralización funcional* (también llamada institucional o por servicios), la cual operaría entre una Administración territorial y una Administración institucional o especializada, y así se expresa la LOFAGE –arts. 41 y 45.1-, de donde parece tomar esta noción la LAJA al definir a las agencias como entidades que actúan en régimen de descentralización funcional –art. 54.1-. Sin embargo, es cuestionable que la descentralización a la que alude la Constitución pueda satisfacerse con una operación técnico-organizativa de este tipo. De hecho, el propio Estatuto de Autonomía no refiere el principio de descentralización en el 133.1, sino en el art. 90 como principio de la organización territorial<sup>13</sup>.

---

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

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

- d) *Desconcentración funcional y territorial*. El principio de desconcentración se trata nuevamente de principio constitucional –art. 103.1 CE-, recogido también en la normativa estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –art. 3.1- y en el Estatuto de Autonomía –arts. 90 y 133.1-. La especificación de una desconcentración funcional y territorial parece inspirada en la LOFAGE –art. 3.1-. Asimismo, la propia LAJA –arts. 99.2 y 100- regula la desconcentración de competencias en términos similares a los contenidos en la LRJPAC –art. 12.2 y 3-, añadiendo la existencia de circunstancias de orden organizativo, funcional o territorial que hagan necesaria la desconcentración<sup>14</sup>.
- e) *Coordinación*. Nuevamente se trata de un principio explicitado en la Constitución –art. 103.1 CE-, recogido en la LRJPAC –art. 3.1- y en el Estatuto de Autonomía –arts. 44, 89.2, 90, 93.1 y 133.1-. Naturalmente, su alcance es bien diverso según se trate de relaciones entre órganos y entidades dependientes de la Administración de Junta de Andalucía o bien de relaciones entre ésta y otras Administraciones, principalmente las Locales. En lo que se refiere a las primeras (puesto que las segundas son objeto de estudio en otro Capítulo de esta obra), el principio de coordinación presenta múltiples manifestaciones: así es un competencia de los órganos superiores sobre los inferiores –arts. 17.1, 26.1, 27.d), 28.1 LAJA-, o bien justifica la específica atribución de competencias a un órgano sobre otros –art. 35.1 Ley 6/2006 del Gobierno en relación con las Comisiones Delegadas, o art. 36.1 LAJA respecto a los Delegados del Gobierno-. Pero, sobre todo, su máxima expresión se enuncia en el art. 4, cuando la LAJA declara que la Administración de la Junta de Andalucía constituye un sistema integrado de órganos y entidades, informado por el principio de coordinación.
- f) *Lealtad institucional*. Se trata de un principio definido en la LRJPAC –art. 4.1- entre los principios de las relaciones de las Administraciones Públicas (precepto que sigue de cerca la propia LAJA –art. 8.1-), y, en este sentido, es reiterado en el Estatuto de Autonomía a propósito de las relaciones entre la Comunidad y las Administraciones Locales –arts. 90, 93.1-, y el Estado –arts. 175.2, 183.1 y 5, 219.1-, por lo que su estudio corresponde a otro Capítulo de esta obra.
- g) *Buena fe*. Este principio junto con el de confianza legítima, que se enuncia seguidamente, fue introducido en la LRJPAC –art. 3.1-, y también se enuncia en el Estatuto de Autonomía –arts. 133.1-. No obstante, sus principales virtualidades se sitúan en las relaciones con terceros, por lo que su tratamiento excede del objeto de este trabajo.

---

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

- h) *Confianza legítima*. Nos remitimos a lo indicado en el apartado anterior.
- i) *Transparencia*. Aun cuando no está explicitado en la Constitución, puede inferirse de la misma –en particular del art. 105.b)-. En todo caso, el principio de transparencia fue explicitado en la LRJPAC como principio que ha de presidir las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos –art. 3.5-, y se ha plasmado también en el Estatuto de Autonomía –arts. 133.1 y 189.3-. Además, este principio forma parte del más amplio principio de buena administración –art. 5.1 LAJA-. Al margen de otras significaciones en el marco de las relaciones interadministrativas –arts. 93.1 y 183.1 del Estatuto-, la principal consecuencia de este principio en la LAJA se traduce en art. 79 que regula la publicidad y transparencia de la actuación administrativa<sup>15</sup>. Ahora bien, la idea de transparencia puede tener un sentido más amplio, tal como se infiere de algunas disposiciones promulgadas por el propio Gobierno andaluz<sup>16</sup>.
- j) *Colaboración y cooperación en su relación con otras Administraciones Públicas*. Como es sabido, aun cuando la Constitución no declara expresamente la existencia de un deber de colaboración entre las distintas instancias territoriales, el Tribunal Constitucional en una constante jurisprudencia (STC 80/1985, 96/1986, 46/1990, 96/1990, entre otras) ha proclamado que un tal deber de colaboración es inherente o esencial al modelo de organización territorial del Estado, de tal modo que tal deber no precisa de justificación alguna en preceptos constitucionales expresos y concretos, sino que sería una consecuencia o derivación directa del principio de solidaridad –art. 2 CE-. Por su parte, los principios de colaboración y cooperación son reiteradamente declarados por el Estatuto de Autonomía, principalmente en el marco de las relaciones entre la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales –arts. 89.2, 95, 98, 181.4, 192-, y la Administración del Estado –arts. 175.2, 180, 184.4, 219, 221-<sup>17</sup>. Por tanto, su estudio queda fuera del objeto de este trabajo.
- k) *Eficiencia en su actuación y control de los resultados*. Enunciado en el Estatuto de Autonomía –art. 133.1-, y mencionado en la LRJPAC –art. 3.2-, su significado alude a la idea constitucional de economía en la asignación y utilización de los recursos públicos –art. 31.2 CE-<sup>18</sup>. En tal sentido, el único precepto del articulado de la LAJA que

---

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

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

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

18 Así art. 3.2 LOFAGE.

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

- l) *Programación de sus objetivos.* Aparentemente inspirado en la LOFAGE –art. 3.2-, hace referencia a la ineludible necesidad, justamente para alcanzar los principios de eficacia y eficiencia, de programación de la gestión administrativa, mediante programas plurianuales y anuales en los que se definan objetivos concretos, las actividades, los medios y recursos necesarios para llevarlos a cabo, así como el tiempo estimado para su ejecución y su evaluación y control de resultados<sup>19</sup>. En propiedad, la programación no es sino una técnica al servicio de los principios de eficacia y eficiencia. En todo caso, como se ha señalado, es inherente a la técnica de programación de objetivos la evaluación de su grado de consecución. Y, a este respecto, el Estatuto de Autonomía –art. 138- prevé que una Ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas.
- m) *Coordinación y planificación de la actividad.* Además de la reiteración que supone volver a enunciar el principio de coordinación, en línea de principio las nociones de planificación y programación son sustancialmente coincidentes. Con todo, la propia LAJA se encarga de expresar en el artículo qué debe entenderse por «dirección y planificación de la actividad»<sup>20</sup>. En concreto, la LAJA establece que la Administración de la Junta de Andalucía constituye un sistema integrado de órganos administrativos y de entidades vinculadas o dependientes de la misma, informado por el principio de coordinación, cuya organización y funcionamiento se articulará de forma que se garantice la eficacia y diligencia máximas en el cumplimiento de sus funciones y en la prestación de sus servicios. La actuación coordinada de dichos órganos y entidades se articulará mediante la planificación de la actividad dentro de cada Consejería, estableciendo objetivos comunes a los que deben ajustarse los distintos centros directivos, órganos, entidades y delegaciones territoriales; así como mediante la planificación de la actividad interdepartamental a través de las orientaciones o criterios de actuación que se fijen por los correspondientes acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. En realidad, en sentido propio, la planificación a la que alude este artículo no es sino una técnica o instrumento al servicio del principio de coordinación. Asimismo, como puede verse, la planificación de la LAJA no se extiende a otras Administraciones territoriales (las Locales, naturalmente), sino que se circunscribe al ámbito estricto de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, del indicado artículo 4 de la LAJA y de otros preceptos de la Ley del Gobierno y de la propia LAJA se deduce que la planificación de la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía se desenvuelve en dos niveles:

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

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

- En coherencia con la superior dirección de la Administración autonómica que corresponde al Consejo de Gobierno –arts. 2.1, 13.1 y 16.1 LAJA-, le compete aprobar los programas, planes y directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales –art. 27.10 Ley 6/2006 del Gobierno-.
  - En su condición de órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 16.2 LAJA-, corresponde a los titulares de las Consejerías la planificación y superior coordinación de la organización situada bajo su responsabilidad –art. 17.1- y, en tal sentido, aprobar los planes de actuación de la Consejería –art. 26.2-, así como los planes iniciales de actuación de las agencias que dependan de la Consejería –art. 58.1-. Por su parte, las funciones de los órganos directivos se desenvuelven en el ámbito de la elaboración de propuestas relativas a los planes y programas y en el control de su cumplimiento –art. 30.2 respecto a las Direcciones Generales-.
- n) *Racionalidad organizativa mediante simplificación y racionalización de su estructura organizativa.* El Estatuto de Autonomía –art. 133.1- se refiere al principio de racionalidad organizativa. En el fondo, esta idea de racionalización de la estructura organizativa no es sino una manifestación de los principios de eficacia, eficiencia y economía del gasto público. A ella responde, por ejemplo, una regla tan elemental como la de evitar la duplicidad de órganos –arts. 22.2 y 40.2 LAJA-, pero es difícil extraer mayor virtud jurídica<sup>21</sup>.
- ñ) *Racionalización, simplificación y agilidad de los procedimientos.* Aludido también en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía bajo la idea de simplificación de procedimientos, su redacción parece de nuevo tomada a préstamo de la LOFAGE –art. 3.2- la cual se refiere no sólo a la racionalización y agilidad de los procedimientos, sino también de las actividades materiales de gestión. Asimismo, es evidente la conexión de este principio con los principios de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa. Con todo, en la actualidad el viejo objetivo de simplificación de procedimientos, ya presente en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, se orienta principalmente hacia la Administración electrónica, de la que se ocupa otro Capítulo de esta obra. Desde un punto de vista competencia, puede señalarse que la LAJA –art. 6.3- establece que la persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Pública promoverá actividades de investigación, desarrollo y aplicación de métodos de simplificación y de gestión telemática de procedimientos administrativos<sup>22</sup>. Pero,

---

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

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

sobre todo, el mandato de simplificación de los procedimientos administrativos viene impuesto por la necesidad de ajustarse a los requerimientos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>23</sup>. En cuanto a la agilidad de los procedimientos, obviando su función de principio informador de la gestión de los procedimientos –art. 75 LRJPAC-, puede interpretarse también como un criterio relativo a la configuración misma de los procedimientos administrativos: sus trámites y duración, en el sentido de que el plazo de resolución de los procedimientos debe ser el más breve que permita a la Administración, en unas condiciones de funcionamiento razonables, tramitar y resolver el procedimiento ponderando adecuadamente los intereses en presencia<sup>24</sup>.

- o) *Imparcialidad*. Se trata de un principio enunciado en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, si bien no se alcanza a comprender qué añade, respecto a la actividad de la Administración como institución, al principio de objetividad ya enunciado. En efecto, como ha señalado la doctrina, el principio de imparcialidad es referido por la Constitución –art. 131.3- a los funcionarios, y, en tal sentido, se expresa el Estatuto Básico del Empleado Público –arts. 1.3 y 52.<sup>25</sup>
- p) *Igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres*. Enunciado en el Estatuto de Autonomía como igualdad de género –art. 15-, en el ámbito de la organización de la Administración tiene su principal manifestación en el principio de representación equilibrada<sup>26</sup>. A este respecto el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que una ley regulará el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración andaluza cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno o a los miembros del mismo en sus respectivos ámbitos –art. 135.<sup>27</sup> En este sentido, la LAJA –art. 18.1- ordena que se garantizará la representación equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno. A estos efectos, se

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

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

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

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

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

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

q) *No discriminación*. Además del derecho constitucional a la igualdad ante la ley –art. 14 CE-, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en su Título I, «particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas». En particular, debe subrayarse el alcance transversal de los principios de normalización, accesibilidad universal y diseño para todos, y de las políticas en materia de discapacidad, directamente aplicables a las relaciones con las Administraciones públicas<sup>29</sup>. Y, en este sentido, la propia LAJA declara que en la organización y gestión de los servicios públicos se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad –art. 5.2-.

r) *Proximidad a la ciudadanía*. Mencionado también en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, su ámbito natural es el competencial. Y, en este sentido, en sede de Competencias de la Comunidad, el propio Estatuto declara que todas las actuaciones de las Administraciones andaluzas en materia competencial se regirán por los principios de eficacia, proximidad y coordinación entre las Administraciones responsables –art. 44-. Además, este principio forma parte del más amplio principio de buena administración –art. 5.1.d) LAJA-. Aun cuando no lo explicita la LAJA, la idea de proximidad de los ciudadanos puede servir de fundamento de la desconcentración territorial de competencias. De hecho, la idea de proximidad está explicitada tanto en la configuración de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías –art. 40.2-, como puede fundamentar la creación de órganos o estructuras administrativas de ámbito comarcal –art. 35.2.<sup>30</sup>. No obstante, hay otra significación de la idea de Administración próxima que alude no ya a operaciones de descentralización o desconcentración de competencias, sino al desarrollo de la Administración electrónica<sup>31</sup>.

---

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

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

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

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

- s) *Responsabilidad por la gestión pública*. Se trata de un principio inspirado en la LOFAGE –art. 3.2-. Se trata, no obstante, de un principio que tiene su ámbito en el estatuto de las autoridades y empleados públicos. En lo que se refiere a las primeras, nos remitimos al Capítulo dedicado al estudio de los altos cargos. Y en relación con el personal al servicio profesional de las Administraciones públicas, baste señalar que una de las señas de identidad del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público es la evaluación y responsabilidad en la gestión –art. 1.3.i-. Con todo, donde se plantea de forma más abierta la necesidad de hacer efectiva la responsabilidad por la gestión pública es en relación con el personal directivo profesional –art. 13.3 EBEP-. Y a este respecto la LAJA se limita a prever que en el contrato plurianual de gestión a suscribir por las agencias de régimen especial deberán contemplarse los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo de la agencia –art. 72.1.<sup>32</sup>.
- t) *Buena administración y calidad de los servicios*. En realidad se trata de dos principios. Por lo que se refiere a la buena administración, el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía la configura como derecho ciudadano: «Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca»<sup>33</sup>. Se trata, pues, de un principio propio de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y que por su contenido se trataría de un macro principio pues engloba otros principios como el de transparencia, participación y celeridad. Y, en este sentido, la propia LAJA –art. 5.1- establece que, en su relación con la ciudadanía, la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con el principio de buena administración, que comprende el derecho de la ciudadanía a:

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

33 Como otros preceptos del Título I, este derecho a la buena administración se encuentra parcialmente inspirado en el Estatuto de Cataluña. “Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las afinidades que la justifican” –art. 30.2-. Pero, sobre todo, el Estatuto andaluz sigue, de modo más fiel que el catalán, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea –art. 41-.

1. Que los actos de la Administración sean proporcionados a sus fines<sup>34</sup>.
2. Que se traten sus asuntos de manera equitativa, imparcial y objetiva.
3. Participar en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el procedimiento establecido<sup>35</sup>.
4. Que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, siguiendo el principio de proximidad a la ciudadanía.
5. Participar en los asuntos públicos<sup>36</sup>.
6. Acceder a la documentación e información de la Administración de la Junta de Andalucía en los términos establecidos en esta Ley y en la normativa que le sea de aplicación<sup>37</sup>.
7. Obtener información veraz<sup>38</sup>.
8. Acceder a los archivos y registros de la Administración de la Junta de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca<sup>39</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

en la gestión. Asimismo, la LAJA –art. 6.2- establece que el Consejo de Gobierno promoverá entre los órganos de la Administración y las entidades dependientes o vinculadas la mejora continua de la calidad, así como el desarrollo de las cartas de servicio y de derechos<sup>40</sup>. A este respecto, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía, que considera como un principio rector la prestación de unos servicios de calidad –art. 37.1.1<sup>o</sup>-, ordena a la Administración de la Junta de Andalucía a hacer pública la oferta y características de prestación de los servicios, así como las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma –art. 137<sup>41</sup>.

Ahora bien, debe observarse que estas exigencias de calidad van más allá de los servicios prestados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades públicas vinculadas a ésta, pues se extiende también a entidades instrumentales jurídico-privadas pertenecientes al sector público andaluz<sup>42</sup> e, incluso, a entidades privadas que conciertan sus servicios con la Administración de la Junta de Andalucía<sup>43</sup>. Se trata de una medida necesaria, pues de otro modo las decisiones organizatorias de la Administración sobre el modo, directo o indirecto, de gestión de sus servicios tendrían una repercusión directa sobre la calidad de los mismos, con la consiguiente discriminación para los usuarios de los servicios públicos.

---

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

41 De modo similar, el Estatuto de Cataluña –art. 30.3- dispuso que las leyes deben determinar los casos en que las Administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.

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

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

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

### 2.3.1. Delimitación de los órganos y unidades administrativas

La Ley de Gobierno y Administración de 1983 no sólo no definía los órganos administrativos, sino que además incluía dentro de esta categoría lo que eran simples unidades administrativas. Así, tras declarar que las Consejerías estarán integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados, bajo la superior dirección del Consejero, añadía: «La estructura de cada Consejería se integra por los niveles orgánicos de Viceconsejerías, Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados» -art. 37.2-. De este modo, se incluía en la noción de órgano estructuras inferiores como los Servicios, Secciones y Negociados. De hecho en las primeras estructuras orgánicas de las Consejerías de la Junta de Andalucía, la disposición alcanzaba a determinar los Servicios, Secciones e incluso Negociados de las distintas Direcciones y Subdirecciones Generales<sup>44</sup>.

Sin embargo, a partir de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública se fue abriendo paso la distinción entre órganos administrativos propiamente dichos, únicos que pueden tener atribuidas la titularidad de las competencias públicas, y los puestos de trabajo propios del personal al servicio profesional de las Administraciones públicas, y objeto de los instrumentos de clasificación (las relaciones de puestos de trabajo)<sup>45</sup>. En esta línea, la doctrina más autorizada señaló que, en sentido propio, sólo deben ser calificados de órganos aquellas unidades funcionales dotadas de capacidad para actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas<sup>46</sup>.

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

---

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

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

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

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

Si bien la LOFAGE es de aplicación exclusivamente a la Administración del Estado, las leyes autonómicas sobre Administración pública aprobadas con posterioridad a la misma han incorporado esta distinción<sup>47</sup>. Y también en esta línea la LAJA –art. 13.1- declara que bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, las Consejerías y las agencias administrativas se componen de *órganos* y *unidades* administrativas.

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

Como puede observarse, en la definición de los órganos administrativos, la LAJA sigue al pie de la letra la definición de la LOFAGE, hasta el punto en que incurre en la misma inexactitud que ésta, pues califica a los órganos de “unidades administrativas” como si fueran una especie de un género más amplio constituido por las unidades administrativas, cuando lo cierto es que tanto su funcionalidad y régimen jurídico son bien diversos. Lo que sí es cierto es que órganos y unidades administrativas son estructuras funcionales o elementos organizativos de las Administraciones públicas. Sin embargo, sí corrige la LAJA el error de la LOFAGE de confundir la noción de «órgano» con la de «cargo». En efecto, mientras la LOFAGE –art. 6- califica de «órganos» a los Ministros, Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales y demás, con mayor rigor la LAJA –art. 16- califica de órganos a la Consejería, Viceconsejería, Secretaría General y Dirección General<sup>48</sup>.

---

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

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

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

Además, la LAJA, siguiendo de nuevo el criterio de la LOFAGE establece que las unidades administrativas se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo –art. 14.2-, que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno –art. 27.16 Ley 6/2006 del Gobierno-. Tal vez por esta razón, la LAJA ha omitido el precepto de la Ley de Gobierno y Administración de 1983 según el cual las Direcciones Generales se estructuran en Servicios, Secciones y Negociados –art. 37.2-. Menos aún, y a diferencia de otras leyes autonómicas, la LAJA no contiene definición alguna de estas unidades tradicionales de la Administración española<sup>49</sup>. Y, en nuestra opinión, se trata de un criterio acertado, pues no parece una Ley la norma más adecuada para entrar en este nivel de determinaciones. Además, en la práctica, este tipo de preceptos se han visto desbordados por la compleja realidad de las modernas organizaciones administrativas reflejadas en las Relaciones de Puestos de Trabajo<sup>50</sup>.

En todo caso, esta delimitación sí está contenida en el Decreto 90/1993, de 13 de julio, por el que se determinan las funciones de Servicios, Secciones y Negociados y unidades asimiladas, si bien su vigencia es ahora dudosa los contenida en la Ley 6/1983 plantea la vigencia del<sup>51</sup>. No obstante, la delimitación de funciones contenida en el Decreto 90/1993 encaja adecuadamente en la referida

---

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

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

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

noción de la LAJA de las unidades administrativas como estructuras de preparación y gestión de los procedimientos. Así, tras declarar que tienen la consideración de Servicios, Secciones y Negociados aquellas unidades que con esa denominación u otra equivalente aparecen recogidas en las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo de las Consejerías y Organismos Autónomos adscritos a las mismas, el Decreto precisa que el ámbito competencial de dichas unidades es el definido por lo dispuesto en las correspondientes normas orgánicas, las Relaciones de Puestos de Trabajo y las normas de desarrollo que al objeto se dicten por los Consejeros correspondientes. Finalmente, y en conexión con las reglas procedimentales contenidas en la LRJPAC, el Decreto 90/1993 delimita las facultades relativas a la gestión procedimental que corresponden a cada categoría de unidad administrativa<sup>52</sup>.

Por último, debe señalarse la relativa generalización en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía de la figura del Coordinador General (con nivel 30), generalmente con funciones de coordinación de una Dirección General o Secretaría General Técnica y, por tanto, con nivel superior a los Jefes de Servicios<sup>53</sup>.

### 2.3.2. Creación de órganos

De entrada, debe destacarse la ausencia en el Estatuto de Autonomía, con carácter general, de una reserva de Ley en relación con la creación, modificación y supresión de los órganos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>54</sup>. Por su parte, la LAJA

- 
- 52 Son funciones de los Servicios u órganos asimilados las siguientes: a) Ordenar el despacho de asuntos. b) Elaborar la propuesta de los actos administrativos que sean competencia del inmediato órgano superior. c) Proponer la ampliación de plazos en los supuestos de los artículos 42.2, párrafo 2.º y 49.1, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, y la declaración de urgencia en los procedimientos. d) Notificar actos a sus destinatarios. e) Acordar la mejora de las solicitudes. f) Autorizar el acceso a los documentos y registros que obren en los archivos del Servicio en los términos previstos en la Ley, entre otras. Son funciones propias de las Secciones u órganos asimilados las siguientes: a) Informar a los interesados del estado de tramitación de los expedientes en su ámbito de actuación, sin perjuicio de que dicha función se pueda encomendar a otro órgano especializado. b) Expedir y autorizar las copias de documentos públicos o privados a que se refiere la Ley 30/1992, obrantes en los expedientes que se encuentren tramitándose por dichos órganos. c) Informar y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones imponen a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar. d) Acordar la acumulación de expedientes. e) Requerir la subsanación de escritos o solicitudes a los interesados. f) En general las funciones de instrucción de los procedimientos y aquellas otras que se les atribuyan por delegación o desconcentración o tengan ya atribuidas expresamente. Corresponde a los Negociados u órganos asimilados el despacho y la tramitación de aquellos asuntos que consistan en la simple constatación de hechos y en la aplicación automática de normas y que no estén incluidas en ninguno de los artículos anteriores. Finalmente, el Decreto añade que las distintas Consejerías, en el ejercicio de sus potestades reglamentarias y en sus ámbitos respectivos determinarán los órganos asimilados a los Servicios, Secciones y Negociados. Sería, por ejemplo, el caso de los Departamentos en algunas Consejerías, asimilados a las Secciones.
- 53 Así, por ejemplo, por Decreto 161/1992, de 8 septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se crearon en una Dirección General dos unidades de nivel 30: Coordinador de servicios del transporte y Coordinador de infraestructura de transportes.
- 54 Sí existe esta reserva de ley para determinados órganos de relevancia estatutaria. Así, por ejemplo, el Estatuto remite a una ley del Parlamento la regulación de la composición, competencia y funcionamiento del Consejo Consultivo de Andalucía –art. 129.2-, o del órgano mixto de relación de la Junta de Andalucía con los Ayuntamientos –art. 95-. Por ello, el Estatuto o la LAJA podrían haber contenido un precepto similar al art. 103.2 de la Constitución, que declarara que los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Y un precepto similar se contiene en la legislación de la mayoría de las Comunidades Autónomas.

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

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

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

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

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

En relación con los requisitos para la creación de los órganos, la LAJA –art. 22.1- establece que, además de los requisitos determinados en la legislación básica estatal<sup>55</sup>, la norma de creación del órgano deberá contener determinadas previsiones. De este modo, si se integran las previsiones de ambas leyes, los requisitos son los siguientes:

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

---

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

- c. Determinación de su forma de integración en la Administración de la Junta de Andalucía y su dependencia jerárquica. A este respecto, debe recordarse que los órganos directivos típicos, tanto centrales como periféricos, dependen bien de una Consejería o de otro órgano directivo (Viceconsejería o Secretaría General), y todos los demás órganos de la Administración de la Junta de Andalucía se encuentran bajo la dependencia o dirección de alguno de los órganos anteriores –art. 16.4-.
- d. Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento. A este respecto, la LAJA –art. 22.3 establece que la aprobación de la norma de creación del órgano deberá ir precedida de la valoración de la repercusión económico- financiera de su ejecución, así como de los informes y demás documentación exigidos en la normativa de aplicación<sup>56</sup>.

Asimismo, de acuerdo con el precepto básico contenido en la LRJPAC –art. 12.3-, según el cual no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos, la LAJA –art. 22.2- establece que en ningún caso se podrán crear nuevos órganos y unidades administrativas sin que en el expediente de su creación quede acreditado que sus funciones y atribuciones les corresponden como propias, por no coincidir con las de otros órganos o unidades administrativas existentes. En los supuestos en que concurra dicha coincidencia se deberá prever expresamente la supresión o disminución competencial del órgano o unidad administrativa afectados. La Consejería competente en materia de Administración Pública comprobará en cada caso el cumplimiento de esta exigencia<sup>57</sup>.

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

---

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

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

### 2.3.3. Clasificación de los órganos

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

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

Al margen de la corrección técnica de la confusión entre órgano y cargo en la Ley 6/1983, la LAJA no menciona al Presidente, Vicepresidentes y al Consejo de Gobierno como órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía. Siguiendo una vez más las pautas de la LOFAGE, la LAJA trata de deslindar el Gobierno de la Administración<sup>59</sup>. En efecto, el Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno son los órganos de dirección política de la Comunidad Autónoma, como ahora expresa el Estatuto de Autonomía para Andalucía –art. 119.2-. El Presidente coordina la Administración de la Comunidad Autónoma –art. 117.1<sup>60</sup> y el Consejo de Gobierno la dirige –art. 119.2-, pero ambos no se confunden con ésta. Distinto es el caso de los Consejeros: en el caso de que sean titulares de una Consejería, además de formar parte del Consejo de Gobierno y ejercer las atribuciones que les corresponden como integrantes del mismo –art. 21 Ley 6/2006 del Gobierno-, ejercen la dirección del órgano superior de la Administración de la Junta de Andalucía, que es la Consejería –art. 20.1 Ley 6/2006 del Gobierno-. Por el contrario, en el caso de llamados Consejeros sin cartera, su naturaleza se ceñirá a su condición de miembro del Gobierno. Por su parte, en el caso de los Vicepresidentes, su omisión de la condición de órganos superiores no impide que, en el caso de que asuman la titularidad de una Consejería –art. 19.2 Ley 6/2006 del Gobierno-, aúnen también la condición de órgano superior.

---

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

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

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

De otro lado, la LAJA configura a las Consejerías como los únicos órganos superiores de la Administración (general) de la Junta de Andalucía –art. 16.2, criterio extendido en la legislación autonómica<sup>61</sup>. Se trata de una diferencia respecto a lo establecido en la LOFAGE para la Administración General del Estado, donde además de los Ministros también se consideran órganos superiores los Secretarios de Estado. Naturalmente, los Secretarios de Estado no tienen cabida en la organización autonómica, pero sí es cierto que en algunas Comunidades Autónomas se ha modificado recientemente la Ley autonómica para extender la condición de órgano superior a los Viceconsejeros<sup>62</sup>.

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

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

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

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

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

## 2.4. Especial referencia a los órganos colegiados

### 2.4.1. Evolución de la ordenación legal de los órganos colegiados

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

Por su parte, cuando en 1992 el legislador estatal decide renovar la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), al igual que en otras materias, asume con naturalidad los contenidos de la vieja Ley, incluyendo también un Capítulo dedicado al régimen jurídico general de los órganos colegiados que contiene incluso una normativa general más completa que la precedente<sup>64</sup>. Y lo cierto es que en las tres décadas que mediaron entre la Ley de Procedimiento de 1958 y la de 1992 los órganos administrativos colegiados experimentaron un proceso de expansión y multiplicación hasta entonces desconocido y que aún sigue desplegándose sin aparente contención; expansión que obedece, entre otras razones, a necesidades de coordinación interorgánica, de cooperación y coordinación interadministrativa, de creación de cauces de participación administrativa, así como de articulación de órganos de gobierno y dirección en el ámbito de la Administración institucional o especializada. Y la Administración de la Junta de Andalucía no ha sido, naturalmente, ajena a este fenómeno<sup>65</sup>.

---

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

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

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

Ahora bien, a diferencia de la ordenación contenida en la Ley de Procedimiento de 1958, la regulación de los órganos colegiados de la LRJPAC, no sólo se declaraba aplicable a la Administración del Estado sino también a las Administraciones autonómicas y locales, al atribuírsele el carácter de normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por este motivo, buena parte de los preceptos de la Ley 30/1992 referidos a los órganos colegiados (todos menos el dedicado a las convocatorias y sesiones) fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, que resolvió el recurso en la Sentencia 50/1999, el cual declaró que tales preceptos no son de aplicación de las Comunidades Autónomas<sup>66</sup>.

En todo caso, al despojar la STC 50/1999 de su carácter básico a la mayor parte del Capítulo de la LRJPAC dedicado a los órganos colegiados, y de acuerdo con la polémica doctrina del propio Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, dichos preceptos únicamente sirven como normas supletorias para los órganos colegiados de la propia Administración del Estado, pero no constituyen ni siquiera normas supletorias para los órganos colegiados de las Administraciones autonómicas, pues todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, tienen atribuidas competencias normativas sobre régimen jurídico de sus respectivas Administraciones. Y por este motivo, las Comunidades Autónomas se ven obligadas a introducir en sus Leyes de Administración normas generales referentes a los órganos colegiados, en las que, por lo general, además de seguir de modo bastante fiel la ordenación de la LRJPAC, se ha seguido también el ejemplo ofrecido por el propio Estado en la LOFAGE sobre organización de sus propios órganos colegiados. Y este es justamente el caso de la ordenación sobre los órganos colegiados contenida en la LAJA, tal como se expone seguidamente<sup>67</sup>.

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

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

### 2.4.2. Definición y clasificación

Siguiendo parcialmente a la LOFAGE, la LAJA –art. 19.1- define inicialmente a los órganos colegiados como aquellos que están compuestos por tres o más miembros que, reunidos en sesión convocada al efecto, deliberan y acuerdan colegiadamente sobre el ejercicio de las funciones que les están encomendadas<sup>68</sup>. Pero esta definición debe ser completa con otro precepto, según el cual los órganos colegiados tendrán esta naturaleza cuando reúnan los requisitos establecidos en la Ley (que se detallan seguidamente). «En los demás casos constituirán unidades administrativas especiales, bajo la denominación de comités u otras similares que no coincidan con las de los órganos». De este modo, se realiza el carácter formal y estructural de los órganos colegiados, para diferenciarlos de los grupos y comisiones de trabajo que eventualmente se crean en el seno de la Administración, y cuyos acuerdos en ningún caso pueden tener trascendencia jurídica directa frente a terceros<sup>69</sup>.

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

- a) Por su composición, en interdepartamentales o pertenecientes a una sola Consejería. Aun cuando no lo especifica la LAJA, parece que debe entenderse por órganos interdepartamentales aquellos cuyos miembros proceden de diferentes Consejerías. Entre ellos destacan las Comisiones Interdepartamentales, que son objeto de estudio en este trabajo<sup>70</sup>.
- b) Por su ámbito funcional, en órganos asesores, decisorios y de control. La gran mayoría de los órganos colegiados son órganos asesores, debido a su composición más o menos participada, pues –como se verá seguidamente- la propia LAJA –art. 32.3- establece que este tipo de órganos no tendrán competencias decisorias. No obstante, no debe minusvalorarse el importante papel que desempeñan muchos de estos órganos asesores o consultivos en la actuación de la Administración autonómica<sup>71</sup>. Más aún, la atribución a órganos colegiados de funciones decisorias viene impuesta, en algunos

---

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

69 Así, art. 40.3 LOFAGE.

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

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

casos, por la Ley con la finalidad legal garantizar la objetividad e interdisciplinariedad de la actuación administrativa<sup>72</sup>. Por último, no faltan órganos colegiados con funciones consultivas y resolutorias<sup>73</sup>.

- c) Por su régimen de adscripción, según estén bajo la dependencia de otro órgano jerárquicamente superior o dispongan de autonomía funcional. El caso paradigmático de órgano dotado de autonomía funcional sería el Consejo Consultivo de Andalucía –art. 129.2 Estatuto de Autonomía para Andalucía-.
- d) Por las características de sus miembros, en órganos de participación administrativa o social. Y la propia LAJA –art. 20- declara que son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos<sup>74</sup>. A este respecto, alguna norma autonómica precisa que la participación de representantes de otras Administraciones públicas requiere su aceptación voluntaria, que una norma aplicable a dichas Administraciones así lo determine o que un convenio así lo acuerde<sup>75</sup>.

Más aún, la propia LAJA –art. 32.1- establece que para hacer efectivos los principios de participación social en la mejora de la calidad de los servicios, se podrán crear en la Administración de la Junta de Andalucía órganos de participación con fines de información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas o de actuaciones con gran incidencia social y de audiencia a sectores o colectivos determinados, que puedan resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas.

---

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

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

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

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

En todo caso, debe observarse que la creación de órganos participativos es una exigencia de la propia Constitución, al ordenar que la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social «y en a actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general» -art. 129.1-. Y, en este sentido, debe subrayarse que el Estatuto de Autonomía establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca<sup>76</sup> -art.8.4.2.-.

Y, en este sentido, en no pocos ámbitos de actuación de la Administración autonómica las Leyes sectoriales declaran que el principio de participación ciudadana es uno de los principios informantes de la actuación pública<sup>77</sup>.

Asimismo, la LAJA precisa que este tipo de órganos no tendrán competencias decisorias<sup>78</sup>. Con todo, debe señalarse que tal limitación puede ser modulada por Ley, como de hecho sucede en el ámbito educativo<sup>79</sup>.

### 2.4.3. Régimen de los órganos colegiados

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

---

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

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

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

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

alguna de las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla. Y ello independientemente de que dichas Entidades se rijan por el Derecho Privado, pues como declara la propia LAJA en relación con las agencias públicas empresariales –art. 69.1- y las agencias de régimen especial –art. 71.2-, la formación de la voluntad de sus órganos debe estar sometida al Derecho Administrativo<sup>80</sup>. Así, en otras leyes autonómicas se explicita que el régimen se aplica tanto a los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad Autónoma como de sus organismos públicos<sup>81</sup>. Para salvar esta dificultad, puede defenderse una interpretación amplia, no técnica, de la “Administración de la Junta de Andalucía” en el sentido expresado en el art. 3 de la LAJA, que engloba órganos y entidades instrumentales.

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

#### **2.4.4. Creación, modificación y supresión**

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

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

---

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

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

- e. Su adscripción administrativa. Se trata de especificar si el órgano colegiado se sitúa bajo la dependencia de otro órgano jerárquicamente superior o, por el contrario, dispone de autonomía funcional<sup>82</sup>. En el caso específico de los órganos colegiados de participación ciudadana, la LAJA vuelve a insistir en esta idea, al establecer que sus normas de creación determinarán, además de su régimen interno, su adscripción concreta y, en su caso, dependencia administrativa, «a los efectos de convocatoria y celebración de sesiones, adscripción de medios y tramitación de sus actuaciones» –art. 32.2-. Con esta precisión parece que se quiere decir que estos órganos, si bien se integran en la Administración autonómica, no participan en la estructura orgánica de ésta<sup>83</sup>.
- f. Sus funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya<sup>84</sup>. Aquí debe recordarse que los órganos colegiados de participación ciudadana no pueden tener asignadas competencias decisorias –art. 32.2-.

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

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

---

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

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

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

En realidad, a la vista de la primera regla (pues la tercera es obvia, al exceder el órgano del ámbito de una Consejería) cabe pensar que los “órganos” que sí pueden ser creados por Orden de una Consejería no son propiamente tales órganos, en el sentido expresado por el art. 13.2 LAJA, sino simples unidades para la preparación de asuntos y asistencia al órgano directivo correspondiente. De hecho, la propia LAJA establece que las personas titulares de las Consejerías podrán crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma. La norma de creación determinará su régimen interno y –añade la Ley–: «Los actos de estas comisiones tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería» –art. 24.3-. Por tanto, en puridad no se trataría de verdaderos órganos, sino de esos “comités” a los que se refiere la propia LAJA para diferenciarlos de los órganos colegiados en sentido estricto –art. 88.1.<sup>85</sup>. Además, no debe olvidarse que la creación de múltiples órganos colegiados de la Administración se efectúa mediante Ley, si bien para la constitución del órgano será necesaria la aprobación del decreto correspondiente en el cual se desarrollen las competencias, organización y funcionamiento del órgano<sup>86</sup>.

Por último, la LAJA –art. 90- establece que son causas de extinción de los órganos colegiados el transcurso del plazo previsto para su extinción y el cumplimiento de su objeto o fin. «El órgano que acordó su creación, constatada alguna de tales circunstancias, dictará la norma o acuerdo de extinción. También podrá adoptarla en caso de paralización de su actividad, de prolongada inactividad o de pérdida sobrevinida de su objeto o fin». En realidad, habría bastado con establece que la modificación y supresión de los órganos colegiados se llevará a cabo en la misma forma dispuesta para su creación, salvo que ésta hubiera fijado plazo previsto para su extinción, en cuyo caso ésta se producirá automáticamente en la fecha señalada al efecto<sup>87</sup>. Asimismo, en ocasiones, se aprueban Decretos con la exclusiva finalidad de supresión de órganos colegiados de la Administración<sup>88</sup>.

---

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

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

87 Así, LOFAGE –art. 40.4-.

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

### 2.4.5. Composición

De acuerdo con la LAJA –art. 92.1-, los órganos colegiados estarán compuestos por el número de miembros que determine su norma o convenio de creación, uno de los cuales será titular de la presidencia. Asimismo, contarán con una persona que ejerza la secretaría, que podrá ser un miembro del propio órgano colegiado o una persona al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>89</sup>. El número de miembros previsto deberá ser proporcionado a la naturaleza y características de las funciones del órgano colegiado y, en su caso, a los intereses representados en el mismo, debiendo garantizarse la celeridad y la eficacia de su funcionamiento.

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

- a) Del cómputo se excluirán aquellos miembros que formen parte del órgano en función del cargo específico que desempeñen, es decir, los llamados miembros natos.
- b) Cada una de las instituciones, organizaciones y entidades que designen o propongan representantes deberá tener en cuenta la composición de género que permita la representación equilibrada<sup>90</sup>.

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

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

---

89 En este sentido art. 25.1 LRJPAC.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por último, en relación con el titular de la secretaría, la LAJA –art. 95.1- establece que la designación de la persona titular de la secretaría será determinada en la norma de creación o de funcionamiento del órgano colegiado, la cual establecerá la forma de su sustitución, que deberá recaer en una persona con la misma cualificación y requisitos que su titular, precisión esta última que añade la LAJA<sup>91</sup>.

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

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

---

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

### 2.4.6. Funcionamiento

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

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

- a) Los votos particulares que formulen por escrito los miembros del órgano colegiado en el plazo que establezca su norma reguladora y, en su defecto, de cinco días<sup>92</sup>.
- b) El sentido y la motivación del voto emitido o de la abstención de los miembros del órgano colegiado que se presenten por escrito en la misma sesión<sup>93</sup>.
- c) La transcripción de las intervenciones, presentadas durante la sesión o en el mismo día, previa comprobación por la persona titular de la secretaría de su fiel correspondencia con las realizadas. En caso de discrepancia, decidirá la persona titular de la presidencia<sup>94</sup>.
- d) Las resoluciones adoptadas por la persona titular de la presidencia durante la sesión, relativas al orden y moderación de los debates, que susciten la oposición de alguno de los miembros y no sean objeto de acuerdo por el órgano colegiado. Junto al contenido de la resolución deberá incluirse una sucinta referencia a la causa que la motive. Este es realmente el aspecto más novedoso en relación con el régimen general previsto en la LRJPAC.

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

---

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

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

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

se ha desaprovechado la oportunidad de introducir otras determinaciones no previstas en la LRJPAC. Así, dado que la práctica de las votaciones secretas incide sobre el régimen de responsabilidad de los miembros y los vicios del acto colegial, pudo valorarse la conveniencia de establecer, con carácter general, el carácter público de las votaciones y predeterminar los supuestos en los cuales la votación podrá ser secreta<sup>95</sup>.

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

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

#### 3.1. Las Consejerías

##### 3.1.1. Noción

La LAJA –art. 23- establece que la Administración de la Junta de Andalucía se organiza en Consejerías, a las que corresponde la gestión de uno o varios sectores de actividad<sup>97</sup>. En puridad, sería más exacto decir que la Administración “general” de la Comunidad Autónoma se organiza en Consejerías, pues como reconoce la propia LAJA –art. 51.2- las Agencias tienen

---

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

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

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

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

En todo caso, como no puede ser de otro modo en una Administración moderna, la LAJA mantiene el modelo de Administración departamental ordenado en la antigua Ley de Gobierno y Administración –art. 36-, común a la Administración General del Estado –art. 6.1 LOFAGE- así como a todas las Administraciones autonómicas<sup>98</sup>. Otra cosa es, naturalmente, la idoneidad de una concreta división departamental<sup>99</sup>.

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

Por último, de su posición central en el entramado de la Administración de la Junta de Andalucía es expresivo que, a diferencia de lo que sucede en la Administración General del Estado con los Ministros, los Consejeros son –como nos consta- los únicos órganos superiores de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 16.2 LAJA-<sup>100</sup>. El resto de los órganos, centrales y periféricos, son órganos directivos subordinados a un órgano superior –art. 17.1 LAJA- y, por tanto, a un Consejero.

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

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

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

### 3.1.2. Creación, modificación y supresión de las Consejerías

La Ley de Gobierno y Administración en su redacción original contenía la relación nominal de Consejerías que integraban la Administración de la Comunidad Autónoma, y añadía que toda variación en el número, denominación y competencias de las distintas Consejerías, así como toda modificación sustancial de las mismas, debía establecer mediante Ley, excepto cuando se tratase de refundir Consejerías existentes o que la modificación no supusiera un aumento del gasto, en cuyo caso podía realizarse por Decreto del Presidente –art. 36<sup>101</sup>. Esta reserva formal de ley obligó, por ejemplo, a emplear la Ley presupuestaria para crear en su día la Consejería de Medio Ambiente<sup>102</sup>. Sin embargo, este precepto fue modificado por Ley 77/1996, de 31 de julio, de los Presupuestos de Andalucía para 1996, en el sentido de que por Decreto del Presidente se podrá modificar el número, denominación y competencias de las distintas Consejerías, con sujeción al conjunto de disponibilidades del Presupuesto vigente<sup>103</sup>.

---

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

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

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

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

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

Lo cierto es que la reserva formal de Ley ordenada en la redacción original de la Ley de Gobierno y Administración ni constituía una exigencia del Estatuto ni concordaba con la posición institucional del Presidente de la Comunidad Autónoma. Y, en este sentido, la LGA –art. 10.1.h) establece que corresponde al Presidente de la Junta de Andalucía dictar decretos que supongan la creación de Consejerías. La modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o en su orden de prelación, así como la supresión de las mismas<sup>104</sup>.

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

En cuanto a la evolución del número de Consejerías a lo largo de las distintas legislaturas, con carácter general, sobre la primera cuestión puede recordarse que el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de mayo de 1981 (conocida también Comisión García de Enterría, por su presidente) sugirió que los ejecutivos regionales debían estar integrados por un número reducido de miembros, variable, desde luego, en atención a la cantidad de competencias asumidas y a la población y extensión territorial de cada Comunidad autónoma<sup>105</sup>. No obstante, el Informe Enterría fue consciente de que este tipo de limitaciones no podían introducirse en la legislación estatal, por afectar de lleno a la potestad autoorganizatoria de las Comunidades, de modo remitió su formulación concreta a los pactos políticos entre las fuerzas mayoritarias. Y, en tal sentido, en los pactos políticos se acordó que los ejecutivos regionales no debían tener un número de miembros superior a diez. Y esta limitación del número de miembros del ejecutivo a un máximo de diez pasó a algunos Estatutos de Autonomía, si bien desapareció tras las reformas de los estatutos de 1996-1999<sup>106</sup>.

En todo caso, tal limitación del número de miembros del Ejecutivo no llegó a introducirse en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981<sup>107</sup>. Y, con buen criterio, tampoco se incluyó en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 ni en la vigente LAJA, a diferencia de lo previsto en algún ordenamiento autonómico<sup>108</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

110BOJA nº 74, de 30 de julio.

111BOJA nº 17, de 1 de marzo.

112BOJA nº 63, de 28 de julio.

113BOJA nº 121 de 3 de agosto.

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

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

---

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

115 BOJA nº 50, de 29 de abril.

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

117 BOJA de 21 de abril.

118 BOJA de 24 de abril.

119 BOJA de 23 de marzo.

Como puede observarse, el número global de Consejerías ha oscilado entre 9 y 15. Una comparación superficial con otros ejecutivos autonómicos podría inferir un número elevado. Sin embargo, conviene tener presente que la Comunidad andaluza asumió competencias plenas desde un primer momento (caso de salud y educación), además de tratarse de la Comunidad con más población y la segunda en extensión geográfica. Asimismo, el incremento de departamentos en el Gabinete de 1996 y 2000 se explica, en parte, por la composición del Gobierno mediante una alianza con otra formación política<sup>120</sup>, y, a partir del 2000, con la transferencia de las competencias en materia de Administración de Justicia.

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

Finalmente, puede señalarse junto a Consejerías ya tradicionales, a lo largo de estas legislaturas se han creado otras que pueden ya considerarse en cierto modo consolidadas en la organización de la Administración andaluza. Así, la Consejería primero de Asuntos Sociales (1990 y 1996) y, tras un breve paréntesis, después de Igualdad y Bienestar Social (desde 2004), es un Departamento plenamente justificado, pues las competencias sobre servicios sociales son exclusivas de la Comunidad Autónoma<sup>121</sup>. Es también el caso de la Consejería de Medio Ambiente (desde 1994), pues al corresponder a la Comunidad Autónoma las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente, la autoridad ambiental por antonomasia es la Administración autonómica<sup>122</sup>. Asimismo, aun cuando la creación de la Consejería de Turismo y Deporte, como la de Relaciones con el Parlamento, fue fruto de la necesidad de llegar a una coalición de gobierno, parece haberse consolidado (con la adición de Comercio desde 2004), como reflejo también del peso del sector turístico en el conjunto de la economía andaluza. Por último, como consecuencia de la transferencia de

---

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

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

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

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

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

#### **3.1.4. Estatuto de los titulares de las Consejerías: remisión**

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

#### **3.1.5. Competencias de los titulares de las Consejerías**

De acuerdo con su doble naturaleza, de miembros del Consejo de Gobierno y titulares de las Consejerías, las competencias de los Consejeros se contienen tanto en la LGA –art. 21- como en la LAJA –art. 26-, así como en otras disposiciones<sup>124</sup>. En términos generales, a las personas titulares de las Consejerías les corresponde desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito competencial de sus Consejerías, de conformidad con las directrices del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía o del Consejo de Gobierno –art. 21.1 LGA-. Para el desempeño de esta función, en su calidad de órganos superiores les corresponde la planificación y superior coordinación de la Consejería, como organización situada

---

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

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

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

- *Potestades normativas.* Según la LAJA –art. 26.2-, les compete ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Como es sabido, subsanando una omisión del Estatuto de 1981, el actual Estatuto de Autonomía –art. 119.3- establece que en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma corresponde al Consejo de Gobierno «y a cada uno de sus miembros el ejercicio de la potestad reglamentaria». Y, por su parte, la LGA –art. 44.2- precisa que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno<sup>125</sup>. Asimismo, corresponde a los Consejeros proponer al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley o los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías –art. 21.3 LGA-<sup>126</sup>.
- *Designación y separación de cargos.* Corresponde a los Consejeros proponer al Consejo de Gobierno la los nombramientos y ceses de las personas altos cargos de su Consejería –art. 21.5 LGA-<sup>127</sup>. Así, debe recordarse que el nombramiento y separación de las personas titulares de los órganos directivos se realiza por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de la que dependa el órgano –art. 17.3 LAJA-<sup>128</sup>. De otro lado, corresponde a los titulares de las Consejerías nombrar y separar a los cargos de libre designación de su Consejería –art. 26.2.b) LAJA-. En tal sentido, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, autoriza a los titulares de las Consejerías para el nombramiento de personal eventual –art. 28-.

---

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

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

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

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

- *Organización.* Desde un punto de vista estructural, esto es, como capacidad de conformación de las estructuras organizativas de ellas dependientes, la facultad de las personas titulares de las Consejerías se circunscribe a elevar propuestas al Consejo de Gobierno para su aprobación, en su caso. Así, los órganos directivos de las Consejerías, como en general todos los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, se crean, modifican y suprimen por decreto del Consejo de Gobierno –art. 21 LAJA-. Así, la LGA establece que corresponde al Consejo de Gobierno aprobar la estructura orgánica de las Consejerías y de sus organismos autónomos. Por otra parte, dado que las unidades administrativas se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo –art. 14.2 LAJA-, también esta facultad escapa a los titulares de las Consejerías, pues corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos –art. 27.16-<sup>129</sup>. De este modo, la LAJA no ha recogido la regla de la Ley de Gobierno y administración según la cual la creación, modificación o supresión de los niveles orgánicos inferiores a Sección se realizarán por orden de la Consejería correspondiente –art. 38-<sup>130</sup>. Lo que sí se permite es que las personas titulares de las Consejerías puedan desarrollar el ámbito funcional de las unidades contenido en la RPT<sup>131</sup>. Por su parte, en relación con las Agencias, corresponde al titular de la Consejería de adscripción proponer al Consejo de Gobierno sus estatutos –art. 56.1-, así como proponer al Consejo de Gobierno la modificación, refundición o extinción de la agencia –art. 59 y 60 LAJA-. Lo que sí contempla la LAJA es que las personas titulares de las Consejerías puedan crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma, si bien los actos de estas comisiones tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería –art. 24.3-. Desde un punto de vista funcional, si bien la LAJA permite que las competencias atribuidas a las personas titulares de las Consejerías puedan ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes de ellas, tal desconcentración debe aprobarse mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular

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

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

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

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

- *Programación y evaluación de las actuaciones.* Corresponde a los Consejeros proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de sus Consejerías –art. 21.4 LGA-, así como aprobar los planes de actuación de la Consejería, asignando los recursos necesarios para su ejecución de acuerdo con las dotaciones presupuestarias –art. 26.2.c) LAJA-. Asimismo, les corresponde evaluar la realización de los planes y programas de actuación de la Consejería por parte de los órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos, así como de las entidades públicas dependientes –art. 26.2.f) LAJA-. Así, en relación con las Agencias, corresponde al titular de la Consejería de aprobar el plan inicial de actuación de la agencia –art. 58.1- y ejercer el control de eficacia sobre la entidad –art. 63 LAJA-, entre otras funciones<sup>132</sup>.
- *Dirección y coordinación.* Compete a los Consejeros dirigir las actuaciones de las personas titulares de los órganos directivos de la Consejería e impartirles instrucciones –art. 26.2.d) LAJA-<sup>133</sup>. Para ello, las personas titulares de las Consejerías desempeñan la jefatura superior de la Consejería –art. 25.1-<sup>134</sup>. Y, en tal sentido, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, establece que corresponde a cada Consejería dictar las instrucciones de servicio y dirigir la actividad del personal integrado en su Departamento –art. 7.1-. Asimismo, en virtud de su posición jerárquica y en su condición de órganos superiores, las personas titulares de las Consejerías están facultadas para dictar no sólo instrucciones, sino también circulares y órdenes de servicio –art. 98.1 LAJA-.
- *Gestión económica.* Corresponde a los Consejeros formular el anteproyecto de presupuesto de la Consejería –art. 26.2.g) LAJA-<sup>135</sup>, así como autorizar los gastos propios de los servicios de la Consejería no reservados a la competencia del Consejo

---

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

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

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

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

de Gobierno, dentro del importe de los créditos autorizados, e interesar de la Consejería competente la ordenación de los pagos correspondientes<sup>136</sup>. Igualmente, corresponde a los titulares de las Consejerías aprobar las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, así como son los órganos competentes para conceder las subvenciones<sup>137</sup>. Además, los titulares de las Consejerías ejercen competencias diversas en materia de gestión del patrimonio adscrito a la Consejería<sup>138</sup>.

- *Gestión de personal.* Según la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, corresponde a cada Consejería adoptar las resoluciones que procedan sobre los aspectos de la relación de empleo derivados de la ocupación de un puesto de trabajo concreto, tales como las licencias, permisos y sanciones disciplinarias que no impliquen separación del servicio –art. 7.1.<sup>139</sup>.
- *Contratación, convenios y encomiendas.* Corresponde a los Consejeros suscribir contratos y convenios relativos a asuntos propios de su Consejería, salvo en los casos en que corresponda al Consejo de Gobierno –art. 26.2.i). Así, en relación con los convenios de colaboración interadministrativa, la propia LAJA establece que la aprobación, modificación o extinción de convenios de colaboración corresponde a la persona titular de cada Consejería en el ámbito de sus competencias, salvo que el Consejo de Gobierno disponga otra cosa –art. 9.2.<sup>140</sup>. De otro lado, las personas titulares de las Consejerías están facultadas para autorizar encomiendas de gestión

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

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

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

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

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

tanto a agencias dependientes de la propia Consejería –art. 105.3 LAJA-, como a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público sobre las que ejerzan un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios –art. 106 LAJA-<sup>141</sup>. Asimismo, aunque no lo explicita la LAJA, debe entenderse que los titulares de las Consejerías pueden suscribir entre sí acuerdos de colaboración para la realización de actuaciones administrativas en ejercicio de sus competencias<sup>142</sup>.

- *Régimen jurídico.* Dentro de este concepto pueden agruparse diversas competencias como resolver los recursos administrativos, acordar y resolver la revisión de oficio y declarar la lesividad de los actos administrativos en los casos en que proceda, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno<sup>143</sup>; resolver los conflictos de atribuciones entre los órganos situados bajo su dependencia que les correspondan y plantear los que procedan con otras Consejerías<sup>144</sup>; la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno<sup>145</sup>; y el ejercicio la potestad expropiatoria<sup>146</sup> y de la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, en los casos en que les corresponda<sup>147</sup>. Por último, y siguiendo lo ya previsto en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 –art. 48-, debe significarse que los actos administrativos emanados de las personas titulares de las Consejerías ponen fin a la vía administrativa, salvo que una ley prevea específicamente un recurso ante el Consejo de Gobierno –art. 112.b) LAJA-. De este modo, y a diferencia de otras leyes autonómicas, no se prevé un recurso de alzada general ante el Consejo de Gobierno, lo cual realza la posición de los titulares de las Consejerías en la Administración de la Junta de Andalucía<sup>148</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, la LAJA no precisa cuáles de las competencias que atribuye a los titulares de las Consejerías son delegables. Está claro –y así lo recuerda innecesariamente el art. 101.3 LAJA– que son indelegables las competencias establecidas como indelegables en la normativa estatal básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas (como es el caso de la potestad reglamentaria de los consejeros –art. 13.2 LRJPAC–), pero, además, otras leyes autonómicas han especificado algunas competencias indelegables<sup>149</sup>.

### 3.1.6. Estructura orgánica de las Consejerías.

Según la LAJA –art. 24.1–, la organización interna de las Consejerías comprenderá, además de su titular, los siguientes órganos centrales: Viceconsejería, Secretaría General Técnica y Direcciones Generales. Podrán crearse, además, Secretarías Generales. Su estructura orgánica se aprueba por decreto acordado en Consejo de Gobierno –así LGA art. 27.16–, lo cual es el criterio más extendido en la legislación autonómica<sup>150</sup>. Además, como la propia LAJA declara más adelante, las Delegaciones Provinciales de las Consejerías estarán integradas en la estructura orgánica de estas y, de hecho, decretos de estructura orgánica de cada Consejería podrán determinar las competencias que se les desconcentran –art. 40.1–. Y todos estos órganos son calificados de directivos –art. 16.3–.

En todo caso, si se coteja el artículo 24.1 de la LAJA con su precedente en la Ley de Gobierno y Administración de 1983, según el cual la estructura de cada Consejería se integra por los niveles orgánicos de Viceconsejerías, Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados, más la Secretaría General Técnica –art. 37.2–, se pueden apuntar algunas diferencias relevantes. En primer, y como ya se ha señalado, la LAJA maneja un acervo conceptual más depurado, pues la Ley Gobierno y Administración de 1983 mezclaba en el precepto citado órganos y unidades administrativas. Y, en segundo lugar, la LAJA da carta de naturaleza a las Secretarías Generales, no contempladas en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 pero creadas, casi de inmediato, por vía de Decreto del Consejo de Gobierno<sup>151</sup>.

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

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

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

En cuando a la ordenación jerárquica de esta estructura orgánica, la LAJA –art. 25.1- establece que las personas titulares de las Consejerías desempeñan la jefatura superior de la Consejería y son superiores jerárquicos directos de las personas titulares de las Viceconsejerías. Los demás órganos directivos dependen de alguno de los mencionados en el apartado anterior (Consejería y Viceconsejería) y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General –art. 25.2-. En este sentido, más adelante se dice que la personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas se encuentran bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería –art. 29.1- y las personas titulares de las Direcciones Generales se encuentran bajo la dirección y control inmediatos de la persona titular de la Consejería, de la Viceconsejería o de una Secretaría General –art. 30.1-. La cuestión es que nada se dice de la dependencia directa de los Secretarios Generales, de modo que interpretado literalmente artículo 25.2 sería posible que las personas titulares de las Secretarías Generales dependan directamente bien de la persona titular de la Consejería o bien de la persona titular de la Viceconsejería. Sin embargo, en la praxis las normas orgánicas de los Departamentos suelen establecer que la persona titular de la Secretaría General depende directamente del titular de la Consejería y ostenta rango equivalente al de Viceconsejero<sup>152</sup>.

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

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

---

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

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

En efecto, si bien la Dirección General es un órgano común a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, en relación con el resto de órganos se aprecia un intento de simplificación. Así, en buena parte de las Comunidades Autónomas las figuras de los Viceconsejeros y de los Secretarios Generales Técnicos de la Administración de la Junta de Andalucía se refunden en un único órgano (es el caso de los “Secretarios Generales” en las Comunidades de Cataluña, Extremadura, Región de Murcia, Illes Balears y Cantabria, o de los “Secretarios Generales Técnicos” en las Comunidades de Asturias, Navarra y La Rioja, o de los “Subsecretarios” en la Comunidad Valenciana). Con todo hay también casos en los que se mantienen las dos figuras, como sucede en las Comunidades de Aragón, Castilla y León y Valenciana<sup>154</sup>. Ahora bien, en las Comunidades con tres órganos directivos no se contempla un cuarto órgano paralelo al Secretario General de la Administración General del Estado y de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>155</sup>. Aparentemente sólo en la Generalidad de Cataluña se contempla también la existencia de hasta cuatro tipos de órganos directivos<sup>156</sup>. Bien es cierto –como ya se ha señalado– que la Comunidad andaluza es la de mayor población y la segunda en extensión territorial.

Por último, se echa en falta en la LAJA algún precepto que oriente hacia la moderación y la flexibilidad a los decretos de estructura orgánica de las Consejerías, en el sentido de que tales Decretos deben adoptar la estructura que se considere imprescindible para el adecuado ejercicio de las competencias que tenga atribuidas cada Departamento, y distribuir éstas entre los diferentes órganos, de manera que las unidades y los puestos de trabajo se adapten con flexibilidad a los objetivos que, en cada momento, les sean asignados<sup>157</sup>.

---

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

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

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

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

### 3.1.7. Los Gabinetes de los titulares de las Consejerías

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

Las funciones de los Gabinetes se centran en el apoyo al titular en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa. Aun cuando no lo establece expresamente la LAJA, debe entenderse que los Gabinetes llevan a cabo tareas de asesoramiento y en ningún caso pueden ejecutar actos o adoptar resoluciones que correspondan a los órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma ni desarrollar tareas propias de éstos, sin perjuicio de que por Decreto se les puedan atribuir funciones específicas<sup>158</sup>.

Según el Decreto 465/2004, de 27 de julio, por el que se establece la composición y retribuciones del personal eventual adscrito a los Gabinetes de los titulares de las Consejerías de la Junta de Andalucía, los Gabinetes están integrados por un Jefe de Gabinete, Vocales Asesores, Asesores y Técnicos<sup>159</sup>. En cuanto al personal de apoyo no eventual adscrito a los gabinetes no se prevé regla alguna<sup>160</sup>.

---

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

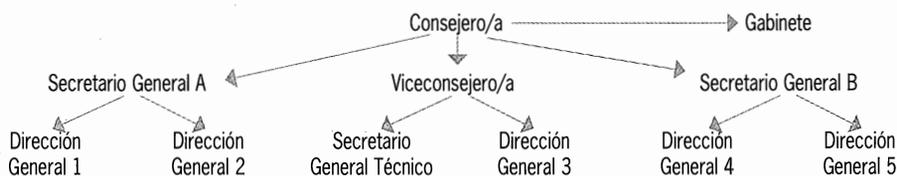
159 El titular de cada Consejería puede nombrar un Jefe de Gabinete y el personal eventual que estime necesario de entre las categorías antes mencionadas, con la limitación presupuestaria igual a la cantidad resultante de la suma de las retribuciones correspondientes a dos puestos de trabajo por cada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

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

### 3.1.8. El Consejo de Dirección

La LAJA no menciona un “órgano” común en casi todos los Departamentos desde hace varias legislaturas: el Consejo de Dirección<sup>161</sup>. La omisión tal vez se debe a que el legislador no ha querido atribuirle carácter orgánico, por lo que no pasaría de ser una simple «reunión», que tendría la importancia que en la práctica quisiera darle el titular de la Consejería, pero que carecería de significado institucional<sup>162</sup>. En todo caso, nada impide a los Decretos de estructura orgánica contemplar esta figura, como de hecho se ha venido haciendo antes y después de la LAJA.

En general, bajo la presidencia del titular de la Consejería y para asistirle en el estudio, formación y desarrollo de las directrices de la Consejería, existe un Consejo de Dirección constituido por quienes ostenten la titularidad de los órganos directivos centrales de la Consejería y de los organismos o agencias adscritos a la misma<sup>163</sup>. Asimismo, en general, se prevé que podrán ser convocados al Consejo de Dirección, cuando se estime procedente, quienes ostenten la titularidad de las Delegaciones Provinciales, así como titulares de unidades administrativas, organismos y entidades dependientes de la Consejería<sup>164</sup>. También se prevé la asistencia de la Jefatura del Gabinete de la persona titular de la Consejería<sup>165</sup>. Además, se suele atribuir al Viceconsejero la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el mismo y, en caso de vacante, ausencia o enfermedad del titular de la Consejería, asume la presidencia del Consejo. Por último, el titular de la Secretaría General Técnica suele ejercer la Secretaría del Consejo de Dirección<sup>166</sup>.



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

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

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

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

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

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

### 3.1.9. Otros órganos colegiados departamentales

Ya se ha indicado que la LAJA permite que las personas titulares de las Consejerías puedan crear en el ámbito funcional propio de la Consejería comisiones integradas por representantes de la misma, si bien los actos de estas comisiones tendrán eficacia en el ámbito interno de la Consejería –art. 24.3-<sup>167</sup>. Este es el caso de las comunes *Comisiones Asesoras de Publicaciones*, creadas como órgano consultivo colegiado encargado de asesorar e informar al titular de la Consejería sobre los Programas de Publicaciones<sup>168</sup>. De otro lado, también cabe mencionar las Comisiones Asesoras en materia de producción normativa, si bien en ocasiones se aprueban mediante Decreto<sup>169</sup>.

Un caso particular es el de las *comisiones estadísticas de las Consejerías*, órgano de coordinación estratégica de toda la actividad estadística que realice la respectiva Consejería, así como los organismos autónomos y las demás entidades públicas dependientes de la misma<sup>170</sup>.

## 3.2. Los órganos directivos de las Consejerías

### 3.2.1. Las Viceconsejerías

Ya se ha señalado antes que la LAJA –arts. 16.3 y 24.1- configura a las Viceconsejerías como órganos directivos centrales y, a diferencia de los órganos homónimos de otras Administraciones autonómicas, tienen un carácter necesario en todas las Consejerías<sup>171</sup>. Más específicamente, las personas titulares de las Viceconsejerías dependen directamente de los titulares de las Consejerías –art. 25.1- y los demás órganos directivos del Departamento dependen directamente bien de la persona titular de la Consejería bien de la persona titular de la Viceconsejería –art. 25.2-, salvo la persona titular de la Secretaría General Técnica que depende en todo caso directamente de la titular de la Viceconsejería –art. 29.1-. En definitiva, la persona titular de la Viceconsejería se configura como la primera autoridad del Departamento después de la titular del mismo. Esta idea se ha tratado de reflejar en la LAJA de un modo un

---

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

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

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

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

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

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

En todo caso, la configuración de las Viceconsejerías contenida en la LAJA no es en absoluto innovadora, pues no difiere en lo fundamental de la ordenación, eso sí más escueta, contenida en la Ley de Gobierno y Administración de 1983 e inspirada expresamente en la figura del Subsecretario de la Administración General del Estado<sup>173</sup>. Más aún, la figura de la Viceconsejería se encontraba ya en disposiciones orgánicas autonómicas anteriores a la propia Ley 6/1983 de Gobierno y Administración<sup>174</sup>. En la actualidad, la similitud de las Viceconsejerías con los Subsecretarios de Administración General del Estado es más abierta tras la LOFAGE<sup>175</sup>. No obstante, debe señalarse una diferencia importante con los Subsecretarios de Administración General del Estado: mientras estos órganos estatales suelen limitar sus atribuciones al ámbito de los llamados servicios comunes, de las Viceconsejerías de la Administración de la Junta de Andalucía, además de la dirección de dichos servicios comunes, es frecuente que dependan también directamente Direcciones Generales u organismos adscritos a la Consejería con proyección exterior, sobre todo en aquellas Consejerías que carecen de Secretaría General, pero también en Departamentos en los que existe este órgano directivo, de tal manera que se atribuyen a la Viceconsejería competencias con proyección exterior<sup>176</sup>. Asimismo, la figura del Viceconsejero de la Administración de la Junta de Andalucía es diversa a otras de igual nombre existentes en otras Comunidades Autónomas<sup>177</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

- La representación ordinaria de la Consejería después de su titular y la delegación general de éste<sup>178</sup>. En tal sentido, se suele atribuir al titular de la Viceconsejería la comunicación con las demás Consejerías, organismos y entidades que tengan relación con la Consejería, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19.1 LRJPAC<sup>179</sup>.
- La suplencia de la persona titular de la Consejería en los asuntos propios de ésta, esto es como jefe del Departamento. En cambio, la suplencia de persona titular de la Consejería en su calidad de miembro del Consejo de Gobierno sigue un criterio distinto<sup>180</sup>.
- Formar parte de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.
- Supervisar el funcionamiento coordinado de todos los órganos de la Consejería.
- Ejercer las demás facultades que les delegue la persona titular de la Consejería. Asimismo, también es común atribuir al titular de la Viceconsejería la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo.

De otro lado, la función específica de las personas titulares de Viceconsejerías consiste en la dirección, coordinación y control de los servicios comunes y los órganos que les sean dependientes –art. 27.1.d) LAJA-<sup>181</sup>. Desde este punto de vista, a las personas titulares de las Viceconsejerías les corresponde, en el ámbito de la Consejería:

- El asesoramiento a la persona titular de la Consejería en el desarrollo de las funciones que a esta le corresponden y, en particular, el asesoramiento jurídico en el ejercicio de su potestad normativa y en la producción de los actos administrativos, así como a los demás órganos de la Consejería<sup>182</sup>.
- Establecer los programas de inspección y evaluación de los servicios de la Consejería<sup>183</sup>. Así, se suele atribuir a este órgano la determinación de las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización, y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo de la Consejería.
- Proponer medidas de organización de la Consejería, así como en materia de relaciones de puestos de trabajo y planes de empleo, y dirigir el funcionamiento de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio<sup>184</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

- La coordinación de la actividad económico-financiera de la Consejería<sup>185</sup>. En tal sentido, corresponde al titular de la Viceconsejería la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Consejería<sup>186</sup>. En tal sentido, es común que los titulares de las Consejerías deleguen en los Viceconsejeros buena parte de sus competencias en materia de personal<sup>187</sup>.
- 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<sup>188</sup>.

### 3.2.2. Las Secretarías Generales

De acuerdo con la LAJA –art. 28.1-, las personas titulares de las Secretarías Generales ejercen la dirección, coordinación y control de un sector homogéneo de actividad de la Consejería, susceptible de ser dirigido y gestionado diferenciadamente. Se trata de una definición similar a la contenida en la LOFAGE para los órganos homónimos –art. 16.1-Sin embargo, mientras en la LOFAGE se establece el carácter excepcional de esta figura, tal excepcionalidad no se menciona en la LAJA<sup>189</sup>.

En todo caso, ambos órganos comparten una idéntica finalidad: servir de apoyo directo al titular del Departamento para el impulso y coordinación de un sector de la estructura orgánica del mismo, asistencia concretada en la dirección de dos o más Direcciones Generales –art. 30.1-. Lo cierto es que la multiplicación de Direcciones Generales en los Departamentos hace recaer sobre el titular de la Consejería cada vez mayores cargas de coordinación, función para la que sólo está asistido por el Vicesecretario, el cual tiene ya a su cargo los servicios comunes. De este modo, el Secretario General sirve para descargar de tales funciones de coordinación tanto al titular de la Consejería como al de la Viceconsejería. Y, en cierto modo, permite que aun cuando se incremente el número de Direcciones Generales, pueda mantenerse congelado, hasta cierto punto, el número de Consejerías. Hay también casos en los que la creación de una Secretaría General ha supuesto simplemente el ascenso orgánico de una anterior Dirección General, debido al designio político de impulsar la acción en una materia o sector<sup>190</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

De la tabla anterior se desprenden que hay Consejerías que no disponen de Secretario General<sup>192</sup>, otras con un único Secretario General<sup>193</sup> y otras con dos<sup>194</sup>, con tres<sup>195</sup> e, incluso, con cinco Secretarios Generales<sup>196</sup>. No obstante, la tendencia palpable es hacia la inflación orgánica, en el sentido de Consejerías que en pasadas legislaturas carecían de Secretaría General disponen de una en la actualidad<sup>197</sup>, y Consejerías que tenían asignada una Secretaría General ahora disponen de dos<sup>198</sup>. Con todo también hay excepciones a esta tendencia<sup>199</sup>.

---

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

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

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

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

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

196 Consejería de Economía, Innovación y Ciencia (Decreto 134/2010, de 13 de abril).

197 Es el caso de la Consejería de Cultura y de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social que tradicionalmente no disponían de Secretaría General, si bien es este segundo caso no puede ignorarse la necesidad sobrevenida de la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia.

198 Es el caso de la Consejería de Economía y Hacienda que en 1995 tenía una Secretaría General y en la actualidad dispone de dos.

199 Por Decreto 176/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, se suprimió la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible prevista en esta norma.

De otro lado, mientras la LOFAGE establece expresamente que los Secretarios Generales tienen categoría de Subsecretario –art. 16.3-, la LAJA omite esta precisión<sup>200</sup>. Ciertamente, la LAJA establece que los demás órganos directivos distintos a los Viceconsejeros se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General –art. 25.2-. Sin embargo, no deja de ser una proposición algo desconcertante, pues la propia LAJA establece que las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas tendrán rango de Director General –art. 29.1-<sup>201</sup>.

En todo caso, desde el momento en que la LAJA prevé que los Directores Generales pueden situarse bajo la dirección y control de un Secretario General –art. 30.1-, para hacer efectiva esta relación de subordinación debe reconocerse que los Secretarios Generales tienen un rango orgánico superior al de los Directores Generales, y eso comporta o bien entender que los Secretarios Generales se encuentran en un nivel orgánico intermedio entre los Viceconsejeros y los Directores Generales, o bien entender que los Secretarios Generales tienen un rango equivalente al de los Viceconsejeros. Y como no parece conveniente multiplicar los niveles orgánicos, es más aconsejable la segunda opción, que es justamente la que se plasma en la generalidad de los Decretos de estructura orgánica de Consejerías que disponen de Secretario General<sup>202</sup>. En todo caso, habría sido conveniente que la LAJA hubiera recogido expresamente este criterio<sup>203</sup>.

---

200 A pesar de que en el caso de los Secretarios Generales Técnicos expresamente declara que tienen rango de Director General 29.1-.

201 De forma más correcta fija la LOFAGE la ordenación jerárquica de los órganos ministeriales –art. 11-, pues primero enumera el orden jerárquico (Subsecretario, Director General y Subdirector General) y después las equivalencias de categoría (Secretario General con Subsecretario y Secretario General Técnico con Director General).

202 A título de ejemplo: la Secretaría General de Economía del Decreto 5/1995, de 17 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; la Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno del Decreto 206/1996, de 28 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia; la Secretaría General de Industria del Decreto 316/1996, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; la Secretaría General del Deporte tanto del Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo Comercio y Deporte, como del Decreto 119/2008, de 29 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo Comercio y Deporte; la Secretaría General para la Justicia y la Secretaría General para la Administración pública, ambas del Decreto 305/2008, de 20 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública; la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible y la Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental, ambas del Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. O por citar la última reestructuración de las Consejerías: Secretaría General de Economía y Secretaría General de Hacienda, previstas en el Decreto, 165/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 116/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; Secretaría General de Calidad y Modernización y Secretaría General de Salud Pública y Participación, ambas del Decreto 171/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud.

203 De hecho, puede considerarse que esa equivalencia de rango orgánico está implícita en la LAJA, pues al referir las competencias de los Secretarios Generales sobre los órganos subordinados utiliza prácticamente las mismas expresiones que con respecto a las Viceconsejerías: ejercer la dirección y control de los órganos que les sean adscritos –arts. 28.2.c) y 27.2.g) y 30.1-.

Según la LOFAGE, a las personas titulares de las Secretarías Generales les corresponde:

- a. Ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue la persona titular de la Consejería.
- b. Impulsar la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento, supervisando la actividad de los órganos directivos adscritos e impartiendo instrucciones a sus titulares.
- c. Ejercer la dirección, supervisión y control de los órganos que les sean adscritos, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Viceconsejerías –art. 27.2.g). Así, como ya se ha señalado, la LAJA prevé que los Directores Generales pueden situarse bajo la dirección y control de un Secretario General –art. 30.1-. Con todo, debe señalarse que no es infrecuente que un Secretario General no tenga Dirección General alguna subordinada.

### 3.2.3. Las Secretarías Generales Técnicas

En cuanto a su posición en la estructura orgánica de la Consejería, y al igual que sucede con las Secretarías Generales Técnicas en relación con los Subsecretarios en la Administración General del Estado –art. 17.1 LOFAGE-, las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas se sitúan bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería –art. 29.1-, que ejerce las facultades de dirección, coordinación y control –art. –art. 27.2.g).<sup>204</sup> Asimismo, y también al igual que sucede con los órganos homónimos de la Administración General del Estado, la personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas tendrán rango de Director General. En tal sentido, la LAJA –art. 29.2- añade que las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas ejercen sobre los órganos y unidades administrativas que les sean dependientes las facultades propias de las personas titulares de las Direcciones Generales<sup>205</sup>.

En relación con las competencias, la LAJA –art. 29.1- establece que las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas tendrán las competencias que sobre los servicios comunes de la Consejería les atribuya el decreto de estructura orgánica, específicamente en relación con la producción normativa, asistencia jurídica, recursos humanos, gestión financiera y patrimonial y gestión de medios materiales, servicios auxiliares y publicaciones. Aquí sí se observa una variación importante respecto a las Secretarías Generales Técnicas de la Administración General del Estado, a las cuales la LOFAG directamente tan sólo les asigna las funciones relativas a la

---

204 Así sucede también en el Decreto Legislativo 1/2001 relativo a la Administración de la Comunidad de Aragón –art. 16-, cuando en un Departamento existe el cargo de Viceconsejero.

205 En idénticos términos art. 17.2 LOFAGE.

producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones –art. 17.1.<sup>206</sup>. Y lo cierto es que antes de la aprobación de la LAJA ya era común atribuir a la Secretaría General Técnica competencias tales como la gestión de personal, sin perjuicio de la ostentación de la jefatura superior de personal por la Viceconsejería, las funciones generales de administración, el impulso y ejecución de la actividad presupuestaria, la ejecución del gasto, así como la gestión de la contratación administrativa, funciones propias de la Subsecretaría en la Administración General del Estado<sup>207</sup>. Además, debe señalarse que el Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, adscribió orgánicamente los archivos centrales a las Secretarías Generales Técnicas, sin perjuicio de su dependencia funcional, a través del Archivo General de Andalucía, de la Consejería competente en materia de archivos.

De un modo más detallado, los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías atribuyen a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas un importante elenco de competencias relativas a los servicios comunes del Departamento. Aun cuando no siempre se expresan con tal grado de detalle, de los decretos se pueden inducir las competencias siguientes, por lo general, de los Secretarios Generales Técnicos<sup>208</sup>:

- Tramitación, informe y, en su caso, elaboración de las disposiciones de la Consejería y la coordinación legislativa con otros Departamentos y Administraciones Públicas, así como la remisión al *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de las normas y actos administrativos emanados de los centros directivos de los servicios centrales de la Consejería.
- Las propuestas de resolución de los recursos administrativos sobre las materias que son competencias de la Consejería o, más específicamente, cuya resolución esté atribuida al titular de la Consejería o de la Viceconsejería.
- Administración y gestión del personal, sin perjuicio de la jefatura superior de todo el personal de la Consejería que corresponde al/a la viceconsejero/a, y el control, vigilancia y racionalización de las unidades y servicios.
- Los expedientes de revisión de actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables.
- La tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración, a tenor de lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC.

---

206 Por ejemplo, Real Decreto 1130/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y Real Decreto 1128/2008, de 4 de julio, por el que se y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

207 Por ejemplo, Decreto 316/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; Decreto 317/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud.

208 Por ejemplo, Decreto 138/2000, de 16 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación; Decreto 139/2000, de 16 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública; Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente; Decreto 191/2008, de 6 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Gobernación.

- Las propuestas de resolución de las reclamaciones previas a la vía civil.
- Las propuestas de resolución de las reclamaciones previas a la vía laboral del personal adscrito a la Consejería.
- Elaboración, preparación y tramitación de los expedientes de contratación, así como los regulados en la legislación patrimonial que afecten a la Consejería y, en particular, y la elaboración de los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares.
- La tramitación y propuesta de resolución de los procedimientos de ejercicio del derecho de petición.
- Las relaciones con los juzgados y tribunales de justicia, a efectos de remisión de los expedientes y documentación que soliciten, la recepción de sus notificaciones y la preparación de la ejecución de sus sentencias, sin perjuicio las competencias que se atribuyen al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- Elaboración del Anteproyecto Anual de Presupuestos, el seguimiento de su ejecución y la tramitación de sus modificaciones, todo ello bajo la dirección del titular de la Viceconsejería.
- Confección y abono de la nómina y la gestión de los seguros sociales del personal dependiente de la Consejería.
- Tramitación de la pagaduría y habilitación del Departamento en Servicios Centrales y del control, coordinación y dirección de las habilitaciones periféricas.
- Tramitación de las propuestas de apertura y cancelación de cuentas corrientes, tanto de servicios centrales como periféricos. La tramitación de las propuestas de calendarios de pago que, en su caso, puedan solicitarse de la Consejería de Economía y Hacienda.
- La dirección y ordenación del Registro General y del Archivo Central de la Consejería.
- Los servicios de documentación, biblioteca, comunicación e información de la Consejería, y la coordinación de la página web.
- La información administrativa y atención al ciudadano.
- El régimen interior y los asuntos generales.
- Planificación, coordinación, análisis y programación de la gestión informática de la Consejería, sin perjuicio de las competencias de otros órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de política informática.
- Coordinación de la labor estadística del Departamento en colaboración con el Instituto de Estadística de Andalucía.
- La gestión, administración y conservación de los inmuebles afectos a la Consejería. Y, en particular, la formación y actualización del inventario mobiliario e inmobiliario adscrito a la Consejería.

- La gestión del parque móvil de la Consejería y la conservación de edificios, instalaciones y equipos.
- La coordinación, programación y ejecución, en su caso, de la actividad editorial y difusora de las publicaciones del ministerio, y preparación de las compilaciones de las disposiciones vigentes.
- La ejecución de los programas de racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo de la Consejería. Y, en general, medidas de racionalización del funcionamiento de unidades y servicios.
- La asistencia jurídico-administrativa a los órganos de la Consejería.
- Otras que puedan atribuirse relacionadas con los asuntos generales del Departamento<sup>209</sup>.

Además de todo lo anterior, no faltan disposiciones orgánicas que asignan a las Secretarías Generales Técnicas competencias de gestión, más propias de una Dirección General<sup>210</sup>.

#### 3.2.4. Las Direcciones Generales

Según la LAJA –art. 30.1-, las personas titulares de las Direcciones Generales asumen la gestión directa de una o varias áreas funcionales homogéneas<sup>211</sup> bajo la dirección y control inmediatos de la persona titular de la Consejería, de la Viceconsejería o de una Secretaría General. Asimismo, debe observarse que en ocasiones se han creado órganos directivos con denominaciones particulares, pero que a todos los efectos se configuran como Direcciones Generales<sup>212</sup>, como es el caso en la actualidad de la Agencia Andaluza del Voluntariado, cuyo Director ostenta un rango de Director General<sup>213</sup>.

209 Así, hay decretos que asignan a este órgano la emisión informe, con carácter previo, de los planes de inspección en las materias del ámbito competencial de la Consejería, o bien la coordinación de los procedimientos sancionadores.

210 Por ejemplo, el Decreto 205/2004, de 11 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, el cual atribuyó la gestión de las prestaciones económicas de carácter periódico.

211 De nuevo, la referencia de la LOFAGE es inevitable: Las Direcciones Generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas –art. 9.3-.

212 El órgano de este tipo de mayor permanencia en el tiempo es probablemente el *Comisionado para la Droga*, creado por Decreto 72/1985, de 3 de abril (BOJA nº 49, de 20 de Mayo, y al que por Decreto 112/1985, de 5 de junio, se asignó rango de Director General (BOJA nº 64, de 21 de junio), y que permaneció casi veinte años, hasta el Decreto 205/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (BOJA núm. 94 de 14 de mayo). Otro caso que puede anotarse fue el *Gabinete de Análisis y Relaciones Institucionales* del Decreto 206/1996, de 28 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (BOJA nº 63, de 1 de junio).

213 Esta agencia fue creada por Decreto 300/2000, de 13 de junio.

Corresponde a las personas titulares de las Direcciones Generales –art. 30.2-<sup>214</sup>:

- a. Elaborar los planes, programas, estudios y propuestas relativos al ámbito de competencia de la Dirección General, con arreglo a los objetivos fijados para la misma, así como dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento.
- b. Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.
- c. Impulsar, coordinar y supervisar el buen funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Dirección General, así como del personal integrado en ellas.
- d. Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente. Entre estas competencias destacan las relativas a la gestión económico-presupuestaria<sup>215</sup>.

En cuanto a la estructura de las Direcciones Generales, a diferencia de lo previsto en la LOFAGE así como en algunas leyes autonómicas, la LAJA no da carta de naturaleza como órgano directivo a las Subdirecciones Generales, lo cual no significa necesariamente que no existan en la estructura de la Administración andaluza, pues podrán ser creadas por la Relación de Puestos de Trabajo. Ahora bien, no se tratará técnicamente de órganos directivos sino de unidades administrativas<sup>216, 217</sup>.

De la tabla incluida como Anexo a este trabajo, relativa a la evolución de las Direcciones Generales en la Administración de la Junta de Andalucía, desde 1996 a 2009 (en relación con los Gobiernos anteriores es excesivamente diversa la división departamental para ofrecer un cuadro comparativo), se desprenden algunas observaciones. La variación global numérica no es excesivamente elevada (de 54 Direcciones Generales en 1996 a 67 en 2010). El incremento de Direcciones Generales generalmente obedece a las causas siguientes: división de una Dirección General anterior en dos, o traspaso del centro directo de una Consejería a otra. Por su parte, la supresión de una Dirección General puede obedecer a los motivos siguientes: refundición de dos Direcciones Generales en una sola, traspaso de la Dirección General a otra Consejería, conversión en Secretaría General y transformación en entidad instrumental con personalidad propia. En estos dos últimos casos, la Dirección General desaparece del cómputo

---

214 La similitud de estas atribuciones con las contenidas en el art. 18.1 LOFAGE en relación con los Directores Generales de la Administración General del Estado es evidente.

215 Las referidas en el art. 10 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

216 Enmienda núm. 34: Las Direcciones Generales podrán organizarse a su vez en Subdirecciones Generales, con funciones de coordinación y apoyo en la dirección y gestión de los servicios de la Dirección General. La provisión de los puestos de trabajo de Subdirector General se efectuará mediante convocatoria pública entre funcionarios de carrera que pertenezcan a cuerpos y escalas en los que se exija para su ingreso título superior.

217 Ver tabla “Evolución de las Direcciones Generales en los Ejecutivos Autonómicos”, en el Anexo al final de este capítulo.

global, pero lejos de suponer una reducción orgánica real significa su incremento. Y, por este motivo, la diferencia numérica global indicada no es más abultada. Además, el número de Direcciones Generales de algunas Consejerías se encuentra marcadamente condicionado por el peso específico de determinados organismos públicos adscritos a la misma, como sucede con el SAS y el SAE en las Consejerías de Salud y Empleo, respectivamente.

Finalmente, la LAJA admite implícitamente –art. 16.4- la creación en la Administración de Junta de Andalucía, mediante Decreto del Consejo de Gobierno –art. 21- de otros órganos diferentes a los anteriores y distintos también de esas estructuras asimiladas a las Direcciones Generales antes señaladas. Como ejemplo de esta posibilidad cabe señalar la figura de *Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica*, al que se le asigna la consideración de personal eventual, cuyo nombramiento y cese se ajustará a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía<sup>218</sup>.

GOBIERNO	CONSEJERÍAS	SECRETARÍAS GENERALES	DIRECCIONES GENERALES
1996	12	7	54
2000	14	14	70
2004	14	18	79
2008	15	20	78
2009	15	20	66
2010	13	19	67
2011	13	18	69

En general, puede observarse que, a pesar de la acusada falta de estabilidad de las estructuras organizativas a lo largo de esta legislatura (con reestructuraciones en 2008, 2009, 2010 y 2011), el balance resultante en reducción de órganos ha sido relativamente pobre (dos Consejerías con sus respectivos Gabinetes, Viceconsejerías y Secretarías Generales Técnicas, dos Secretarías Generales y nueve Direcciones Generales).

<sup>218</sup> Decreto 54/2005, de 22 de febrero de 2005, por el que se crea la figura de Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica, el cual añade que la Consejería correspondiente facilitará los medios personales y materiales que sean precisos para garantizar el funcionamiento del puesto que se crea.

### 3.2.5. Los titulares de los órganos directivos de las Consejerías

Del mismo modo que la Ley de Gobierno y Administración de 1983 dispuso que corresponde al Consejo de Gobierno, nombrar y separar, a propuesta de del Consejero correspondiente, los altos cargos de la Administración –arts. 26.13 y 39.3º, la LAJA establece que el nombramiento y separación de las personas titulares de órganos directivos, los cuales tienen la consideración de altos cargos, se realizarán por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de la que dependa el órgano –art. 17.2 y 3-. Y la LAJA se limita a añadir, a lo ya dispuesto en la Ley 6/1983, que salvo que se disponga otra cosa, el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos tendrá efecto desde el día siguiente al de la aprobación del decreto por el Consejo de Gobierno, y el cese surtirá efecto desde el mismo día de su aprobación –art. 17.3-.

Se aprecia aquí una importante diferencia sobre el tratamiento contenido en la LOFAGE en relación con los titulares de los órganos directivos la Administración General del Estado. En efecto, los titulares de los órganos directivos, excepto los Subdirectores Generales, tienen la condición de “altos cargos”, con la consecuencia de que su nombramiento y cese es libre –arts. 6.5 LOFAGE y 15.4 Ley Gobierno-. En concreto, son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente –arts. 15.1 Ley del Gobierno y 15.2, 16.3, 17.3 y 18.3 LOFAGE-. Ahora bien, la LOFAGE –art. 6.10- exige que los titulares de los órganos directivos sean nombrados “atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia”, y que varían según los casos: funcionarios de carrera del Grupo A1 para los Subsecretarios –art. 15.2- y Secretarios Generales Técnicos –art. 17.3-, sin excepción; funcionarios de carrera del Grupo A1 para Directores Generales, salvo excepción –art. 18.2-, que requiere de una justificación objetiva (SSTS 21-3-2002, 4-6-2008); y simple “cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada” para los Secretarios Generales –art. 16.3.<sup>219</sup>.

Sin embargo, la LAJA no contiene exigencia alguna de este tipo para el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de las Consejerías, y ello a pesar de que –como nos consta- las Consejerías reproducen, con bastante exactitud (con la salvedad de los Secretarios de Estados, órganos superiores en la Administración General del Estado) la estructura departamental de los Ministerios. Esta falta de exigencia de criterio alguno de competencia profesional, por muy laxo que sea, en el fondo plantea el posible carácter superfluo de algunas de las distinciones de órganos directivos antes tratadas. En efecto, cabe preguntarse ¿qué sentido tiene diferenciar una Secretaría General Técnica, como órgano directivo con funciones

---

219 Por su parte, la Enmienda núm. 35 formulada por el Grupo Popular era del siguiente tenor: «Los titulares de las Direcciones Generales serán nombrados mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, preferentemente entre funcionarios de carrera y personal estatutario de la Administración de la Junta de Andalucía o de otras Administraciones públicas, y que pertenezcan a cuerpos y escalas en los que se exija para su ingreso título superior, atendiendo a criterios de solvencia académica, profesional, técnica o científica que en cada caso sean necesarios para el desarrollo de la función».

precisas, diversas de las propias de las Direcciones Generales, si a la postre no existe diferencia alguna para el nombramiento del titular de la Secretaría General Técnica y de los titulares de las Direcciones Generales?. Asimismo, debe señalarse que algunas Comunidades Autónomas están siguiendo los criterios de la LOFAGE<sup>220</sup>.

De *lege ferenda* se sugiere que, al menos, se exija la condición de funcionarios de carrera del Grupo A1 para los Secretarios Generales Técnicos y un criterio de competencia profesional y experiencia para los titulares de las Secretarías Generales y Direcciones Generales. En cambio, para los titulares de las Viceconsejerías, dado que su papel en la Administración de la Junta va más allá que el de los Subsecretarios de la Administración General del Estado, puede ser prudente mantener la situación actual, de ausencia de exigencia (equiparándolos a los Secretarios de Estado de la Administración General del Estado).

De otro lado, la LAJA no se ocupa expresamente del régimen de suplencias de los órganos directivos de las Consejerías. En general, los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías suelen establecer que en caso de ausencia, vacante o enfermedad, los titulares de los centros directivos serán suplidos por quien designe el titular de la Consejería –regla que coincide con la previsión del art. 109.2 LAJA<sup>221</sup>, si bien en algunos casos se prevén reglas específicas<sup>222</sup>. Así, se ha extendido la regla según la cual en caso de producirse ausencia, vacante o enfermedad de la persona titular de la Viceconsejería será suplida por la persona

---

220 Aun antes de aprobarse la LOFAGE, la Ley de La Rioja 3/1995 de Gobierno y Administración dispuso que los Secretarios Generales Técnicos serán nombrados entre funcionarios pertenecientes a los cuerpos para cuyo ingreso se exige titulación superior –art. 51-. De un modo más laxo, la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria establece que los Secretarios Generales y Directores Generales serán nombrados libremente por el Consejo de Gobierno, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre personas que reúnan los requisitos de solvencia académica, profesional, técnica o científica que en cada caso sean necesarios para el desarrollo de la función –art. 57-. Por su parte, la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración, modificada por Ley 3/2007, de 26 de julio, establece que los Directores Generales serán nombrados mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero correspondiente, y preferentemente de entre funcionarios de carrera de cualquier Administración Pública que pertenezcan a Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías para cuyo ingreso se exija título superior (art. 39).

221 Así, por ejemplo, Decreto 138/2000, de 1 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación; Decreto 139/2000, de 16 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública; Decreto 302/2000, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia.

222 Así, por ejemplo, en algunos Decretos se establece que, en caso de ausencia, vacante o enfermedad del Viceconsejero o de los titulares de los centros directivos, serán suplidos por el Secretario General Técnico de la Consejería y, en su defecto, por el titular del centro directivo que corresponda por orden de antigüedad en el desempeño del cargo, que sustituirá, asimismo, al Secretario General Técnico. De modo similar, Decreto 7/1995, de 17 de enero, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; Decreto 316/1996, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria; Decreto 137/2000, de 16 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda; Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; Decreto 205/2004, de 11 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social; Decreto 192/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

titular de la Secretaría General, y si hay más de una, según el orden establecido en el Decreto de estructura orgánica<sup>223</sup>.

Por último, en relación a la condición de altos cargos de los titulares de los órganos directivos –art. 17.2 LAJA-, nos remitimos al Capítulo de esta obra que aborda el régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

### 3.3. Otras estructuras organizativas

#### 3.3.1. Los servicios administrativos con gestión diferenciada

La LAJA –art. 15.1- prevé que por decreto del Consejo de Gobierno podrán crearse servicios administrativos con gestión diferenciada por razones de especialización funcional, para la identificación singular del servicio público ante la ciudadanía u otros motivos justificados. Los servicios administrativos con gestión diferenciada podrán agrupar un conjunto de órganos o unidades de una misma Consejería. De acuerdo con la LAJA –art. 15.3-, estos servicios administrativos con gestión diferenciada carecerán de personalidad jurídica independiente y estarán, en todo caso, adscritos a una Consejería. Su denominación, estructura y competencias se definirán en el correspondiente decreto de creación de los mismos.

Se trata de una técnica organizativa, que tiene su origen en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958<sup>224</sup>, a caballo entre el órgano departamental integrado en una Consejería y la creación de una entidad dotada de personalidad jurídica propia. Ahora bien, en la práctica, la creación de estos servicios administrativos suele ser una etapa previa a la creación de entidad con personalidad jurídica propia. Así, pueden citarse los casos siguientes de evolución organizativa en la Administración de la Junta de Andalucía:

- *Red de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en Andalucía*, creada en 1983 y transformada en 1986 en el *Servicio Andaluz de Salud*, creado como organismo autónomo<sup>225</sup>.

---

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

224 Conforme a esta Ley, los servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado, se regirán por las mismas disposiciones aplicables a éste, salvo las excepciones contenidas en la Ley –art. 84-.

225 Mediante Decreto 275/1983 de 28 de diciembre, tuvo lugar la creación, con carácter provisional, de la estructura específica a nivel central para la gestión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de protección médico-farmacéutica de la Seguridad Social, conocida como *Red de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en Andalucía*, y que más tarde sería sustituida, mediante la Ley 8/1986, de 6 de mayo, por el Servicio Andaluz de Salud, creado como organismo autónomo.

- *Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSAS)*, creada en 1984 y transformada en 1988 en el ahora extinto Instituto Andaluz de Servicios Sociales, creado en su día como organismo autónomo<sup>226</sup>.
- *Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, creado en 1989 y dotado en 2007 de personalidad jurídica propia<sup>227</sup>.
- *Conjunto Monumental de la Cartuja de Santa María de las Cuevas*, creado en 1989 como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica, acabó integrándose en el organismo autónomo Centro Andaluz de Arte Contemporáneo<sup>228</sup>.
- *Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado*, creado como servicio administrativo sin personalidad jurídica, y transformado en 2007 en la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, creada como agencia administrativa<sup>229</sup>.
- *Agencia Andaluza de Cooperación Internacional*, creada en 2004 y transformada en 2006 en Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con personalidad jurídica propia<sup>230</sup>.
- *Instituto Andaluz del Agua*, creado en 2001 como órgano administrativo dependiente de la Secretaría General de Aguas y transformado en el 2005 en el organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua<sup>231</sup>.

226 Por Decreto 304/1984, de 27 de noviembre, se creó la *Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSAS)*, como el órgano de la Junta de Andalucía al que se encomienda la dirección, organización y coordinación de la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Aun cuando ASERSAS disponía de su propia organización territorial (Direcciones Provinciales), fue creada sin personalidad jurídica propia, correspondiente a la entonces Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, asumir la Dirección General de la ASERSAS y a su titular ejercer la dirección, gestión, inspección y representación legal. Sin embargo, unos años más tarde, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, al crear el ahora extinto *Instituto Andaluz de Servicios Sociales*, como organismo autónomo, suprimió a la ASERSAS –disposición adicional tercera–.

227 El *Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico* fue creado como servicio administrativo sin personalidad jurídica propia por el Decreto 107/1989, de 16 de mayo, y a partir de la Ley 5/2007, de 26 de junio, pasó a constituirse en entidad de derecho público de las previstas entonces en el artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

228 Decreto 195/1997, de 29 julio, de aprobación de los Estatutos del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, por el que se deroga el Decreto 125/1989, de 4 de julio, por el que se crea el *Conjunto Monumental de la Cartuja de Santa María de las Cuevas* como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica.

229 Artículo 160 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

230 Por Decreto 347/2004, de 25 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, se creó la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional como Centro Directivo de la citada Consejería, encargado de la coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional al desarrollo, teniendo su titular rango de Director General. Y por Ley 2/2006, de 16 de mayo, se creó la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como Entidad de Derecho público.

231 Decreto 103/2001, de 24 de abril, por el que se crea el Instituto del Agua y la Comisión Interdepartamental del Agua. Al frente de este Instituto estaba un Director, con rango de Director General, cuyo nombramiento se realizaba por Decreto del Consejo de Gobierno.

Incluso en la actualidad, la opción de gestión mediante un servicio sin personalidad jurídica o mediante una entidad dotada de personalidad jurídica propia es una alternativa expresamente prevista en algunas normas sectoriales<sup>232</sup>.

Por su parte, entre los servicios administrativos existentes y sin ánimo exhaustivo, pueden citarse los siguientes:

- *Centro Andaluz de la Imagen*<sup>233</sup>.
- *Centro de Documentación Musical de Andalucía*<sup>234</sup>.
- *Archivo General de Andalucía*<sup>235</sup>.
- *Biblioteca de Andalucía*<sup>236</sup>.
- *Conjunto Arqueológico de Madinat Al-Zahra*<sup>237</sup>.
- *Instituto Andaluz de Biotecnología e Instituto Andaluz de Energías Renovables*, ambos Servicios Administrativos sin personalidad jurídica propia, bajo dependencia en la actualidad de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa<sup>238</sup>.
- *Centro Andaluz de Prospectiva*, creado como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica propia, también bajo dependencia en la actualidad de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa<sup>239</sup>.

---

232 Así, la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, establece que la estructura y funcionamiento del órgano de gestión de los Conjuntos y Parques Culturales se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en sus normas de creación, pudiendo adoptar cualquiera de las formas, con o sin personalidad jurídica, previstas por el ordenamiento jurídico, en función de las necesidades planteadas por sus características y finalidad (arts. 80 y 82).

233 Por Decreto 295/1987, de 9 de diciembre, por el que se creó la *Filmoteca de Andalucía*, como servicio sin personalidad. Mucho después, mediante Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, en su disposición adicional tercera, se transformó en el *Centro Andaluz de la Imagen*, como servicio administrativo con gestión diferenciada, adscrito a la Consejería de Cultura. Y, finalmente, mediante Decreto 381/2008, de 3 de junio, se regulan las funciones, estructura y régimen de funcionamiento del Centro Andaluz de la Imagen.

234 Fue creado por Decreto 293/1987, de 9 de diciembre, como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica propia, bajo dependencia orgánica de la Consejería de Cultura.

235 El Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el *Archivo General de Andalucía*, lo configuró como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica, dependiente de la Consejería de Cultura. Y esa configuración no fue alterada por el posterior Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos.

236 La Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación no asigna esta naturaleza, pero parece deducirse de su configuración (art. 14), y, en todo caso, así se califica en el Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura.

237 Decreto 293/1997, de 23 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del *Conjunto Arqueológico de Madinat Al-Zahra*. De forma más general, art. 80 Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía

238 Decreto 183/90, de 5 de junio, por el que se crea el *Instituto Andaluz de Biotecnología* y Decreto 184/90, de 5 de junio, por el que se crea el *Instituto Andaluz de Energías Renovables*.

239 Decreto 185/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Centro Andaluz de Prospectiva.

- *Centro Informático Científico de Andalucía y Centro Andaluz de Documentación en Normalización y Fabricación* <sup>240</sup>.
- *Fondo Andaluz de Garantía Agraria*, servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>241</sup>.
- *Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental*, el cual se configura como un servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Dirección General que tenga las competencias en materia de caza y pesca continental de la Consejería de Medio Ambiente<sup>242</sup>.
- *Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía*, que a pesar de su denominación como agencia se creó como un servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Salud<sup>243</sup>.
- *Instituto Andaluz del Deporte y Centro Andaluz de Medicina del Deporte*, ambos Centros están configurados como servicios administrativos con gestión diferenciada<sup>244</sup>.
- *Instituto de Cartografía de Andalucía*<sup>245</sup>.

240 Decreto 43/1989, de 7 de marzo, por el que se crea el Centro Informático Científico de Andalucía; Decreto 395/1990, de 13 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Documentación en Normalización y Fabricación.

241 Decreto 332/1996, de 9 de julio, por el que se crea el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y se le designa como Organismo Pagador de los gastos correspondientes a la política agrícola común en Andalucía. El Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 24 de octubre de 2006, designó y autorizó a la Consejería de Agricultura y Pesca como Organismo Pagador en Andalucía de los gastos financiados con cargo a los Fondos Europeos Agrícolas, regulándose su régimen mediante el Decreto 38/2007, de 13 de febrero.

242 Decreto 13/2008, de 22 de enero, por el que se aprueba la organización y régimen de funcionamiento del Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental. No obstante, el Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental fue creado expresamente como servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, para ejercer las competencias sobre investigación, formación, difusión y calidad en materia cinegética y piscícola, por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres –art. 42-. El Decreto, que hace uso expreso del artículo 15 de la LAJA –disposición adicional única-, define las competencias del Instituto, pero en relación con su funcionamiento se limita a remitirse a la propia LAJA y a la LRJPAC. Asimismo, queda sin definir la posición de la persona titular de la Dirección del Instituto, pues no se expresa si se trata de un alto cargo o de un puesto de trabajo reservado a la función pública.

243 Decreto 318/1996, de 2 de julio, por el que se crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía, el cual ya avanzaba que se trataba de un primer paso para una posterior configuración como entidad de derecho público con personalidad jurídica independiente, en función de su contenido, si así lo aconsejan razones de eficacia administrativa.

244 El antecedente del Instituto se encuentra en el Decreto 86/1986 de 7 de mayo, por el que se creó el Centro de Investigación, Estudio, Documentación y Difusión del deporte denominado *Unisport* (Universidad Internacional Deportiva de Andalucía). Por Decreto 259/1994, de 13 de septiembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Cultura, pasó a denominarse Instituto Andaluz del Deporte. Posteriormente, la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte –art. 9- consagró ambos servicios, y mediante el Decreto 224/1999, de 9 de noviembre, se creó el Centro Andaluz de Medicina del Deporte. Finalmente, en el Decreto 119/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, se definen como servicios de gestión diferenciada.

245 El Decreto 116/1993, de 7 de septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, creó expresamente el *Instituto de Cartografía de Andalucía* como un servicio administrativo sin personalidad jurídica –art. 2-. En la actualidad, el Decreto 141/2006, de 18 de julio, por el que se ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que el Instituto de Cartografía de Andalucía es un órgano adscrito a la Consejería de Obras públicas y transportes (actualmente Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio), por tanto, carece de personalidad jurídica propia.

- *Escuela Pública de Tiempo Libre y Animación Socio-cultural de Andalucía*<sup>246</sup>.
- *Escuela de Seguridad Pública de Andalucía*<sup>247</sup>.

La estructura organizativa de estos servicios con gestión diferenciada, como es natural, es muy variada. No obstante, pueden apuntarse dos modelos. De un lado, estaría el modelo de instituto o centro de investigación, extendido hace ya varios años, y que se estructura en tres órganos<sup>248</sup>:

- Consejo Rector. Le corresponde básicamente, elaborar los programas de actuación del centro o servicio, así como elaborar la propuesta de distribución de créditos asignados al mismo, y aprobar la Memoria Anual de sus actividades. Generalmente, está integrado por el Director del centro o servicio, así como por un número variable de representantes designados por la Consejería competente y otras próximas, así como otros miembros (a veces, especialistas de reconocido prestigio).
- Director. Le compete elaborar los programas concretos de actividades; elaborar la Memoria Anual sobre gestión de Servicio y el Plan Presupuestario sobre necesidades del Centro para cada ejercicio económico. Es nombrado, comúnmente a propuesta del Consejo Rector, por el titular de la Consejería correspondiente, a quien corresponde, en todo caso, acordar su cese.
- Gerente. Es nombrado conforme a lo previsto en la legislación que regula la Función Pública de la Junta de Andalucía. Sus funciones son las que se derivan de la propia gestión económica y administrativa del Centro.

De otro lado, estaría el modelo de centro o servicio especializado, con una estructura más sencilla, integrada por un Director, como órgano ejecutivo o de gestión, y una Comisión técnica, como órgano consultivo de asistencia al Director e integrado, al menos en parte, por

---

246 Creada por el Decreto 292/1987, de 9 de diciembre, como servicio público centralizado, sin personalidad jurídica propia.

247 No se califica expresamente con órgano con gestión diferenciada, pero no cabe otra conclusión. Este centro fue previsto en la Ley 13/2001 de Coordinación de los Policias Locales –art. 48-, si bien ya había sido creado mucho antes mediante Decreto 213/1987, de 2 de septiembre.

248 Así, por ejemplo, Decreto 43/1989, de 7 de marzo, por el que se crea el Centro Informático Científico de Andalucía; Decreto 183/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Instituto Andaluz de Biotecnología; Decreto 184/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Instituto Andaluz de Energías Renovables; Decreto 185/1990, de 5 de junio, por el que se crea el Centro Andaluz de Prospectiva; Decreto 395/1990, de 13 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Documentación en Normalización y Fabricación.

personas de reconocido prestigio<sup>249</sup>. En este modelo, el Director tanto puede ser un puesto de adscripción funcional, si bien su provisión sea a través del procedimiento de libre designación<sup>250</sup>, como cargo eventual<sup>251</sup>.

En todo caso, el punto de mayor interés puede ser la determinación la naturaleza del órgano de dirección de servicio, en el sentido de si constituye un órgano directivo y, por tanto, su titular constituye a un alto cargo (como sucede en los casos que se ajustan a la estructura antes indicada), o, por el contrario, se trata de un puesto de trabajo adscripción funcional<sup>252</sup>.

Finalmente, debe señalarse que, de acuerdo con la LAJA, los servicios administrativos podrán agrupar un conjunto de órganos o unidades de una misma Consejería. Esta determinación lleva necesariamente a reconducir a estos servicios administrativos como un elemento más de la estructura orgánica de las Consejerías. Y al mismo tiempo plantea la necesidad de otra técnica organizativa que permita integrar estructuras organizativas enclavadas en departamentos diversos.

### 3.3.2. Los sistemas orgánicos

La LAJA pasa por alto la existencia en la legislación sectorial, incluida la propia del ordenamiento andaluz, de una técnica que va más allá de los servicios administrativos con gestión diferenciada, al permitir integrar a órganos y/o unidades dependientes de diversas Consejerías. Se trata de la técnica del sistema (o subsistema) de órganos y entidades dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía afectos a un mismo objeto

249 Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía; Decreto 293/1997, de 23 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Conjunto Arqueológico de Madinat Al-Zahra; Decreto 318/1996, de 2 de julio, por el que se crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía; Decreto 381/2008, de 3 de junio, se regulan las funciones, estructura y régimen de funcionamiento del Centro Andaluz de la Imagen.

250 Por ejemplo, Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía. En otros casos, se omite por completo la naturaleza del Director del servicio (caso del Decreto 13/2008, de 22 de enero, por el que se aprueba la organización y régimen de funcionamiento del Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental).

251 Así, el Decreto 318/1996, de 2 de julio, por el que se crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía, establece que el Director de lo Agencia será nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno, o propuesta del titular de la Consejería de Salud, y tendrá rango de Delegado Provincial. Por su parte, el Decreto 293/1987, de 9 de diciembre, establece que el Director del Centro de Documentación Musical de Andalucía es nombrado por el Consejero de Cultura con la categoría de eventual. Y, de modo similar, se establece en relación con el Director del Centro Andaluz de la Imagen.

252 Puede citarse que por Decreto 311/2009, de 28 de julio, se establece que la dirección del Instituto Andaluz del Deporte y del Centro Andaluz de Medicina del Deporte pasa de constituir un alto cargo a un puesto de adscripción funcional, modificación que se efectúa con objeto de «seguir avanzando en la introducción de criterios de profesionalización y modernización administrativa».

funcional<sup>253</sup>. El empleo de la técnica del “sistema”, en este caso orgánico, tiene por evidente objeto impulsar los principios de coordinación y coherencia de la actuación de las estructuras organizativas, inherentes a la idea misma de sistema, lo cual es especialmente necesario cuando se trata de integrar órganos y/o unidades adscritas orgánicamente a diversos Departamentos.

En tal sentido, pueden señalarse (aun con diferencias evidentes), los sistemas o subsistemas siguientes:

- *Sistema Cartográfico de Andalucía*. Definido como “el conjunto de órganos, organismos o entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, con funciones de programación, planificación, elaboración, coordinación y normalización de la cartografía, así como de asesoramiento, coordinación e impulso de la actividad cartográfica”. Pues bien, forman parte de este sistema cartográfico de Andalucía las unidades cartográficas, las cuales están integradas en varias Consejerías, dirigidas y coordinadas por la persona designada al efecto por cada Consejería<sup>254</sup>.
- *Sistema Estadístico de Andalucía*. Se define como el conjunto ordenado y sistemático de entidades y órganos encargados de realizar las actividades necesarias para la recogida, almacenamiento, tratamiento, compilación, análisis y difusión de la información estadística (la actividad estadística) para los fines de la Comunidad Autónoma. Y este Sistema Estadístico de Andalucía está integrado, entre otros órganos, por las unidades estadísticas de las Consejerías (y, en su caso, de los organismos autónomos y demás entidades públicas adscritas a las mismas)<sup>255</sup>.
- *Subsistema Archivístico de la Administración de la Comunidad Autónoma*. Dentro del más amplio sistema autonómico de archivos (que integraría también a los archivos locales y privados adheridos al sistema), se identifica el subsistema de archivos titularidad (o gestión) autonómica, del que forman parte los archivos adscritos orgánicamente a las consejerías y organismos dependientes de las mismas, como es el caso de los archivos centrales. Así, en el ordenamiento andaluz, el Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos, establece que, sin

---

253 No se trataría, por tanto, de otra acepción del término sistema, utilizada con cierta profusión por la legislación administrativa, con la finalidad de integrar no solo las estructuras organizativas de la propia Administración autonómica, sino también de otras Administraciones territoriales (generalmente, las locales). Así, por ejemplo, la citada Ley 2/19888, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía creó un sistema público de servicios sociales, el cual integra tanto los recursos públicos autonómicos como locales.

254 Artículo 6 del Decreto 141/2006, de 18 de julio, por el que se ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el cual precisa que la organización administrativa del sistema cartográfico de Andalucía está constituida por el Instituto de Cartografía de Andalucía y las Unidades Cartográficas y de producción cartográfica que existan en la Administración de la Junta de Andalucía, así como por el Consejo de Cartografía de Andalucía y la Comisión de Cartografía de Andalucía.

255 Arts. 1 y 26 de la Ley 4/1989, de 12 diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada la Ley 4/2007, de 4 de abril.

perjuicio de su adscripción orgánica, los archivos de titularidad o gestión autonómica dependerán funcionalmente, a efectos del cumplimiento de las instrucciones en materia archivística que se dicten, de la Consejería de Cultura –art. 23.6<sup>256</sup>.

Y, en esta línea, no cabe descartar que se implanten nuevos sistemas orgánicos de este tipo<sup>257</sup>.

### 3.4. Los órganos interdepartamentales

La LAJA -art. 88.2.a)- establece que, por su composición, los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican en interdepartamentales o pertenecientes a una sola Consejería. Ahora bien, al ordenar los órganos interdepartamentales, la LAJA únicamente contempla a las Comisiones Interdepartamentales, definiéndolas como órganos colegiados en los que están representadas dos o más Consejerías, y que se podrán crear, con carácter temporal o permanente, con la misión de coordinar la actuación administrativa en asuntos de ámbito concreto y específico que afecten a varias Consejerías –art. 31.1-. Así, algunas Comisiones Interdepartamentales que se han creado han tenido un marcado carácter temporal<sup>258</sup>.

De acuerdo con la LAJA, corresponde al Consejo de Gobierno la creación de las comisiones interdepartamentales. La norma de creación determinará su régimen interno, que deberá ajustarse a las reglas establecidas en la LAJA para los órganos colegiados. No obstante, debe señalarse que, aun cuando la norma que regula la composición y funciones de estos órganos es, como exige ahora la LAJA, un Decreto, en no pocos casos su

---

256 Y disposiciones similares existen en otros ordenamientos autonómicos. Así, la Ley de Castilla y León 6/1991 de Archivos –art. 33.2- establece que los archivos centrales dependen "orgánicamente" de las Consejerías respectivas y "funcionalmente" de la Consejería de Cultura. Y, en este sentido, la Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos –art. 17.1- establece que corresponde al Departamento de Cultura dirigir "funcionalmente" los archivos Centrales administrativos de la Generalidad.

257 Así, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, ordenó la creación de *Unidades de Igualdad de Género* en todas las Consejerías de la Junta de Andalucía, con el fin de impulsar, coordinar e implementar la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación en sus respectivas políticas, para lo cual cada Consejería encomendará a uno de sus órganos directivos las funciones de la Unidad de Igualdad de Género en los términos que se establezcan reglamentariamente –art. 60-. En el caso de se ordene una cierta vinculación o dependencia funcional de estas unidades de igualdad de género con la Consejería competente en la materia se llegará a un modelo similar a los antes señalados.

258 Por ejemplo, por Decreto 140/1998, de 30 de junio, por el que se crea y regula la Comisión Interdepartamental y las Comisiones de las Consejerías para la adaptación a la Moneda Única; o por Decreto 110/1998, de 26 de mayo, por el que se constituye una Comisión Interdepartamental para el impulso, dirección, coordinación y seguimiento de las actuaciones a realizar como consecuencia de la rotura de la balsa de decantación en la mina propiedad de «Boliden Apirsa, S.L.», en Aznalcóllar.

creación está ya prevista en una Ley<sup>259</sup>. De otro lado, con independencia de su adscripción orgánica a una Consejería, recientemente se ha procedido a adscribir funcionalmente a cada una de las Comisiones Interdepartamentales (no a todas) a una Comisión Delegada del Gobierno<sup>260</sup>.

En todo caso, desde el inicio de su andadura, el Gobierno andaluz ha creado múltiples Comisiones Interdepartamentales, algunas de dudosa vigencia<sup>261</sup>. Sin ánimo exhaustivo, pueden destacarse las siguientes:

- *Comisión de Política Económica*. Adscrita a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se configura como órgano de apoyo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos e instrumento de apoyo a la coordinación interdepartamental de los acuerdos de concertación social<sup>262</sup>.
- *Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa*. Se configura como órgano consultivo y de asesoramiento en materia de planificación, coordinación y seguimiento de cuantas medidas se adopten para la racionalización y modernización de la Administración Pública<sup>263</sup>.
- *Comisión Interdepartamental para la Sociedad de la Información*. Adscrita a la Comisión Delegada para la Innovación, tiene como objeto impulsar y coordinar la elaboración, desarrollo y evaluación de las actuaciones de la Administración Autónoma en relación con la Sociedad de la Información<sup>264</sup>.

---

259 Por ejemplo, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interdepartamental de Estadística y el Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo.

260 Decreto 389/2008, de 17 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno. En realidad, esta técnica ya había sido utilizada antes. Así, por ejemplo, el Decreto 480/2004, de 7 de septiembre, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y de la Comisión de Política Económica, había declarado que esta segunda Comisión estaba adscrita a la Comisión Delegada –art. 4-.

261 Mediante Decreto 61/2005, de 1 de marzo, se suprimieron varias comisiones interdepartamentales: la Comisión Interdepartamental para el desarrollo rural de Andalucía, la Comisión Interdepartamental de Salud, el Comité Interdepartamental para la Juventud y la Comisión Interdepartamental de Barriadas de Actuación Preferente de la Junta de Andalucía.

262 Decreto 480/2004, de 7 de septiembre, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y de la Comisión de Política Económica.

263 Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta.

264 Decreto 166/2001, de 10 de julio, sobre coordinación de actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información, modificado por Decreto 100/2006, de 16 de mayo, y por Decreto 51/2010, de 23 de febrero.

- *Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres.* Adscrita a la Comisión Delegada para la Innovación, se configura como órgano encargado del seguimiento de las acciones y actuaciones que, en materia de igualdad de género, implemente la Administración autonómica andaluza<sup>265</sup>.
- *Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias.* Adscrita funcionalmente a la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración, su finalidad es promover la coordinación e impulso de las actuaciones en materia de migración que en el ámbito de sus competencias mantienen las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>266</sup>.
- *Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística.* Adscrita funcionalmente a la Comisión Delegada para el Cambio Climático y Acción Territorial, le corresponde valorar sobre la suficiencia de las infraestructuras, servicios y equipamientos previstos para garantizar la ordenación propuesta en el Plan General de Ordenación Urbanística, sus condiciones de desarrollo y financiación y, en su caso, las previsiones de inversión pública disponible<sup>267</sup>.
- *Comisión Interdepartamental de Acción Exterior.* Su misión es coordinar las actuaciones que en materia de acción exterior desarrollan las distintas Consejerías, así como las entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>268</sup>.

---

265 Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, la cual prevé la creación de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres (art. 59). Como antecedente de este órgano puede citarse la Comisión Interdepartamental de la Mujer, creada por Decreto 162/1983, de 10 de Agosto. En la actualidad, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres está regulada por Decreto 437/2008, de 2 de septiembre.

266 Ya por Orden de la Consejería de la Presidencia de 17 de noviembre de 1982 fue creada la Comisión Interdepartamental de Emigración, posteriormente reestructurada mediante Decreto 74/1984, de 27 de marzo, así como mediante Decreto 250/1988, de 12 de julio, sobre la Comisión Interdepartamental de Emigración. Más tarde, por Decreto 37/1991, de 12 de febrero, pasó a llamarse Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios, a la que se añadió, por Decreto 9/2000, de 24 de enero, la Comisión Interdepartamental de Extranjería. Finalmente, ambos órganos serían sustituidos por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, creada en virtud del Decreto 382/2000, de 5 de septiembre.

267 Decreto 220/2006, de 19 diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

268 Mediante el Decreto 122/1991, de 18 de junio, se creó la Comisión de Asuntos Comunitarios para garantizar la coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en las materias derivadas de la pertenencia a las Comunidades Europeas. Posteriormente, por Decreto 61/1995, de 14 de marzo, se cambió la denominación de dicha Comisión que pasó a denominarse Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, y se modificaron sus atribuciones debido al incremento de las actividades de promoción y participación de la Junta de Andalucía en materia de Cooperación Internacional. Finalmente, mediante Decreto 557/2004, de 14 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (BOJA núm. 245, de 17 de diciembre).

- *Comisión de Cooperación para el Desarrollo*. Adscrita a la Consejería competente en materia de Coordinación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, es el órgano colegiado de la Administración de la Junta de Andalucía para la coordinación de su política de cooperación internacional para el desarrollo<sup>269</sup>.
- *Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Adscrita a la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración, su objeto es el estudio de la situación de las víctimas y represaliados de la Guerra Civil y de la Dictadura Franquista, elevando propuestas al Consejo de Gobierno<sup>270</sup>.
- *Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo*. Adscrito a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se configura como el órgano de coordinación y consulta interna en materia de turismo de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>271</sup>.
- *Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Instalaciones Deportivas*. Adscrito a la Comisión Delegada para el Cambio Climático y Acción Territorial, se configura como órgano de planificación estratégica, coordinación y asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en dicha materia<sup>272</sup>.
- *Comisión Cartográfica de Andalucía*. Es el órgano colegiado interdepartamental con funciones de decisión, impulso y coordinación en materia cartográfica de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>273</sup>.

---

269 Prevista en la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 14), se encuentra reguladas por Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

270 Decreto 521/2004, de 9 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

271 Este órgano fue creado por Decreto 1/1998, de 7 de enero y, más tarde, ratificado por la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía (art. 11). El precedente de este Consejo fue la Comisión Interdepartamental de Andalucía en materia de Turismo, creada por el Decreto 27/1995, de 14 de febrero, derogado por el Decreto 1/1998.

272 Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas.

273 Ya creada por Decreto 15/1988, de 27 de enero, la Comisión de Cartografía de Andalucía, se regula en el Decreto 141/2006, de 18 de julio, por el que se ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- *Comisión Interdepartamental de Estadística*. Adscrita a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se configura como el órgano, le corresponde determinar las líneas de coordinación del Sistema Estadístico de Andalucía y garantizar la ejecución y desarrollo de los planes y programas estadísticos anuales<sup>274</sup>.
- *Consejo Interdepartamental del Agua en Andalucía*. Actúa como órgano de coordinación de la Agencia Andaluza del Agua<sup>275</sup>.

Asimismo, aun cuando no se llamen formalmente Comisiones Interdepartamentales, también pueden incluirse en esta categoría de órganos interdepartamentales, integrados por representantes de diversas Consejerías y con funciones de coordinación, a determinados órganos, como los que siguen:

- *Comité de acciones para el desarrollo sostenible*. Su finalidad es impulsar la conciliación del desarrollo socio-económico con la preservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales<sup>276</sup>.
- *Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad*. Tiene como funciones el examen, la evaluación y el control de la ejecución del citado Programa de Solidaridad<sup>277</sup>.

---

274 La Ley 4/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, creó un nuevo esquema organizativo para el Sistema Estadístico de Andalucía, del que forma parte la Comisión Interdepartamental de Estadística (art. 26).

275 Por Decreto 103/2001, de 24 de abril, se creó el Instituto del Agua de Andalucía y la Comisión Interdepartamental del Agua. Por Decreto 2/2009, de 7 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua, la Comisión pasó a denominarse Consejo Interdepartamental de la Agencia, posteriormente modificados por Decreto 176/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, y el Decreto 2/2009, de 7 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua.

276 Por Decreto 249/1988, de 12 de julio, se creó el Comité de Acciones integradas para el ecodesarrollo, que, en virtud del Decreto 488/1996, de 5 de noviembre, pasó a denominarse Comité de acciones para el desarrollo sostenible.

277 Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de las Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

De acuerdo con la LAJA –art. 31.2-, son funciones de las comisiones interdepartamentales:

- a) El estudio y preparación de asuntos que afecten a más de una Consejería.
- b) La formulación de informes y propuestas<sup>278</sup>.
- c) La adopción de acuerdos en materias o asuntos que les puedan ser delegados por las Consejerías que las integren.
- d) El seguimiento, supervisión y control del cumplimiento de objetivos o de actuaciones desarrolladas por otros órganos<sup>279</sup>.

En cuanto a su composición, en general, la presidencia de la Comisión Interdepartamental se atribuye a la persona titular de la Consejería a la que se adscribe, si bien en algún caso se atribuye al titular de la Viceconsejería<sup>280</sup>. Asimismo, por lo general, los vocales en representación de las Consejerías han de tener al menos el nivel orgánico de Director General, si bien en algún caso se impone el de Viceconsejero<sup>281</sup>. Por último, por lo común, la Secretaría de la Comisión se asigna a un funcionario con categoría, al menos, de Jefe de Servicio adscrito a la Consejería y designado por el Presidente, el cual actúa con voz pero sin voto<sup>282</sup>.

---

278 Así, por ejemplo, corresponde al Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Instalaciones Deportivas proponer al Consejero de Turismo y Deporte la aprobación inicial del Plan Director de Instalaciones Deportivas (Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas –art. 8-). Por su parte, al Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo Informar le corresponde informar con carácter previo los programas de actuación que, vinculados al mundo turístico, fueran a ser realizados por la Administración de la Junta de Andalucía.

279 Este sería el caso de la Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

280 Es el caso del Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Instalaciones Deportivas y de la Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

281 Es el caso de la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

282 También esta regla tiene excepciones, como sucede con Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, cuya secretaria se confiere al titular de una Dirección General.

## 4. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

### 4.1. La organización vicarial fallida

El ya citado Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de mayo de 1981 (conocida también Comisión García de Enterría, por su presidente) sugirió que no era necesario ni conveniente que las Comunidades Autónomas pluriprovinciales llegaran a crear una estructura periférica propia, con objeto de evitar su excesiva burocratización, proponiéndose como alternativa la utilización de las Diputaciones Provinciales de su territorio para que “gestionaran ordinariamente” las competencias administrativas de las Comunidades Autónomas, para lo cual los servicios periféricos de la Administración del Estado que ejercían las competencias que, tras la aprobación de los Estatutos, debían asumir a las Comunidades Autónomas, no debían transferirse a éstas sino a las Diputaciones Provinciales<sup>283</sup>. No obstante, el Informe fue consciente de la necesidad de que esta solución se incorporara a cada Estatuto de Autonomía, al estar implicadas las potestades de autoorganización de cada territorio, razón por la cual la Comisión redactora del informe remitió esta cuestión al pacto entre las fuerzas políticas, tal como de hecho se reflejó en los Acuerdos políticos entre UCD y PSOE de 1981<sup>284</sup>.

Asimismo, el citado Informe expresó que el legislador estatal podía “propiciar” la solución general referida pero sin imponerla. En este sentido, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico -art. 5.1- contempló una serie de mecanismos jurídicos –como la delegación y la llamada “asignación” de competencias- para que las Comunidades Autónomas pudieran trasladar a las Diputaciones Provinciales de su territorio nada menos que la “gestión ordinaria de los servicios propios” de la Comunidad Autónoma, bajo la dirección y control de ésta, “en los términos que los Estatutos y Leyes autonómicas establezcan”, técnicas sobre las que incidiría también la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 –art. 37<sup>285</sup>.

283 En el Informe se dirá que las Diputaciones provinciales deberían sostener el peso principal de la acción pública en el marco de cada Comunidad Autónoma, propugnando la generalización del modelo vasco en todas las Comunidades pluriprovinciales que se constituyeran. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, CEC, mayo 1981, pp. 66-67. Por lo demás, esta propuesta se inspiraba en el art. 118.3 de la Constitución italiana que establecía la imposición de una Administración regional indirecta.

284 Punto 16: «En la redacción de los Estatutos de las Comunidades pluriprovinciales ha de preverse que las Diputaciones provinciales gestionen ordinariamente los servicios confiados a aquéllas bajo su dirección y control, así como que puedan recibir competencias por transferencia y delegación».

285 Como señalara la STC 76/1983, tales preceptos de la entonces LOAPA “no configuran un modelo de Administración indirecta que vincule a las Comunidades Autónomas y condicione al futuro legislador, se trataría más bien de la articulación de una forma de gestión de servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea asumida por las Comunidades Autónomas sino de que éstas la concreten a través de su propia legislación”. Vid. A. EMBID IRUJO, «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones provinciales», *REVL*, núm. 220, 1983, 609-632; P. ESCRIBANO COLLADO, J.L. RIVERO YSERN, «La Provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA», *RAP*, núm. 104, 1984, pp. 79-120, quienes consideraron el art. 4.4 del Estatuto como contrario a la intrínseca potestad de autoorganización contenida en el principio de autonomía (pp. 115 y 116); V.M. ESCUIN PALOP, «La delegación de competencias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales», *RVAP*, núm. 10, 1984, vol. I, pp. 219 y ss; R. MARTÍN MATEO, «La concertación competencial de las Comunidades Autónomas y Diputaciones», *REDA*, núm. 36, 1983, pp. 5-17.

Pero, sobre todo, en lo que aquí interesa, y recogiendo el acuerdo político antes citado suscrito entre las fuerzas políticas entonces mayoritarias en el Congreso, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 estableció que en “los términos de una Ley autonómica y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma *articulará* la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales” –art. 4.4.<sup>286</sup>. El sentido imperativo del precepto era más que notorio<sup>287</sup>. Y con la finalidad de desarrollar este mandato estatutario fue aprobada durante la primera legislatura del Parlamento andaluz la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual reguló con detalle la técnica de asignación de competencias autonómicas a las Diputaciones provinciales para la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Administración autonómica<sup>288</sup>.

Sin embargo, como es bien conocido, estas previsiones nunca se llevaron a efecto. El hecho incontestable ha sido que las Comunidades Autónomas crearon una estructura periférica propia, a imagen y semejanza de la estatal. Es decir, se optó por un modelo de Administración “directa” más o menos desconcentrado. Esta opción fue doctrinalmente criticada en su momento, pero en realidad respondió a diversas circunstancias: el propio proceso de traspaso de servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas siguió la sectorialización existente en la Administración estatal, de modo que era explicable la inercia a “dejar las cosas como estaban”<sup>289</sup>;

---

286 Puede anotarse que el grupo comunista y el prof. Clavero Arévalo se opusieron a este precepto, inexistente en los Estatutos anteriores (catalán, vasco y gallego). En otros Estatutos, como ocurre con Castilla-La Mancha (art. 30.3), se prevé que pueda delegarse sobre los entes provinciales competencias que no sean del interés general para la región. Pero ningún Estatuto en vigor alude a la fórmula que contempla el texto andaluz. Por tanto, será el primero y el único Estatuto de Autonomía, no capacitado sino obligado a articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad autónoma a través de las Diputaciones. De ahí la conocida frase de Clavero señalando que «el Estatuto andaluz es el último del 151 y el primero del 143». M. CLAVERO ARÉVALO, “Comentario al artículo 4”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987, p. 39.

287 Así, en los *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1981, p. 46, se dirá que “esta importante medida evitará el crecimiento de una Administración regional artificial” (A. PÉREZ MORENO). Y, en la misma obra, se dirá: “su consecuencia inmediata es la prohibición de una Administración periférica ordinaria autonómica” (J.I. MORILLO-VELARDE).

288 No obstante, lo cierto es que ya esta Ley relativizó el mandato del Estatuto al establecer que son competencias asignadas «las que comporten ejecución de la gestión ordinaria de los servicios periféricos y que con tal carácter se asuman por las Diputaciones Provinciales siempre que el ámbito de aquéllas coincida con el de éstas. La Comunidad Autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las Diputaciones cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquellos a través de éstas»-art. 21.1-. De este modo, se condicionó el sistema de gestión ordinaria de servicios a un triple requisito, inexistente en el Estatuto: coincidencia geográfica entre el ámbito del servicio y el de la Diputación; aceptación por parte de la Diputación; y consideración de la naturaleza del servicio. L. ORTEGA ALVÁREZ, “La delegación de competencias en la Provincia”, *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, p. 345.

289 Así, S. MUÑOZ MACHADO señaló que la utilización por las Comunidades Autónomas de las formas de Administración directa fue una consecuencia directa de las operaciones de transferencias de servicios: «En efecto, la gran mayoría de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas ha sido los integrados en la anterior administración periférica estatal de sede provincial. Es en las provincias donde estaba la organización, bienes y funcionarios recibidos por las Comunidades Autónomas. De manera que puede decirse que el simple hecho de la transferencia hace nacer en su organización una Administración periférica, situada en sede provincial. Remover este pie forzado no es nada simple por las resistencias que pueden ofrecer los propios funcionarios». *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1984, p. 97.

además, al tratarse de instituciones de nueva creación, las Comunidades Autónomas sintieron la necesidad de estar presentes en su propio territorio como entidades propias, como una cuestión de afirmación de su identidad y asentamiento institucional, para ser conocidas y reconocidas por los ciudadanos; por otra parte, las Diputaciones Provinciales pueden estar gobernadas por opciones políticas diversas a las que gobiernan la Administración autonómica, lo que dificulta la puesta en marcha de políticas autonómicas a través de un aparato administrativo extraño<sup>290</sup>.

Lo cierto es que, en la Comunidad andaluza, y de forma paralela a la aprobación de la Ley 3/1983 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se institucionalizó la creación de las Delegaciones Provinciales de las distintas Consejerías, a partir del Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía<sup>291</sup>. Este Decreto se limitó a posibilitar (inicialmente con vocación *transitoria* hasta tanto se aplicara la Ley 3/1983) que cada una de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma pudiera dotarse de una Delegación en cada provincia del territorio de Andalucía, si bien lo cierto es que la creación de las Delegaciones Provinciales de cada Consejería debía efectuarse por Decreto del Consejo de Gobierno. Y, en tal sentido, en los meses siguientes se sucedieron los Decretos de creación de las Delegaciones provinciales para cada Consejería<sup>292</sup>.

290 L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO, L. ORTEGA ALVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 3ª ed., 1994, p. 256. Más aún, como señalara L. ORTEGA ALVAREZ, incluso dentro de un mismo partido político se tuvo que producir el asentamiento de una nueva clase política (la autonómica), y este asentamiento ha provocado un alto grado de falta de generosidad en la transferencia y delegación de competencias. Vid. también E. ARGULLOL MURGADAS, "La Administración de las Comunidades Autónomas", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, Tomo IV, pp. 3449 y ss.

291 La propia exposición de motivos de este Decreto 17/1983 hacía referencia expresa al entonces Proyecto de Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, aprobado por el Consejo de Gobierno "para dar cumplimiento al mandato artículo 4º del Estatuto de Autonomía". Sin embargo, se añadía que «en tanto se ven cumplidas las previsiones del precepto citado, la Administración de la Comunidad Autónoma necesita dotarse de una estructura, siquiera con carácter mínimo, sencillo y transitorio, que permita encuadrar, ordenar y coordinar todos aquellos servicios que, a nivel periférico, han sido transferidos a la Junta de Andalucía, tomando como base la organización en la que se han estructurado todas y cada una de las Consejerías que integran la Administración centralizada de la Comunidad. Con ello, y en el ejercicio de la potestad organizatoria configurada en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía, se posibilita un mínimo de coherencia estructural y en la actuación de cada Consejería en el ámbito periférico, además de clarificar la confusa situación en la que actualmente se encuentran las distintas unidades y servicios transferidos, así como la del personal que los sirve. Por otra parte, se facilita al administrado el contacto con la Administración de la Comunidad Autónoma, al definir cuáles son las unidades de acción administrativa que, en cada ámbito territorial, tiene la Junta de Andalucía».

292 De hecho, en la misma fecha del Decreto 17/1983 se aprobó el Decreto 18/1983, de 26 de Enero, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, al que siguieron las demás Consejerías: Decreto 125/83 de 25 de Mayo, de Desconcentración de funciones en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación; Decreto 131/1983 de 22 de Junio, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Salud y Consumo; Decreto 133/1983 de 6 de Julio por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Transportes; Decreto 138/1983, de 6 de Julio, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Gobernación; Decreto 227/1983, de 10 de noviembre, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura; Decreto 28/1984, de 8 de febrero, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Hacienda; Decreto 86/1984, de 3 de abril por el que se atribuyen funciones a los Delegados Provinciales de la Consejería de Política Territorial. Vid. J. BARNÉS, "Descentralización y desconcentración en Andalucía", *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988, pp. 121 y ss.

Asimismo, la Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad otorgó plenas competencias para la autoorganización funcional a las distintas Consejerías sin aludir para nada a las Diputaciones o al mandato estatutario<sup>293</sup>. De este modo, la medida originariamente transitoria devino en definitiva, y con ella la Ley 3/1983 acabó en el limbo jurídico<sup>294</sup>. Incluso se llegará a decir que la creación de las Delegaciones Provinciales no hacía sino desarrollar lo previsto en el artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que ya concibió a la provincia como el ámbito territorial apropiado para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma<sup>295</sup>.

De hecho, cuando se iniciaron los trabajos preparatorios para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, uno de los preceptos sobre los existía consenso en la necesidad de su revisión era justamente el apartado 4<sup>º</sup> del artículo 4<sup>º</sup><sup>296</sup>. Así, finalmente, el Estatuto de Andalucía de 2007 no sólo omite, al regular las Diputaciones provinciales, un precepto similar al artículo 4.4 del Estatuto de 1981, sino que al ordenar la Administración de la Junta de Andalucía declara expresamente: "La Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos" –art. 133.2.<sup>297</sup>

Por su parte, la LAJA –art. 35.1- declara que son órganos territoriales provinciales de la Administración de la Junta de Andalucía las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías. De este modo, se la LAJA no viene sino a ratificar el modelo de organización territorial instaurado en las décadas anteriores a partir de la división provincial. No obstante, deben diferenciarse dos cuestiones.

---

293 P. ESCRIBANO COLLADO ("La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía", Revista Andaluza de Administración Pública, núm. Extraordinario 2/2003, Vol. I, p. 23 y ss.) ha explicado esta omisión de la Ley 6/1983 en la hecho de que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que sirvió a aquella de modelo tampoco se ocupó de la Administración territorial.

294 Significativamente, en la posterior Ley 11/1987 reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, no aparece ya ni siquiera mencionada la figura de la gestión ordinaria, más bien el designio político sería justamente en la línea opuesta. Vid. J.I. Morillo-velarde perez, «Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», REDA, núm. 65, 1990, pp. 65-94; J. BARNÉS, "Descentralización y desconcentración en Andalucía", Documentación Administrativa, núm. 214, 1988, pp. 93 y ss.

295 Exposición de motivos del Decreto 1/1986, de 8 de enero, por el que se regulan las facultades de coordinación del Delegado de Gobernación.

296 Así, en la propuesta formulada por el Grupo del PSOE en abril de 2005 se dirá "Dado que el contenido del apartado cuarto del actual artículo 4 no ha podido desarrollarse debería suprimirse". Y lo cierto es que esta propuesta no encontró reservas ni siquiera en el Grupo Popular, el más favorable de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara a reforzar el papel de las Diputaciones provinciales en Andalucía. Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El proceso de renovación del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2008.

297 En este sentido, P. ESCRIBANO COLLADO ("La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía", Revista Andaluza de Administración Pública, núm. Extraordinario 2/2003, Vol. I, p. 29) había expresado unos años antes: "creo que ha llegado el momento de convertir en legal y planamente institucional lo que viene siendo una realidad política y jurídica en nuestra Comunidad: que los intereses públicos que ésta tiene encomendados, sus competencias y servicios se gestionan, como regla general, a través de su propia organización administrativa, central y periférica".

De un lado, el ámbito territorial. Como se ha indicado, la LAJA mantiene en principio la demarcación provincial, si bien debe significarse que, mientras el Estatuto de 1981 establecía expresamente que la provincia, además de entidad local, constituye el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma –art. 4.1-, el actual Estatuto de 2007 omite tal determinación<sup>298</sup>. Por tanto, la opción por una demarcación territorial u otra queda diferida al legislador ordinario, en este caso la LAJA.

De otro lado, debe significarse que una cosa es superar definitivamente el error del Estatuto de 1981 de condicionar la capacidad del legislador autonómico para establecer las directrices de la organización administrativa de la Comunidad Autónoma, y otra muy distinta es optar por mantener el modelo de Administración periférica del Estado existente en la fecha de las transferencias de competencias, sustentado en Delegaciones provinciales departamentales<sup>299</sup>. Así, debe señalarse que en otras Comunidades Autónomas se ha seguido el criterio previsto en la LOFAGE para la Administración General del Estado, de integración de los servicios periféricos bajo una misma autoridad (es el caso de las “Direcciones Territoriales” de la Administración de la Comunidad de Extremadura, o de “Delegados Territoriales” de ámbito provincial del Gobierno de Aragón y de la Junta de Castilla y León)<sup>300</sup>.

## 4.2. Las Delegaciones Provinciales

Como se ha señalado antes, institucionalizó de las Delegaciones Provinciales se efectuó inicialmente mediante del Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía, si bien la creación de las Delegaciones Provinciales de cada Consejería debía efectuarse por específico Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo. Más adelante, por el Decreto 312/1990, de 25 de septiembre, sobre reestructuración de las delegaciones provinciales, se generaliza definitivamente esta figura, al establecer una Delegación Provincial en cada provincia por cada Consejería, excepto la de Presidencia que no tiene delegaciones provinciales propias pues se sirve de las de Gobernación<sup>301</sup>.

---

298 La regulación de la Provincia contenida en el artículo 96 del Estatuto es exclusivamente desde su óptica de entidad local. Por su parte, ya se ha señalado que se ha señalado que en la regulación de la Administración autonómica el 133 se limita a referirse a los servicios “periféricos”, pero sin condicionar su ámbito territorial.

299 Este es también el modelo de los “Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades” seguido en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Vid. E. GAMERO CASADO- S. FERNÁNDEZ RAMOS, Manual básico de Derecho Administrativo, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2009, p. 185.

300 Parcialmente en la línea de otras Comunidades Autónomas, durante la tramitación del Proyecto de Ley el Grupo Popular formuló dos enmienda del siguiente tenor: “Las personas titulares de las Delegaciones provinciales representarán en la provincia a las Consejerías que les asigne por decreto el Consejo de Gobierno y ejercerán la dirección, coordinación y control de los servicios de la Delegación, y su nombramiento y separación se harán por decreto del Consejo del Gobierno” (núm. 41) Ostentar la representación ordinaria de la Consejería o Consejerías cuando se unifique su delegación, por razones de eficacia y eficiencia (núm. 42). Asimismo, en este sentido, se pronunció el Presidente Griñán en su discurso de investidura, en el cual anunció la voluntad de fortalecer las atribuciones de los órganos territoriales desconcentrados. DSPA, Plenos, 21 de abril de 2009, p. 8.

301 Es dudosa la vigencia de este Decreto 312/1990, en el sentido de si ha sido derogado por los sucesivos decretos de estructura orgánica de las Consejerías.

#### 4.2.1. Titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías

En su versión inicial del Decreto 17/1983, los Delegados Provinciales debían ser designados (libremente) de entre funcionarios de carrera<sup>302</sup>. Sin embargo, por Decreto 138/1984, de 22 de mayo, por el que se regulan los requisitos para ser nombrado Delegado Provincial, se amplían las posibilidades de acceso, pues se requerirá alguna de las siguientes condiciones: a) Ser funcionario de carrera de cualquiera de las Administraciones Públicas (con índice de proporcionalidad 8 y 10); b) Estar en posesión de título universitario; c) Haber ostentado con anterioridad cargo público<sup>303</sup>. De este modo, los Delegados provinciales son configurados definitivamente como cargos políticos, designados y destituidos libremente por el Gobierno.

En este sentido, la LAJA –art. 38-, tras establecer que las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías representan a estas en la provincia y ejercen la dirección, coordinación y control inmediatos de los servicios de la Delegación, bajo la superior dirección y la supervisión de la persona titular de la Consejería, se ordena que su nombramiento y separación se harán por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente<sup>304</sup>. Asimismo, debe recordarse que los Delegados provinciales son configurados como altos cargos, a efectos de su sujeción al régimen de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos –art. 2.1.1-).

En cuanto a su dependencia, en alguna disposición se expresa que los Delegados Provinciales dependen orgánicamente del titular de la Consejería, y por su delegación del Viceconsejero, y funcionalmente de ambos, de la Secretaria General Técnica y de cada una de las Direcciones Generales, en razón a las distintas funciones y cometidos de los respectivos órganos<sup>305</sup>.

---

302 El Delegado Provincial debía ser nombrado y separado por Decreto acordado en Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo, de entre funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas –art. 5 del Decreto 17/1983-.

303 En la exposición de motivos del Decreto 138/1984, se dirá que el Decreto 17/2003 prevé «como único requisito para acceder al cargo de Delegado Provincial el de ser funcionario de carrera de las Administraciones Públicas. La designación por Consejo de Gobierno, así como las funciones de representación institucional y de dirección política de la Delegación, hacen que concurra en la figura del Delegado, el doble carácter de órgano político y administrativo, razón por la cual, acertadamente, no se configura como un escollo más en la carrera administrativa, como se evidencia en el hecho de que no se reservaba el puesto a funcionarios de la Administración Pública Autonómica, sino que podrán ser nombrados Delegados Provinciales los funcionarios de "cualquiera" de las Administraciones Públicas. Se observa, sin embargo, que con la exigencia de que en quienes sean nombrados Delegados provinciales concurra como única circunstancia la de ser funcionario de carrera no se asegura que éstos lo sean de un nivel de titulación que presuma la capacidad directiva, y, por otra parte, se margina de la posibilidad de acceder a tales puestos a amplios colectivos de servidores públicos cuya relación de empleo con la Administración no es la funcional; así, el personal estatutario de la Seguridad Social y otros. De igual modo, tampoco parece conveniente marginar a funcionarios públicos no procedentes de la Administración Pública sino de la carrera judicial o de las Cámaras Legislativas. Finalmente, no debe excluirse la posibilidad de que personas con experiencias en la dirección de los asuntos públicos, como quienes han sido parlamentarios, miembros de Corporaciones Locales y análogos, colaboren con la Administración Autonómica».

304 También Decreto 312/1990 –art. 4.1-.

305 Decreto 97/1983, de 6 de Abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social; Decreto 133/1983 de 6 de Julio por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Transportes.

#### **4.2.2. Funciones y competencias de las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías**

Según la LAJA –art. 39-, corresponde a las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías:

- a. Ostentar la representación ordinaria de la Consejería en la provincia y, en su caso, de las agencias adscritas o dependientes de la misma y dirigir, bajo la dependencia funcional de los correspondientes centros directivos, las unidades administrativas pertenecientes a la Delegación, en los términos establecidos en los decretos de estructura orgánica<sup>306</sup>.
- b. Ejercer la jefatura de todo el personal de la Delegación y las competencias de administración y gestión ordinarias del mismo que expresamente se le deleguen.
- c. Constituir el cauce ordinario de relación con los servicios centrales de la Consejería y, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, con los órganos periféricos de la Administración del Estado y las entidades locales de Andalucía en materias de su competencia.
- d. Cuantas otras funciones les sean desconcentradas por decreto o les sean delegadas. Y la propia LAJA –art. 40.1- añade que los decretos de estructura orgánica de cada Consejería podrán determinar las competencias que se les desconcentran, pues la propia LAJA –art. 40.1- establece que las Delegaciones Provinciales de las Consejerías estarán integradas en la estructura orgánica de estas. Y, de hecho, es en estos Decretos de estructura orgánica donde generalmente se determinan las competencias de las Delegaciones provinciales, si bien no faltan también específicos decretos de desconcentración de competencias<sup>307</sup>.

#### **4.2.3. Estructura de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías**

La LAJA –art. 40.2- establece que la organización y funcionamiento de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías responderán, específicamente, a los principios de eficacia, eficiencia y economía del gasto público, evitando la duplicidad de órganos, unidades administrativas y de funciones con respecto a la organización central de la Administración de la Junta de Andalucía; procurando en todo caso la mayor proximidad y facilidad en sus relaciones con la ciudadanía.

---

306 También Decreto 312/1990 –art. 4.2-. Asimismo, este Decreto establece que las Direcciones o Gerencias Provinciales de los Organismos Autónomos actuarán bajo el superior control y coordinación de los Delegados Provinciales de las Consejerías de las que dependen –art. 3-.

307 Por ejemplo, Decreto 125/1983 de 25 de Mayo, de Desconcentración de funciones en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación; o el Decreto 256/1987, de 28 de octubre, por el que se desconcentran en los Delegados de Gobernación (hoy de Justicia y Administración pública) determinadas competencias en materia de función pública; o Decreto 260/1987, de 28 de octubre, por el que se desconcentran determinadas funciones en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Hacienda.

Por tanto, a pesar del rótulo del precepto de la LAJA, lo cierto es que en realidad no se ocupa de la estructura orgánica de estos órganos. Como tampoco se ocupa de esta estructura el Decreto 312/1990, de 25 de septiembre, sobre reestructuración de las Delegaciones Provinciales, sino que se encuentra dispersa en diversas disposiciones<sup>308</sup>. Entre las mismas destaca el ya antiguo Decreto 21/1985, de 5 de febrero, por el que se regularon las Secretarías Generales de las Delegaciones Provinciales, y según el cual la Secretaría General es el órgano coordinador de las diferentes unidades administrativas de las Delegaciones Provinciales, y su titular ejercerá las funciones del Delegado en los casos de ausencia, enfermedad o vacante<sup>309</sup>.

Por último, puede señalarse la existencia de múltiples órganos colegiados de ámbito provincial, que se configuran, al menos en parte, como órganos consultivos de apoyo a la actuación de las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en la materia de que se trate<sup>310</sup> o, al menos, adscritos orgánicamente a ésta<sup>311</sup>.

### 4.3. Las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía

#### 4.3.1. Evolución normativa

La opción por mantener las Delegaciones Provinciales de las distintas Consejerías genera la necesidad de asignar a un órgano la condición de primera autoridad de la Administración autonómica en la provincia (como sucedió en la Administración del Estado anterior al proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas), con objeto de coordinar los distintos servicios periféricos y “sin perjuicio” de la dependencia jerárquica de cada Delegado Provincial respecto a su Consejería<sup>312</sup>.

---

308 El Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía, dispuso que la estructura orgánica de cada una de las Delegaciones Provinciales habrá de adecuarse al diseño organizativo establecido en los Servicios Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma, pudiendo, por tanto, contar con unidades administrativas de los siguientes niveles orgánicos: Servicios, secciones y negociados. También se dispuso que en cada Delegación Provincial existirá un Consejo de Dirección que prestará asistencia técnica al Delegado y realizará cuantas funciones le sean asignada.

309 Este criterio ya se había anticipado en disposiciones singulares. Así, el Decreto 17/1983 de 26 de Enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía, dispuso que la Secretaría General –art. 6-, el cual asignaba además la función de secretario del Consejo de Dirección de la Delegación Provincial –art. 15-.

310 Caso de las *Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico* (Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía –art. 99-.

311 Caso de las *Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo –art. 8-); *Comisiones provinciales de Valoración para la aplicación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía* (Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía –arts. 21-); *Comisiones Provinciales de Medidas de Protección* (Decreto del Consejo de Gobierno 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa –art. 52-).

312 Como sucede con los “Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades” en Castilla-La Mancha.

En el caso de la Administración de Junta de Andalucía, tres años después de la creación de las Delegaciones provinciales, mediante Decreto 1/1986, de 8 de enero, por el que se regulan las facultades de coordinación del Delegado de Gobernación, se atribuyó a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Gobernación esta función de representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la provincia, y en su condición de primera autoridad de la Administración de la Comunidad Autónoma en la provincia, de coordinación de los servicios periféricos de la misma<sup>313</sup>.

Y diez años más tarde, coincidiendo con la transformación en virtud de la LOFAGE de los antiguos Gobernadores Civiles en los actuales Subdelegados del Gobierno en la provincia –art. 29-, mediante Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, de creación y régimen orgánico de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, las hasta entonces Delegaciones provinciales de Gobernación se transformaron en las "Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía", realizando así su posición sobre las Delegaciones provinciales<sup>314</sup>.

Esta denominación fue objeto de impugnación por la Administración General del Estado debido a su similitud con la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y, en primera instancia, el recurso fue acogido por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección Tercera, sede de Sevilla, de 7 de junio de 2001), al entender vedada la suplantación de una denominación ya definida para otro órgano o institución con el fin de evitar así la confusión que genera el empleo del término en cuestión, pues, en caso distinto, se degradaría por completo la significación del nombre del órgano administrativo como seña de identidad o propio signo distintivo<sup>315</sup>. Sin embargo, recurrida esta sentencia en casación, el Tribunal Supremo (sentencia de 2 de noviembre de 2005, rec.

---

313 El buen funcionamiento de los servicios periféricos exige en cada provincia la presencia de un órgano de coordinación entre ellas que sirva, al mismo tiempo, de instrumento de relación entre éstos y los servicios centrales de la Junta de Andalucía. La propia naturaleza de las atribuciones y competencias que tiene encomendadas la Consejería de Gobernación, y por orden sus Delegados Provinciales, los convierte en los órganos idóneos para desempeñar esta tarea coordinadora que, además, ha sido reconocida por el propio Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en su sesión de 3 de abril de 1984.

314 BOJA núm. 144, de 14 de diciembre. En la exposición de motivos del Decreto 512/1996 se señalaba que la etapa del Decreto anterior sirvió para poner de manifiesto el acierto en la creación de este Órgano Directivo y de las tareas asignadas. "Mediante el presente Decreto se crea la figura del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en cada una de las ocho provincias andaluzas, como primera autoridad administrativa en la provincia y máximo representante del Consejo de Gobierno en dicho ámbito, profundizándose en la vertebración de la Comunidad Autónoma, acercando la capacidad de resolver problemas y prestar servicios a los ciudadanos por los poderes autonómicos más inmediatos y aumentando la capacidad de asesoramiento e información a los servicios centrales".

315 Añade la sentencia: "no resulta ocioso hacer hincapié en que la confusión que genera el empleo del término en cuestión para designar a órganos diferentes de distintas Administraciones, no es un débil argumento articulado y fundado por la Administración recurrente sobre una mera apreciación subjetiva difícilmente contrastable, sino que se trata de una realidad comprobada con la "documentación ejemplificativa" adjuntada al escrito de demanda, que dedica su fundamento Jurídico VII a relatar cómo, no solo sociedades comerciales determinadas y entidades privadas concretas caen en el meritado error de identificación de dichos órganos (esto es, "los administrados" en general considerados), también las Corporaciones Locales y hasta órganos de la propia Administración de la Junta de Andalucía incurrir en la equivocación derivada del nombre dado a los órganos creados y regulados por el Decreto recurrido, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía con la Delegación del Gobierno en Andalucía".

6236/2001) dio la razón a la Junta de Andalucía, debido a la distinta implantación territorial del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y de la figura creada en el ámbito de la Comunidad Autónoma <sup>316</sup>.

Por su parte, la LAJA –art. 36.1- establece que las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía son las representantes de este en la provincia, gozando en dicho ámbito territorial de la condición de primera autoridad de la Administración de la Junta de Andalucía, configuración que viene a coincidir –con las salvedades del lenguaje no sexista incorporado a la LAJA- con la prevista en el Decreto 512/1996 –art. 1-, el cual con las modificaciones experimentadas debe entenderse vigente, en lo que no contradiga a lo dispuesto por la LAJA<sup>317</sup>.

De acuerdo con su origen como Delegados provinciales de Gobernación<sup>318</sup>, el Decreto 512/1996 sigue estableciendo que las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía están adscritas a la Consejería de Gobernación –art. 2.1-, pero con independencia de esta dependencia orgánica, debe subrayarse que de la LAJA se desprende una doble dependencia funcional: estos cargos ejercen funciones de coordinación y supervisión de los servicios y de las actividades de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia, bajo la superior dirección y la supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación.

#### **4.3.2. Titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía**

La LAJA –art. 36.1- establece que el nombramiento de las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno se hará por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta conjunta de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y de Gobernación. La LAJA viene así a recoger la redacción del Decreto 512/1996 tras la modificación efectuada por el Decreto 117/2004, de 26 de abril<sup>319</sup>. Acentuando el perfil político

---

316 “... si a esto se añade, que la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, Ley 6/1997, de 14 de abril, en el art. 29.1 dispone que “en cada provincia y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma existirá un Subdelegado del Gobierno” lo que supone que en la Comunidad Autónoma andaluza, como en el resto de las Comunidades Autónomas salvo las uniprovinciales, exista una Subdelegación del Gobierno de la Nación, mientras que en las provincias de Andalucía incluida Sevilla, las Delegaciones del Gobierno andaluz ostentarán en todas ellas la denominación de Delegaciones, esa diversa denominación disminuye la posible confusión, en tanto que la Delegación del Gobierno en Andalucía es única con sede en Sevilla, mientras que en el resto de las provincias su denominación caracterizada por el prefijo “sub” las distingue del resto de los órganos administrativos periféricos tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

317 Modificado por Decreto 98/2002, de 5 de marzo (BOJA 34, de 21 de marzo), y por Decreto 117/2004, de 26 de abril (art. 3.1), (BOJA núm. 84, de 30 de abril). Con todo, puede anotarse que el Decreto 1/1986 llegaba al extremo de declarar al Delegado de Gobierno como el *coordinador y máximo responsable de la política del Gobierno Andaluz en la provincia* –art. 8-.

318 El Decreto 1/1986, de 8 de enero, establecía que los Delegados de Gobernación dependen orgánica y funcionalmente de la Consejería de Gobernación –art. 2-.

319 Tanto en la versión del Decreto 1/1986, de 8 de enero, como en la versión original

de este cargo, el Decreto 512/1996 –art. 3.2- establece que para ser nombrado Delegado del Gobierno únicamente se requerirá ser español y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos<sup>320</sup>. Para reforzar también su posición respecto a los titulares de las Delegaciones Provinciales, el Decreto 512/1996 –art. 2.2- establece que los titulares de las Delegaciones del Gobierno tienen rango de Director General<sup>321</sup>.

De otro lado, debe recordarse que los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía son configurados como altos cargos, a efectos de su sujeción al régimen de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos –art. 2.1.c)<sup>322</sup>.

Por último, en caso de vacante (debe entenderse hasta la toma de posesión del nuevo titular) las competencias propias del cargo de Delegado de Gobierno de la Junta de Andalucía serán ejercidas por uno de los Delegados Provinciales de las Consejerías en la provincia designado por el titular de la Consejería de Gobernación –art. 5.1 Decreto 512/1996<sup>323</sup>. En el caso de ausencia o enfermedad del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía, éste designará como suplente a uno de los Delegados Provinciales de las Consejerías en la provincia. Cuando no sea posible el ejercicio de esta facultad, será designado por el titular de la Consejería de Gobernación –art. 5.2 Decreto 512/1996, tras la modificación efectuada por el Decreto 98/2002<sup>324</sup>.

### **4.3.3. Funciones y competencias de las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía**

Las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno desempeñan tres tipos de funciones: representación del Gobierno andaluz, coordinación del resto de las Delegaciones provinciales y gestión de su propia Delegación. Desde el primer punto de vista, la LAJA –art. 37.1.a)- declara que la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en

---

320 Esta determinación ya se estableció en el Decreto 1/1986, de 8 de enero, para los Delegados de Gobernación –art. 4-, lo cual supuso una clara distinción en relación con las exigencias, si bien muy flexibles, previstas en el Decreto 138/1994 para ser nombrado Delegado provincial.

321 Así se establecía ya en el Decreto 1/1986, de 8 de enero –art. 5-. El régimen de precedencias y tratamientos de los Delegados del Gobierno se regula en el Decreto 772002, de 26 de febrero.

322 En este sentido, el Decreto 512/1996 –art. 4- establece que los Delegados del Gobierno estarán sometidos al régimen de incompatibilidades de los el Consejero de Gobernación, quien lo pondrá en conocimiento de la Consejería a la que pertenezca altos cargos de la Junta de Andalucía, prescripción que se encontraba también en el Decreto 1/1986. Estas declaraciones expresas de aplicación del régimen de incompatibilidades de los altos cargos tenían sentido pues la Ley original de incompatibilidades de altos cargos al ser anterior a la creación de este órgano no lo mencionaba expresamente (Ley 5/1984, de 23 de abril).

323 Esta regla ya estaba contenida en el Decreto 1/1986 –art. 7-, el cual añadía con acierto que el Consejero de Gobernación debía poner esta designación en conocimiento de la Consejería a la que perteneciera el Delegado Provincial designado.

324 En su versión original, el Decreto 512/1996 establecía que en caso de ausencia o enfermedad del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía sería sustituido por el Delegado Provincial de la Consejería correspondiente según el orden de prelación establecido en la normativa vigente. De este modo, la modificación efectuada por el Decreto 98/2002 no hizo sino recuperar el criterio del Decreto 1/1986 –art. 7-.

su provincia ostenta la representación ordinaria de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia y presidir los actos que se celebren en la misma, cuando proceda<sup>325</sup>. En esta línea puede entenderse la facultad de actuar como órgano de comunicación, a nivel provincial, entre la Administración de la Junta de Andalucía, la Administración del Estado y las entidades locales andaluzas, sin perjuicio de las actuaciones específicas que correspondan a cada Delegación Provincial en las materias de la competencia propia de su Consejería –art. 37.1.d) LAJA<sup>326</sup>, pues la propia LAJA reconoce que corresponde a los titulares de las Delegaciones provinciales constituir el cauce ordinario de relación con los órganos periféricos de la Administración del Estado y las entidades locales de Andalucía «en materias de su competencia» -art. 39.c)-.

En cuanto a las funciones de coordinación, que constituyen en realidad el núcleo de atribuciones de este cargo, la LAJA –art. 36.1- establece que las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercen funciones de coordinación y supervisión de los servicios y de las actividades de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia, bajo la superior dirección y la supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación. Y la LAJA reitera que les corresponde coordinar la actividad de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías –art. 37.1.c)-. Esta coordinación debe entenderse sin perjuicio de la dependencia jerárquica directa, tanto orgánica como funcional, de cada Delegado respecto de su Consejería, pues a diferencia del principio de integración que rige en la organización territorial de la Administración General del Estado, en el caso de la Administración de la Junta –como nos constan las Delegaciones provinciales forman parte de la estructura orgánica de cada Consejería –art. 40.1 LAJA<sup>327</sup>. Obsérvese, en este sentido, que la LAJA al referirse a la actividad de las Delegaciones provinciales habla de “coordinar”, mientras que al referirse a la Delegación propia habla de “dirigir”<sup>328</sup>.

También en este rol de coordinación puede englobarse la atribución de velar por el cumplimiento de las normas y actos emanados de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 37.1.i)-<sup>329</sup>, así como otras atribuciones menores previstas en el Decreto 512/1996<sup>330</sup>.

---

325 Así, Decreto 512/1996 –art. 7-. Ya el Decreto 1/1986 dispuso que el Delegado de Gobernación presidirá en nombre del Gobierno Autónomo las recepciones públicas y todos los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo las excepciones de precedencia de otras autoridades que establecen las normas legales –art. 1-.

326 Así, el Decreto 512/1996 –art. 8-, que con más precisión habla de órgano “habitual” de comunicación, tal como ya establecía el Decreto 1/1986.

327 Tal como expresaba con acierto el Decreto 1/1986 –art. 8.1-.

328 Por ello la LOFAGE –art. 22.1- establece que los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio.

329 Igualmente, Decreto 512/1996 –art. 8-.

330 Trasladar a las Delegaciones provinciales de las Consejerías la información de carácter general que reciba del Gobierno de la Junta de Andalucía u otras Administraciones públicas con esta finalidad; y elevar, a través del titular de la Consejería de Gobernación, al Presidente de la Junta de Andalucía, a su Consejo de Gobierno y a los titulares de las Consejerías, informes de acuerdo con sus respectivas Competencias –art. 8-.

En cuanto al tercer tipo de funciones, las Delegaciones del Gobierno ejercen las competencias propias de la Delegación de la Consejería competente en materia de Gobernación en la respectiva provincia –art. 36.2-<sup>331</sup>. Y, en tal sentido, les corresponde dirigir y controlar el funcionamiento de su Delegación –art. 37.1.b)-<sup>332</sup>. Pero también en esta condición de delegado provincial de la Consejería competente en materia de Gobernación se deben entender las atribuciones específicas contenidas en la LAJA –art. 37.1- siguientes:

- Requerir a las entidades locales de la provincia para que anulen los actos y acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico y, en su caso, promover su impugnación<sup>333</sup>.
- 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<sup>334</sup>. Así, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 6/2006 del Gobierno, corresponde a la Presidencia del Consejo de Gobierno resolver los conflictos de atribuciones entre las distintas Consejerías –art. 10.1.i)-<sup>335</sup>.
- 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<sup>336</sup>.
- Representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos colegiados competentes en materia de seguridad existentes en la provincia<sup>337</sup>.

331 En idéntico sentido art. 6 Decreto 512/1996, criterio naturalmente ya presente en el Decreto 1/1986.

332 Así, de acuerdo con el art. 9 del Decreto 512/1996 corresponde al Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía la dirección, impulso, coordinación y supervisión de la actividad de los servicios de la respectiva Delegación del Gobierno.

333 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996. Esta atribución estaba ya contenida en el Decreto 29/1986, de 19 de febrero, de desconcentración de funciones en las Delegaciones de Gobernación. En la actualidad la remisión de actos y acuerdos de las entidades locales a la Administración de la Junta de Andalucía se encuentra ordenada en el Decreto 41/2008, de 12 de febrero, el cual establece que las entidades locales andaluzas tienen la obligación de remitir por medios electrónicos a la correspondiente Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía una copia literal o, en su caso, un extracto de sus actos y acuerdos en los días siguientes a su adopción, todo ello conforme a los artículos 56 y 64 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –art. 2.1-. Y, en cuanto a la impugnación, cuando, en materia de su competencia, una Delegación Provincial considere que un determinado acto o acuerdo de una Entidad Local andaluza se encuentra dentro de los supuestos contemplados en los artículos 65 y 66 de la citada Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, la persona titular de la Delegación Provincial concernida solicitará motivadamente a la persona titular de la Delegación del Gobierno que promueva su impugnación –art. 8.1-.

334 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996.

335 Lo que no se entiende bien es la necesaria intermediación de la persona titular de la Consejería de Gobernación, pues al fin y al cabo la persona titular de la Delegación del Gobierno actúa bajo la doble dirección y supervisión de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Presidencia y Gobernación –art. 36.1 LAJA-.

336 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996. Puede recordarse que, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1987 de Conflictos Jurisdiccionales, en la Administración autonómica corresponde plantear conflictos de jurisdicción, a falta de previsión de en Estatuto de Autonomía, al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o a cualquiera de sus miembros, por conducto del Presidente –art. 3.2-. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye dicha competencia al Consejo de Gobierno –art. 117.5-.

337 En idéntico sentido art. 8 Decreto 512/1996. En tal sentido, la Consejería de Gobernación es la competente en materia de coordinación de las policías locales, de acuerdo con la Ley 13/2001, de 11 de diciembre –art. 8-.

Además, la LAJA –art. 37.2- establece que las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercerán la potestad sancionadora cuando la tengan atribuida específicamente «y en todos los demás casos en que, en el ámbito de su competencia territorial, no venga atribuida a ningún otro órgano administrativo»<sup>338</sup>. Así, debe recordarse que, si bien de acuerdo con el art. 127.2 LRJPAC, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentaria, el propio Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, sobre el procedimientos sancionadores, permite que en defecto de las normas sancionadoras expresas, serán competentes los órganos que resulten de las normas generales sobre atribución de competencias del Capítulo I del Título II LRJPAC.

Por otro lado, debe destacarse la expresa atribución competencial contenida en la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, y según la cual el Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía, a efectos de lo previsto en esta Ley, es la máxima autoridad de Protección Civil en cada provincia y ejerce las funciones de dirección, coordinación, relación, ejecución, inspección y sanción que le sean atribuidas legal o reglamentariamente, y, en particular, la superior dirección de la estructura provincial de coordinación de emergencias y la dirección de los planes de protección civil de su ámbito territorial –art. 22-<sup>339</sup>. Finalmente, otras funciones que han correspondido en el pasado a este órgano se han trasladado a otros órganos periféricos<sup>340</sup>.

#### 4.3.4. La Comisión Provincial de Coordinación y estructura de la Delegación

Ya creada por el Decreto 1/1986, el Decreto 512/1996 establece que para el ejercicio de sus funciones, el Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía estará asistido por la Comisión Provincial de Coordinación, instrumento de coordinación de la actividad de los distintos servicios periféricos de la Junta de Andalucía –art. 11.1-. La Comisión Provincial de Coordinación estará constituida por su Presidente que será el Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía y por los Delegados Provinciales de los Consejerías, actuando como Secretario el Secretario General de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía<sup>341</sup>.

---

338 Así art. 10 Decreto 512/1996. Esta atribución ya se encontraba en el Decreto 1/1986 –art. 10-. En el fondo no se trata sino de una aplicación de la regla general del art. 99.2 LAJA.

339 Entre otras atribuciones, pueden señalarse las competencias que el Decreto 425/2000, de 7 de noviembre, atribuye a los Delegados del Gobierno en materia de tráfico jurídico de bienes de las Entidades Locales. Asimismo, la Orden de la Consejería de Gobernación de 29 de enero de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales para la financiación de gastos corrientes, atribuye a los Delegados del Gobierno, por delegación de la Consejería de Gobernación, la resolución sobre la concesión o denegación de las subvenciones –art. 7-.

340 Es el caso de las funciones en materia de personal, gestión y procedimiento administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 5º de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y que ahora corresponden a las Delegaciones Provinciales de Justicia y Administración pública.

341 También asiste con voz pero sin voto el Letrado Jefe del Servicio Jurídico Provincial. Celebrará sus sesiones una vez al mes, como mínimo. Además, la Comisión podrá crear Subcomisiones con la composición y funciones que aconsejen su naturaleza y finalidad. Con carácter temporal y para cuestiones específicas la Comisión podrá crear grupos de trabajo –art. 11.3-.

Son funciones de la Comisión Provincial de Coordinación –art. 12 Decreto 512/1996-:

1. Coordinar el ejercicio de las competencias y actividades de las distintas Consejerías en el ámbito provincial.
2. Elaborar, cuando sea requerida para ello, los planes de necesidades de la provincia en lo que afecta a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la armonización de los planes sectoriales preparados por las respectivas Delegaciones provinciales y coordinarlos con los realizados por las Corporaciones Locales, elevando a las Consejerías respectivas y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía las correspondientes propuestas de actuación, así como informar los programas de inversión de la Comunidad Autónoma en la provincia.
3. Asesorar al Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en cuantas cuestiones, materias o asuntos determine éste.
4. Informar o resolver cuantos asuntos le sean atribuidos por las disposiciones

De otro lado, debe señalarse que por Decreto 169/1998, de 1 de septiembre, se crearon puestos de Coordinadores en las Delegaciones del Gobierno. Posteriormente, el Decreto 466/2004, de 27 de julio, contempla la posibilidad del nombramiento de determinados puestos de personal eventual adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, si bien el nombramiento es efectuado por el titular de la Consejería de Gobernación, a propuesta del titular del órgano –art. 3-<sup>342</sup>. Finalmente, puede señalarse la creación en su día en las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía de las *Oficinas de Respuesta Unificada para Pequeñas y Medianas Empresas*<sup>343</sup>.

---

342 Se trata de un puesto de Coordinador del Delegación del Gobierno, con la función de asistencia al titular de la Delegación en el ejercicio de las competencias de coordinación recogida en el Decreto 512/1996, y dos puestos de técnico, con las funciones que les asigne el titular del órgano –art. 4-.

343 Ordenes de la Consejería de Gobernación de 1 de diciembre de 2000 (BOJA nº 147), en ejecución del Decreto 146/1998, de 7 de julio, se regularon las bases de creación, organización y funcionamiento de las Oficinas de Respuesta Unificada para Pequeñas y Medianas Empresas.

#### 4.4. Otros órganos territoriales

La LAJA –art. 35.2- prevé que podrán crearse estructuras u órganos de ámbito territorial provincial o inferior a la provincia por razones de eficacia administrativa, de proximidad de la gestión administrativa a la ciudadanía, y cuando sean necesarios o convenientes para los intereses públicos que deban satisfacerse. Su creación corresponderá al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería o Consejerías interesadas. Estos órganos o estructuras estarán, en todo caso, bajo la coordinación y supervisión de la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia o, en su caso, de la Delegación Provincial correspondiente. En tal sentido, debe señalarse que adscrita a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz existirá la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar<sup>344</sup>.

Asimismo, en determinados ámbitos es tradicional la existencia de una red de oficinas y centros de carácter comarcal, como sucede con la *Red de Oficinas Comarcales Agrarias*<sup>345</sup>.

---

344 Decreto 191/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación –art. 2-. La Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar fue creada por Decreto 113/1997, de 8 de abril, con sede en Algeciras y adscrita a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz. Su titular tiene rango de Delegado Provincial, formando parte de la Comisión Provincial de Coordinación. Su titular es nombrado y cesado por Decreto del Consejo de Gobierno.

345 Decreto 4/1996, de 9 de enero, modificado por el Decreto 53/2000, de 9 de enero, sobre Oficinas Comarcales Agrarias y otros Servicios y Centros Periféricos de la Consejería. Años antes, por Decreto 289/1984, de 30 de octubre, de ejecución de la Ley de Reforma Agraria, se había previsto la declaración de *comarcas de reforma agraria*.

SECRETARÍAS GENERALES								
CONSEJERÍA	1994	1996	2000	2004	2008	2009	2010	2011
Agricultura y Pesca	1 <sup>1</sup>	1	1 <sup>2</sup>	1 <sup>3</sup>	1 <sup>4</sup>	1 <sup>5</sup>	1	1 <sup>6</sup>
Cultura	0	0	0	0	1 <sup>7</sup>	1	1 <sup>8</sup>	1
Economía y Hacienda	1 <sup>9</sup>	1 <sup>10</sup>	2 <sup>11</sup>	2	2 <sup>12</sup>	2	2 <sup>13</sup>	2
Educación	0	0	1 <sup>14</sup>	0 <sup>15</sup>	0 <sup>16</sup>	0	0	0
Empleo	1 <sup>17</sup>	1 <sup>18</sup>	2 <sup>19</sup>	0 <sup>20</sup>	0 <sup>21</sup>	0 <sup>22</sup>	0 <sup>23</sup>	0 <sup>24</sup>
Gobernación	1 <sup>25</sup>	1 <sup>26</sup>	0 <sup>27</sup>	0 <sup>28</sup>	0 <sup>29</sup>	0 <sup>30</sup>	1 <sup>31</sup>	1
Igualdad y Bienestar Social	X	0	0	0 <sup>32</sup>	0 <sup>33</sup>	1 <sup>34</sup>	1 <sup>35</sup>	0 <sup>36</sup>
Innovación, Ciencia y Empresa	X	X	X	4 <sup>37</sup>	4 <sup>38</sup>	4 <sup>39</sup>	5 <sup>40</sup>	4 <sup>41</sup>
Medio Ambiente	0	0	1 <sup>42</sup>	3 <sup>43</sup>	2 <sup>44</sup>	1 <sup>45</sup>	0 <sup>46</sup>	1 <sup>47</sup>
Obras Públicas y Transportes	0	1 <sup>48</sup>	2 <sup>49</sup>	1 <sup>50</sup>	0 <sup>51</sup>	0	2 <sup>52</sup>	2
Presidencia	0	1 <sup>53</sup>	2 <sup>54</sup>	3 <sup>55</sup>	4 <sup>56</sup>	4	3 <sup>57</sup>	3
Salud	0	0	1 <sup>58</sup>	1 <sup>59</sup>	2 <sup>60</sup>	2 <sup>61</sup>	2 <sup>62</sup>	2
Turismo, Comercio y Deporte	X	1	1	1 <sup>63</sup>	1 <sup>64</sup>	1	1 <sup>65</sup>	1
Justicia y Administración Pública	X	X	1 <sup>66</sup>	2 <sup>67</sup>	2 <sup>68</sup>	2 <sup>69</sup>	X <sup>70</sup>	X
Vivienda y Orden. Territorio	X	X	X	X	1 <sup>71</sup>	1	X <sup>72</sup>	X
Relaciones con el Parlamento	X	0	0	X	X	X	X	X
Industria, Comercio y Turismo	0	X	X	X	X	X	X	X
<b>Totales</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>18</b>

- 1 Secretaría General de Agricultura y Ganadería (Decreto 220/1994, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca y del Instituto Andaluz de Reforma Agraria).
- 2 Secretaría General de Agricultura y Ganadería (Decreto 178/2000, de 23 mayo).
- 3 Secretaría General de Agricultura y Ganadería (Decreto 204/2004, de 11 de mayo).
- 4 Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Decreto 120/2008, de 29 de abril).
- 5 Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica (Decreto 172/2009, de 19 de mayo).
- 6 Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica (Decreto 100/2011, de 19 de abril).
- 7 Secretaría General de Políticas Culturales (Decreto 123/2008, de 29 de abril).
- 8 Secretaría General de Políticas Culturales (Decreto 138/2010, de 13 de abril).
- 9 Secretaría General de Economía (Decreto 7/1995, de 17 enero).
- 10 Secretaría General de Economía (Decreto 269/1996, de 4 de junio).
- 11 Secretaría General de Economía y Secretaría General de Hacienda (Decreto 137/2000, de 16 de mayo).
- 12 Secretaría General de Economía y Secretaría General de Hacienda (Decreto 116/2008, de 29 de abril).
- 13 A estos efectos, entendemos como sucesora de la anterior Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Hacienda y Administración Pública creada por el Decreto de Presidencia 14/2010 (Decreto 133/2010, de 13 de abril).
- 14 Secretaría General de Universidades e Investigación (Decreto 246/2000, de 31 de mayo).
- 15 Decreto 242/2004, de 18 de mayo. La Secretaría General de Universidades, antes dependiente de la Consejería de Educación y Ciencia, pasa a depender de la Consejería de Innovación y Ciencia.
- 16 Decreto 121/2008, de 29 de abril.
- 17 Secretaría General de Asuntos Sociales (Decreto 154/1994, de 10 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales).
- 18 Secretaría General de Industria (Decreto 316/1996 de 2 de julio).
- 19 Secretaría General de Empleo y Secretaría General de Industria y Desarrollo Tecnológico (Decreto 244/2000, de 31 de mayo).
- 20 Decreto 203/2004, de 11 de mayo. La anterior Secretaría General de Industria, dependiente del Departamento de Trabajo en el 2000, pasó a la Consejería de Innovación y Ciencia.
- 21 Decreto 118/2008, de 29 de abril.
- 22 Decreto 170/2009, de 19 de mayo.
- 23 Decreto 136/2010, de 13 de abril.
- 24 Decreto 97/2011, de 19 de abril.
- 25 Secretaría General para la Administración Pública (creada por Decreto 62/1988, de 2 marzo).
- 26 Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 315/1996, de 2 de julio).
- 27 La Secretaría General para la Administración Pública, antes dependiente de Gobernación, pasa a depender de Justicia y Administración Pública.

- 28 Decreto 199/2004, de 11 de mayo.
- 29 Decreto 191/2008, de 6 de mayo.
- 30 Decreto 164/2009, de 19 de mayo.
- 31 Se trata de la Secretaría General para la Justicia (Decreto 132/2010, de 13 de abril), antes dependiente de la anterior Consejería de de Justicia y Administración Pública.
- 32 Decreto 205/2004, de 11 de mayo.
- 33 Decreto 122/2008, de 29 de abril.
- 34 Secretaría General para la Atención a la Dependencia (Decreto 174/2009, de 19 de mayo).
- 35 No se modifica el Decreto 174/2009, de 19 de mayo.
- 36 Se suprime la Secretaría General para la Atención a la Dependencia, como consecuencia de la creación de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (Decreto 102/2011, de 19 de abril).
- 37 Secretaría General de Innovación, Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, Secretaria General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético (Decreto 201/2004, de 11 de mayo).
- 38 Son las mismas previstas en el anterior Decreto 201/2004, de 11 de mayo (Decreto 117/2008, de 29 de abril).
- 39 Son las mismas previstas en el Decreto 117/2008 (Decreto 168/2009, de 19 de mayo).
- 40 A estos efectos entendemos con sucesora de la anterior Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, a la que se adscriben la Secretaría General de Economía, la Secretaría General de Innovación, Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, la Secretaria General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y la Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético (Decreto 134/2010, de 13 de abril).
- 41 Se suprime la anterior Secretaría General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, efectuándose una asignación de sus competencias en la nueva Secretaría General de Innovación y Sociedad de la Información (Decreto 93/2011, de 19 de abril).
- 42 Secretaría General de Políticas Ambientales (Decreto 179/2000, de 23 mayo).
- 43 Secretaría General de Políticas Ambientales, Secretaría General de Aguas y Secretaria General de Sostenibilidad (Decreto 206/2004, de 11 de mayo).
- 44 Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo y Sostenible y Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental (Decreto 194/2008, de 6 de mayo). La anterior Secretaría General de Aguas se había transformado en la Agencia Andaluza del Agua.
- 45 Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental (Decreto 176/2009, de 19 de mayo).
- 46 Decreto 139/2010, de 13 de abril.
- 47 Como consecuencia de la extinción de la Agencia Andaluza del Agua, se vuelve a crear la Secretaría General de Agua (suprimida en 2008). Decreto 105/2011, de 19 de abril.
- 48 Secretaría General de Planificación (Decreto 445/1996, de 24 septiembre).
- 49 Secretaría General de Planificación y Secretaría General de Aguas (Decreto 359/2000, de 18 de julio).
- 50 Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto 202/2004, de 11 de mayo). La Secretaría General de Aguas, adscrita antes a este Departamento, pasa en 2004 a la Consejería de Medio Ambiente.

- 
- 51 Decreto 192/2008, de 6 de mayo.
  - 52 La Secretaría General de Vivienda y Secretaría General de Ordenación del Territorio, procedentes de la extinta Consejería de Vivienda (Decreto 407/2010, de 16 de noviembre).
  - 53 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno (Decreto 206/1996, de 28 de mayo).
  - 54 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno y Secretaría General para la Sociedad de la Información (Decreto 302/2000, de 13 de junio).
  - 55 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno, Secretaría General de Relaciones con el Parlamento y Secretaría General de Acción Exterior (Decreto 347/2004, de 25 de mayo). La extinguida Consejería de Relaciones con el Parlamento vuelve a transformarse en Secretaría General adscrita a Presidencia, como antes de 1996.
  - 56 Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno; Secretaría General de Relaciones con el Parlamento; Secretaría General de Acción Exterior; Gabinete de la Presidencia. El director del Gabinete tiene rango de Viceconsejero (Decreto 85/2008, de 22 de abril).
  - 57 Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Relaciones con el Parlamento y Secretaría General de Acción Exterior (Decreto 78/2010, de 30 de marzo).
  - 58 Secretaría General de Calidad y Eficiencia (Decreto 245/2000, de 31 mayo).
  - 59 Secretaría General de Calidad y Modernización (Decreto 241/2004, de 18 de mayo).
  - 60 Secretaría General de Calidad y Modernización y Secretaría General de Salud Pública y Participación (Decreto 193/2008, de 6 de mayo).
  - 61 Secretaría General de Calidad y Modernización y Secretaría General de Salud Pública y Participación (Decreto 171/2009, de 19 de mayo).
  - 62 No se modifica el Decreto 171/2009, de 19 de mayo.
  - 63 Secretaría General del Deporte (Decreto 240/2004, de 18 de mayo).
  - 64 Secretaría General del Deporte (Decreto 119/2008, de 29 de abril).
  - 65 Secretaría General del Deporte (Decreto 137/2010, de 13 de abril).
  - 66 Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 139/2000, de 16 de mayo).
  - 67 Secretaría General de relaciones con la Administración de Justicia y Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 200/2004, de 11 de mayo).
  - 68 Secretaría General para la Justicia y Secretaría General para la Administración Pública (Decreto 305/2008, de 20 de mayo). Es decir, prácticamente coinciden con las previstas en el Decreto 200/2004.
  - 69 Se mantienen las mismas Secretarías Generales previstas en el Decreto 305/2008 (Decreto 167/2009, de 19 de mayo).
  - 70 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.
  - 71 Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial (Decreto 239/2008, de 13 de mayo).
  - 72 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.

## EVOLUCIÓN DE LAS DIRECCIONES GENERALES EN LOS EJECUTIVOS AUTONÓMICOS

CONSEJERÍA	1996	2000	2004	2008	2009	2010	2011
Agricultura y Pesca	6 <sup>1</sup>	7 <sup>2</sup>	7 <sup>3</sup>	7	6 <sup>4</sup>	6	6 <sup>5</sup>
Cultura	4 <sup>6</sup>	4	4 <sup>7</sup>	5 <sup>8</sup>	4 <sup>9</sup>	4 <sup>10</sup>	4
Economía y Hacienda	7 <sup>11</sup>	9 <sup>12</sup>	9 <sup>13</sup>	8 <sup>14</sup>	7 <sup>15</sup>	9 <sup>16</sup>	9
Educación	6 <sup>17</sup>	6 <sup>18</sup>	7 <sup>19</sup>	6 <sup>20</sup>	5 <sup>21</sup>	5 <sup>22</sup>	5
Empleo	5 <sup>23</sup>	6 <sup>24</sup>	3 <sup>25</sup>	2 <sup>26</sup>	3 <sup>27</sup>	3 <sup>28</sup>	3 <sup>29</sup>
Gobernación	3 <sup>30</sup>	4 <sup>31</sup>	7 <sup>32</sup>	7	4 <sup>33</sup>	7 <sup>34</sup>	7
Igualdad y Bienestar Social	3 <sup>35</sup>	6 <sup>36</sup>	5 <sup>37</sup>	6 <sup>38</sup>	5 <sup>39</sup>	5	5
Innovación, Ciencia y Empresa	X	X	6	6	5 <sup>40</sup>	7 <sup>41</sup>	7 <sup>42</sup>
Justicia y Administ. Pública	X	5	5 <sup>43</sup>	7 <sup>44</sup>	5 <sup>45</sup>	X <sup>46</sup>	X
Medio Ambiente	4 <sup>47</sup>	5 <sup>48</sup>	6 <sup>49</sup>	5 <sup>50</sup>	5	5 <sup>51</sup>	7 <sup>52</sup>
Obras Públicas y Transportes	5 <sup>53</sup>	4 <sup>54</sup>	5 <sup>55</sup>	3 <sup>56</sup>	3	6 <sup>57</sup>	6
Presidencia	4 <sup>58</sup>	5 <sup>59</sup>	5 <sup>60</sup>	3 <sup>61</sup>	2 <sup>62</sup>	3 <sup>63</sup>	3
Salud	3 <sup>64</sup>	3	4 <sup>65</sup>	3 <sup>66</sup>	3 <sup>67</sup>	3	3
Turismo, Comercio y Deporte	4 <sup>68</sup>	4	6 <sup>69</sup>	6	5 <sup>70</sup>	4 <sup>71</sup>	4
Vivienda y Orden. Territorio	X	X	X	4 <sup>72</sup>	4	X <sup>73</sup>	X
Relaciones con el Parlamento	0	2 <sup>74</sup>	X	X	X	X	X
<b>Totales</b>	<b>54</b>	<b>70</b>	<b>79</b>	<b>78</b>	<b>66</b>	<b>67</b>	<b>69</b>

- 1 Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales, Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria, Dirección General de la Producción Agraria, Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Dirección General de Pesca (Decreto 270/1996, de 4 de junio).
- 2 Dirección General de Pesca y Acuicultura, Dirección General de Desarrollo Rural, Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria, Dirección General de la Producción Agraria, Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera y Dirección General de Regadíos y Estructuras (Decreto 178/2000, de 23 mayo). Posteriormente, por Decreto 360/2003, de 22 diciembre, se suprimió una Dirección General (la Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera) debido a su integración en el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, creado por la Ley 1/2003, de 10 abril.
- 3 Se crea una Dirección General de Agricultura Ecológica: «la importancia y el auge que ha adquirido la producción ecológica en nuestra Comunidad Autónoma en los últimos años, hace necesario y oportuno crear un Centro Directivo que coordine, dirija e impulse las políticas de agricultura ecológica incluidas en el ámbito competencial de la Consejería de Agricultura y Pesca» (Decreto 204/2004, de 11 de mayo).
- 4 Desaparece la Dirección General de la Producción Ecológica creada en el 2004 (Decreto 172/2009, de 19 de mayo).
- 5 Se trata de las mismas Direcciones establecidas en el anterior Decreto 172/2009, de 19 de mayo: Dirección General de Fondos Agrarios, Dirección General de Pesca y Acuicultura, Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria, Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, Dirección General de Regadíos y Estructuras Agrarias (Decreto 100/2011, de 19 de abril).
- 6 De la Dirección General de Bienes Culturales se extrae la Dirección General de Instituciones (Archivos, Bibliotecas y Museos), pero desaparece la Dirección General de Deportes que pasa a la Consejera de Turismo y Deporte como Secretaría General (Decreto 333/1996, de 9 de julio, por el que se modifica el 259/1994, de 13 de septiembre).
- 7 Dirección General de Bienes Culturales, Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental, Dirección General de Museos, Dirección General de Fomento y Promoción Cultural (Decreto 486/2004, de 14 de septiembre).
- 8 La Dirección General de Fomento y Promoción Cultural se escinde en dos: Dirección General de Infraestructuras Culturales y la Dirección General de Industrias Culturales y Artes Escénicas, justificadas en la ejecución del Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de noviembre de 2007 (Decreto 123/2008, de 29 de abril).
- 9 Se suprime la Dirección General de Infraestructuras Culturales creada en 2008, cuyas competencias pasan a atribuirse a la Secretaría General de Políticas Culturales (Decreto 175/2009, de 19 de mayo).
- 10 Dirección General de Innovación e Industrias Culturales, Dirección General de Bienes Culturales, Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, Dirección General de Museos y Promoción del Arte (Decreto 138/2010, de 13 de abril).
- 11 Dirección General de Patrimonio, Dirección General de Presupuestos, Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria, Dirección General de Tesorería y Política Financiera, Dirección General de Planificación, Dirección General de Relaciones Financieras con otras Administraciones, Dirección General de Fondos Europeos. No se computa la Intervención General (Decreto 269/1996, de 4 de junio).
- 12 Se añaden la Dirección General de Sistemas de Información Económico-Financiera y la Dirección General de Comercio (Decreto 137/2000, de 16 de mayo). No se computa la Intervención General.
- 13 Aun cuando desaparece la Dirección General de Comercio (que se trasvasa a la Consejería de Turismo y Deporte), se crea una nueva Dirección General de Política Financiera (Decreto 239/2004, de 18 de mayo). No se computa la Intervención General.
- 14 La reducción se explica debido a la creación de la Agencia Tributaria de Andalucía por la Ley 23/2007, de 18 de diciembre (Decreto 116/2008, de 29 de abril). No se computa la Intervención General.
- 15 Las Direcciones Generales de Fondos Europeos y de Planificación se refunden en una sola Dirección General. Decreto 165/2009, de 19 de mayo). No se computa la Intervención General.

- 16 A estos efectos, entendemos como sucesora de la anterior Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Hacienda y Administración Pública creada por el Decreto de Presidencia 14/2010. Conforme al Decreto 133/2010, de 13 de abril, las Direcciones Generales son: Dirección General de Presupuestos; Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica, Dirección General de Patrimonio, Dirección General de Tesorería y Deuda Pública, Dirección General de Financiación y Tributos, Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, Dirección General de Finanzas, Dirección General de Innovación de los Servicios Públicos, Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública. Posteriormente, la Dirección General de Innovación de los Servicios Públicos pasó a llamarse Dirección General de Innovación, Organización y Procedimientos de los Servicios Públicos (Decreto 422/2010, de 23 de noviembre). No se computa la Intervención General.
- 17 Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, Dirección General de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado, Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar, Dirección General de Formación Profesional y Solidaridad en la Educación, Dirección General de Universidades e Investigación (Decreto 158/1996, de 7 de mayo).
- 18 Aun cuando la anterior Dirección General de Universidades e Investigación se transforma en Secretaría General, la anterior Dirección General de Formación Profesional y Solidaridad en la Educación se escinde en dos: Dirección General de Formación Profesional y Dirección General de Orientación Educativa y Solidaridad (Decreto 246/2000, de 31 mayo).
- 19 La anterior Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa se escinde en dos Direcciones Generales de Planificación y Centros y de Ordenación y Evaluación Educativa (Decreto 242/2004, de 18 de mayo).
- 20 Desaparece la anterior Dirección General de Infraestructuras para la Educación, debido a la creación por el artículo 41 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos (Decreto 121/2008, de 29 de abril).
- 21 Las anteriores Direcciones Generales de Participación e Innovación Educativa se refunden en una sola Dirección General (Decreto 166/2009, de 19 de mayo).
- 22 No se modifica la estructura de este Departamento.
- 23 Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Formación Profesional y Empleo, Dirección General de Industria, Energía y Minas, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica, Dirección General de Cooperativas (Decreto 316/1996 de 2 de julio).
- 24 Aun cuando desaparece la Dirección General competente en materia de comercio y consumo, se crean nuevas Direcciones de Empleo e Inserción y de Desarrollo Tecnológico e Incentivos (Decreto 244/2000, de 31 de mayo).
- 25 La reducción de centros directivos obedece a la creación del Servicio Andaluz de Empleo por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, integrado a su vez por tres centros directivos (Decreto 203/2004, de 11 de mayo).
- 26 Si bien la Consejería pierde una Dirección General (la de Planificación), el SAE pasa de tres a cuatro centros directivos. Además, debe tenerse en cuenta la creación mediante Ley 10/2006, de 26 de diciembre, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (Decreto 118/2008, de 29 de abril).
- 27 Se crea la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. No obstante, el SAE pasa, de nuevo, de cuatro a tres centros directivos (Decreto 170/2009, de 19 de mayo).
- 28 Dirección General de Trabajo, Dirección General de Seguridad y Salud Laboral y Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Decreto 136/2010, de 13 de abril).
- 29 Decreto 97/2011, de 19 de abril.
- 30 Dirección General de Política Interior, Dirección General de Administración Local y Justicia y Dirección General de Espectáculos Públicos, Juego y Actividades Recreativas (Decreto 315/1996, de 2 de julio). Posteriormente, mediante Decreto 84/1997, de 13 marzo, se incrementó en dos el número de Direcciones Generales, como consecuencia de la asignación a la Consejería de Gobernación las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia (pasa a denominarse de Gobernación y Justicia).
- 31 Se crea la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, procedente de Gobernación (Decreto 138/2000, de 16 de mayo).

- 32 Se adscriben los centros adicionales siguientes: Dirección General de Consumo (procedente de Trabajo), Dirección General de Andaluces en el Exterior y Agencia Andaluza del Voluntariado (Decreto 199/2004, de 11 de mayo).
- 33 Desaparece la anterior D.G. de andaluces en el Mundo y la D.G. de Consumo. La D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias pasa a la Consejería de Empleo (Decreto 164/2009, de 19 de mayo).
- 34 Dirección General de Administración Local; Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, Dirección General de Justicia Juvenil y Servicios Judiciales, Dirección General de Infraestructuras y Sistemas, Dirección General de Espectáculos Públicos y Juego y Dirección General de Voluntariado y Participación (Decreto 132/2010, de 13 de abril).
- 35 Inicialmente, mediante Decreto 316/1996 de 2 de julio, estas Direcciones estaban integradas en la Consejería de Trabajo e Industria. Pero poco después, mediante Decreto 396/1996, de 2 agosto, se vuelve a crear la Consejería de Asuntos Sociales con los centros directivos siguientes: Dirección General de Atención al Niño; Dirección General de Acción e Inserción Social y Comisionado para la Droga.
- 36 Como consecuencia de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes, por Decreto 223/2001, de 2 octubre, se crea la Dirección General de Reforma Juvenil. Posteriormente, como consecuencia de la extinción del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, por Decreto 220/2003, de 22 julio, se crean la Dirección General de Personas Mayores y la Dirección General de Personas con Discapacidad.
- 37 Desaparece la anterior D.G. de Reforma Juvenil, que pasa a la Consejería de Justicia y Administración (Decreto 205/2004, de 11 de mayo).
- 38 Se crea la Dirección General de Violencia de Género (Decreto 122/2008, de 29 de abril).
- 39 Las anteriores D.G. de Servicios Sociales e Inclusión y D.G. para las Drogodependencias y Adicciones se refunden en una D.G. de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias (Decreto 174/2009, de 19 de mayo).
- 40 Las anteriores DD GG de Innovación y Administraciones Públicas y de Infraestructuras y Servicios Tecnológicos se refunden en la D.G. de Servicios Tecnológicos y Sociedad de la Información (Decreto 168/2009, de 19 de mayo).
- 41 A estos efectos entendemos con sucesora de la anterior Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, con las direcciones generales siguientes: Dirección General de Política Financiera, Dirección General de Fondos Europeos y Planificación, Dirección General de Universidades. Dirección General de Investigación, Tecnología y Empresa, Dirección General de Servicios Tecnológicos y Sociedad de la Información, Dirección General de Industria, Energía y Minas, Dirección General de Economía Social y Emprendedores (Decreto 134/2010, de 13 de abril).
- 42 Permanecen las Direcciones Generales del Decreto 134/2010 (Decreto 93/2011, de 19 de abril).
- 43 La D.G. de Reforma Juvenil, que procede de Asuntos Sociales (Decreto 200/2004, de 11 de mayo).
- 44 De un lado la anterior D.G. de Gestión de Recursos Humanos y Nuevas Tecnologías se disocia en dos DD GG de Recursos Humanos y de Infraestructuras y Sistemas. Y de otro lado se crea la D.G. de Inspección y Evaluación de Servicios (Decreto 305/2008, de 20 de mayo).
- 45 En la Dirección General de Oficina judicial, Justicia Juvenil y Cooperación se refunden tres DD GG anteriores (Recursos Humanos, Cooperación con la Justicia y Justicia Juvenil). Decreto 167/2009, de 19 de mayo.
- 46 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.
- 47 En puridad sólo se asignó una D.G. de Planificación, pero debe tenerse en cuenta que el Organismo Autónomo Agencia de Medio Ambiente disponía de tres Direcciones Generales: D.G. de Participación y Servicios Ambientales; D.G. de Protección Ambiental y D.G. de Gestión del Medio Natural (Decreto 271/1996, de 4 de junio). Poco después, como consecuencia de la supresión de la Agencia de Medio Ambiente por la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1997, por Decreto 202/1997, de 3 de septiembre, las tres DD GG. Fueron integradas en la Consejería.
- 48 Desaparece la D.G. de Participación y Servicios Ambientales y se crean una D.G. de Educación Ambiental y otra D.G. de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales (Decreto 179/200, de 23 de mayo).

- 49 Se crea la D.G. de Información y Participación Ambiental y se traspasa el Instituto del Agua, procedente de Obras Públicas (Decreto 206/2004, de 11 de mayo).
- 50 El Instituto del Agua desaparece al transformarse en Agencia Andaluza del Agua. La anterior D.G. de Educación Ambiental y Sostenibilidad se transforma en D.G. de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano (Decreto 194/2008, de 6 de mayo).
- 51 Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental, Dirección General de Gestión del Medio Natural, Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana, Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano, Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental (Decreto 139/2010, de 13 de abril).
- 52 Dependientes de la nueva Secretaría General del Agua, se integran la Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua, que ya existía con las mismas funciones en la Agencia Andaluza del Agua, y la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, que asume las funciones de dos Direcciones Generales de la extinta Agencia Andaluza del Agua: la Dirección General de Planificación y Participación y la Dirección General de Dominio Público Hidráulico (Decreto 105/2011, de 19 de abril).
- 53 Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Dirección General de Carreteras, Dirección General de Obras Hidráulicas y Dirección General de Transportes (Decreto 445/1996, de 24 septiembre).
- 54 La D.G. de de Obras Hidráulicas se transforma en Secretaría General de Aguas (Decreto 359/2000, de 18 de julio).
- 55 La anterior Secretaría General de Planificación se transforma en Dirección General (Decreto 202/2004, de 11 de mayo).
- 56 Las anteriores DD. GG. de Urbanismo y de Arquitectura y Vivienda pasan a la nueva Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (Decreto 192/2008, de 6 de mayo).
- 57 Dirección General de Carreteras, Dirección General de Transportes, Dirección General de Vivienda, Dirección General de Rehabilitación y Arquitectura, Dirección General de Urbanismo y Dirección General de Inspección (Decreto 407/2010, de 16 de noviembre).
- 58 Dirección General de Comunicación Social, Gabinete de Análisis y Relaciones Institucionales, Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (los titulares de ambos gabinetes tienen rango de director general), Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior (Decreto 206/1996, de 28 de mayo).
- 59 Se crea la D.G. de Sistemas de Información y Telecomunicaciones (Decreto 302/2000, de 13 de junio).
- 60 Aunque la D.G. de Sistemas de Información y Telecomunicaciones pasa a la nueva Consejería de Innovación y Empresa, y desaparece la D.G. de Asuntos Europeos, se crean la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional y la D.G. de Estudios Andaluces, procedente de la suprimida Consejería de Relaciones Institucionales (Decreto 347/2004, de 25 de mayo). Más tarde, en el 2005 se creó una Oficina de Coordinación, con rango de Dirección General (Decreto 260/2005, de 29 de noviembre).
- 61 Oficina de Coordinación, Dirección General de Comunicación Social, Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (Decreto 85/2008, de 22 de abril). La anterior D.G. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional se transformó por Ley 2/2006, de 16 de mayo, en entidad pública, y la anterior D.G. de Estudios Andaluces en la Fundación «Centro de Estudios Andaluces».
- 62 Desaparece la Oficina de Coordinación creada en el 2005 (Decreto 163/2009, de 19 de mayo).
- 63 La anterior Secretaría General de la Oficina del Portavoz del Gobierno se transforma en Dirección General de la Oficina del Portavoz del Gobierno (Decreto 78/2010, de 30 de marzo).
- 64 Dirección General de Salud Pública y Participación, Dirección General de Aseguramiento, Financiación y Planificación, Dirección General de Farmacia y Conciertos (Decreto 317/1996, de 2 de julio).
- 65 La anterior D.G. de Organización de Procesos y Formación se escinde en una D.G. Calidad, Investigación y Gestión del Conocimiento y otra D.G. de Innovación Sanitaria, Sistemas y Tecnologías (Decreto 241/2004, de 18 de mayo).
- 66 Desaparece la D.G. de Salud Pública y Participación pues se eleva a Secretaría General (Decreto 193/2008, de 6 de mayo).
- 67 Se incorpora la D.G. de Consumo, pero las anteriores DD. GG. de Planificación y de innovación Sanitaria se refunden en una sola D.G (Decreto 171/2009, de 19 de mayo).

- 
- 68 Dirección General de Planificación Turística, Dirección General de Fomento y Promoción Turística, Dirección General de Actividades y Promoción Deportiva, Dirección General de Tecnología e Infraestructuras Deportivas (Decreto 181/1996, de 14 de mayo).
  - 69 Se incorpora la D.G. de Comercio, y una D.G. de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística (Decreto 240/2004, de 18 de mayo).
  - 70 Las anteriores DD GG de Actividades y Promoción Deportiva y de Tecnología e Infraestructuras Deportivas se refunden en una D.G. Planificación y Promoción del Deporte (Decreto 173/2009, de 19 de mayo).
  - 71 Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística, Dirección General de Comercio y Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte (Decreto 137/2010, de 13 de abril).
  - 72 De las cuatro, dos proceden de la Consejería de Obras Públicas (Urbanismo y Vivienda y Arquitectura). Decreto 239/2008, de 13 de mayo.
  - 73 Consejería suprimida por el Decreto de Presidencia 14/2010.
  - 74 Se crean las DD. GG. de Coordinación Institucional y de Estudios Andaluces (Decreto 243/2000, de 31 de mayo)