

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

ALFONSO PÉREZ MORENO

Catedrático de Derecho Administrativo.

PEDRO ESCRIBANO COLLADO

Catedrático de Derecho Administrativo.

ROBERTO GALÁN VIOQUE

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo.

ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ

Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.

Universidad de Sevilla

### EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LAS INSTITUCIONES.

ALFONSO PÉREZ MORENO

Catedrático de Derecho Administrativo de Sevilla.

Director de la Revista Andaluza de Administración Pública.

A) *El alumbramiento del Estado de las Autonomías* fue difícil. En la copiosa bibliografía, de tan diversa intensidad, que se ha ocupado del asunto se destacan las desequilibradas dosis de racionalidad e historicidad (voluntarismo) empleadas en la construcción de este tipo de Estado, que parece seguir permanentemente *in fieri*, como sucede con el movimiento expansivo del universo (en la tesis mayoritaria de los físicos). Así se explican los déficit técnico-jurídico y político del Título VIII de la Constitución y de los Estatutos. Entre ellos tienen un alcance nuclear, una desviación y una carencia. La primera, padecida por la regulación de las competencias: en la línea quebrada que traza la Norma Suprema, con entrantes y salientes, no han querido encontrar los Estatutos la dimensión de las “**competencias concurrentes**”. Con la oscura capa de la expresión “sin perjuicio” se ha ocultado en numerosas materias la insoslayable realidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas

tienen que permanecer en convergencia cuando ejercen sus cometidos en importantes áreas de los intereses generales. Cada segmento de competencia en una materia no puede quedar desagregado del segmento contiguo, aquel en poder del Estado y éste en el de la Comunidad Autónoma. El Estado de las Autonomías en la Constitución no puede pretender parcelar la unidad nacional con fronteras interiores. Por el contrario, pretende desde su núcleo imantar los poderes periféricos reconocidos para cooperar en el mejor servicio objetivo a los intereses generales. Esta identidad definitoria de tan atípico modelo de Estado se quiere desconocer con detrimento de la **lealtad institucional**. El sistema constitucional es de **“autonomías integradas”**. Después de apuntar la desviación analizada, decía que hay que recordar otra realidad determinante que presidió el alumbramiento del Estado de las Autonomías. Me refiero a la carencia de un tejido organizativo suficiente en el momento en que nacía el nuevo **Sistema de Administraciones Públicas**, que obliga a repensar y equilibrar la denominada “carga de Administración”.

A diferencia de otras etapas históricas, la institucionalización administrativa del territorio nacional no podía ser una yuxtaposición de Administraciones Públicas (Municipios, Provincias, Administración Central del Estado) nacidas a demanda de unos *substratums* diversos, sin predominio de la racionalidad administrativa. La Constitución creó también, como infraestructura del Estado de las Autonomías, un **Sistema de Administraciones Públicas**, es decir, un conjunto sistematizado (racionalizado) de Administraciones presidido por el principio de **unidad y continuidad de la organización administrativa**. Cada una de las Entidades Administrativas del Sistema gozarán de autonomía en función de un respectivo interés (art. 137 CE). El juego de los principios de unidad, cooperación, colaboración, coordinación, auxilio mutuo, con la ayuda de las técnicas de delegación, encomienda de gestión, gestión conjunta paccionada (convenios) o institucionalizada (consorcios, organismos, empresas), todo este arsenal de instrumentos organizativos para asegurar las interrelaciones administrativas necesarias para la consecución objetiva de los intereses generales integran el **conjunto normativo** de observación necesaria (*ius cogens*) para el funcionamiento eficiente del Sistema de Administraciones Públicas de la manera que menos incrementa la **“carga de Administración”** que soporta cada ciudadano que es el contribuyente único en todas las Haciendas públicas. La duplicación inútil de estructuras, organismo o servicios administrativos vulnera la legítimidad que preside el sistema.

Esta dimensión en la disciplina de la Organización administrativa estaba atrofiada al promulgarse la Constitución, y los Estatutos tampoco la realzaron. El efecto ha sido una vulneración de los principios del Sistema de Administraciones Públicas y la carencia del nuevo tejido organizativo imprescindible.

B) *La imagen estatutaria de Andalucía* es una singularidad de su Estatuto. En su artículo 12.3 se describen los **objetivos básicos** que ha de alcanzar la Comunidad. No se trata de unos simples principios programáticos, ni tampoco de

un programa concretizado –dado que no apunta más que **fin**es y no los **medios**–, pero aunque su naturaleza jurídica es controvertida (¿normas imperativas o directrices?) no puede dudarse de su fuerza normativa dentro del desarrollo del ordenamiento jurídico propio de Andalucía.

Antes incluso de la vigencia del Estatuto tuve el honor de coordinar y escribir en parte el libro *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981, con participación de un cualificado grupo de administrativistas de la llamada Escuela de Sevilla. Fueron los primeros comentarios de un Estatuto autonómico que se publicaron. En la contraportada de ese libro se destacó un texto que yo había redactado induciendo del citado Art. 12.3 la **“imagen de Andalucía”**, según el Estatuto. Lo que se describía como **“objetivos básicos”** permitía tomarlo como un negativo para su positivación literaria. De esta manera escribí el siguiente texto:

*“Un amplio territorio integrado por distintas áreas mal comunicadas entre sí, cuyos desequilibrios hay que superar; y parte integrante de un Estado también con grandes desequilibrios interterritoriales que igualmente deben superarse (en uno y otro caso, aplicando el principio constitucional de solidaridad). Su población necesita cultura y puestos de trabajo para alcanzar su realización personal, para evitar que prosiga la emigración (e incluso conseguir el retorno de los emigrantes), y eliminar el paro de las jóvenes generaciones. Hay que afianzar en esa población la conciencia de identidad andaluza. Aunque aspira al desarrollo industrial como fundamento de su crecimiento armónico, no olvida la importancia de su agricultura y, junto con la potenciación de todos los recursos económicos (entre los que destacan agricultura, ganadería, minería, pesca, industria y turismo), aspira a realizar una reforma agraria “entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias”. Pero el crecimiento económico, promoviendo la inversión pública y privada, y procurando “una justa redistribución de la riqueza y la renta”, se desea alcanzar manteniendo un concepto cualitativo de la calidad de vida, que obliga a la protección de la naturaleza y del medio ambiente, al desarrollo de los equipamientos sociales (con especial atención al medio rural), y a la protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía. (Esta es la imagen de Andalucía que puede extraerse de la enumeración de objetivos básicos contenida en los apartados 1º al 11º del art. 12.3 del Estatuto de Autonomía).”*

Ahora es aleccionador contrastar cada uno de los **objetivos básicos** con la realidad concreta para medir su grado de cumplimiento o de actualidad y de coherencia. Es especialmente elocuente la evolución del objetivo sobre la reforma agraria. Y, en todo caso, el análisis de tan ambicioso elenco de **principios rectores** puede considerarse como un test para andaluces que podría ser útil realizar para medir la eficacia de la Comunidad y orientar a la opinión pública en las consultas electorales.

**La esperanza de las nuevas generaciones** es un factor de impulso hacia el futuro. Ya está llegando a la vida social plena la “**generación del Estatuto**”, los jóvenes que han cumplido su mayoría de edad bajo la vigencia de esta norma institucional básica. Son jóvenes que han vivido sin graves experiencias de sacrificio y resignación. Han madurado más lentamente. Están más abiertos a la tolerancia para hacer posible “vivir juntos” y aunque tienen muy estimulado el deseo de mayor participación, no asumen con facilidad los riesgos de la construcción de nuevos instrumentos de solidaridad para el servicio objetivo a los intereses generales. A ellos van especialmente dedicados los frutos de nuestras reflexiones.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

PEDRO ESCRIBANO COLLADO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

*SUMARIO:* I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN LA LEY 6/1983, DE 21 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. III.- ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 1. ¿Una administración periférica directa o indirecta a través de las Diputaciones Provinciales?. 2. Una mayor descentralización territorial. 3. Sobre la supletoriedad del Derecho estatal en relación con el régimen de organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. La reforma administrativa como estrategia.

### I. INTRODUCCIÓN

La competencia de la Comunidad Autónoma para dotarse de su propia y peculiar organización e incidir en su régimen de funcionamiento está reconocida tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía. La primera establece en sus artículos 147.2.c) y 148.1.1ª, respectivamente, que los Estatutos de Autonomía deberán contener la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, pudiendo asumir la Comunidad Autónoma en consecuencia la competencia sobre la organización de sus instituciones de autogobierno.

En el ámbito de tales previsiones constitucionales, el Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce a la Comunidad Autónoma en diversos artículos competencia para definir y configurar su Administración pública, así como integrar su régimen jurídico. Conviene recordar cuales son tales preceptos. Sin duda son los apartados 1 y 2 del artículo 13 los que le atribuyen una plenitud de facultades normativas en la materia, al disponer que aquella ostenta competencia exclusiva en relación con la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno y de sus organismos autónomos. Directamente relacionados con dichos apartados se encuentran los siguientes 4, 6, 16 y 24 del mismo artículo, que añaden a la anterior competencia las relativas al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad; al régimen de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad le corresponda (*cfr.* art. 55), y de

las servidumbres públicas en materia de su competencia; y a las Corporaciones públicas, tales como Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras Agrarias, Cofradías de Pescadores, Cámaras Mineras y otras de naturaleza equivalente, y Colegios Profesionales, en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho Público. El artículo 18.1.2ª se refiere, en unos términos amplios, a la competencia sobre el sector público económico de la Comunidad Autónoma, íntimamente relacionado con las previsiones constitucionales recogidas, entre otros, en los artículos 128 y 130, y estatutarias, contenidas en los artículos 12.3, 15.1.4ª, 18.1.1ª y 7ª, 66 y 68.

En relación con el régimen jurídico de la Administración autonómica, el artículo 15 del Estatuto le atribuye, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución sobre:

- El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma y el régimen estatutario de sus funcionarios.
- Expropiación forzosa; contratos y concesiones administrativas y sistema de responsabilidad de la Administración.

Pese a la gran diversidad de artículos que reconocen a la Comunidad Autónoma amplias posibilidades, políticas y jurídicas, para configurar su propia Administración pública, no existen en el Estatuto determinaciones sustantivas sobre sus características organizativas o sobre su composición y estructura, ni tampoco ofrece principios o criterios al respecto. Se constata en el Estatuto de Autonomía un cierto olvido de la Administración como institución y organización concreta de la Comunidad Autónoma, quedando sus previsiones limitadas a una serie de referencias indirectas relacionadas con la regulación del Consejo de Gobierno, en cuanto órgano colegiado que ostenta y ejerce funciones ejecutivas y *administrativas* de la Junta de Andalucía (art. 34), y del Presidente, quien coordina la *Administración* de la Comunidad Autónoma (art. 35.1), o con la remisión al legislador autonómico de la regulación del régimen jurídico y *administrativo* del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros (art. 36.1)<sup>1</sup>.

El déficit de regulación sustantiva del Estatuto andaluz sobre la Administración autonómica está presente en los restantes Estatutos de Autonomía, aunque en algunos, sin llegar a contener una regulación suficiente, se incluyen previsiones específicas referidas a la organización administrativa, a las funciones que institucionalmente le corresponden o a su dependencia del Gobierno autonómico. Tales previsiones pertenecen a Estatutos elaborados con posterioridad al de Andalucía, cuyo contenido en esta materia es similar al de las Comunidades históricas que elaboraron con anterioridad sus respectivos Estatutos. En todos éstos existe una remi-

<sup>1</sup> Referencias menores pueden encontrarse en los artículos 41 o 43.1, el cual utiliza una declaración bastante confusa en términos jurídico-administrativos.

sión implícita al Parlamento para que defina la estructura y el régimen jurídico de la Administración autonómica, tarea que, en el caso de Andalucía, aparece condicionada por dos importantes previsiones, constitucional y estatutaria.

a) De una parte, el modelo institucional previsto en el artículo 152 de la Constitución para las Comunidades Autónomas de autonomía plena, concretado en una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y el Presidente que lo dirige. De este modelo esquemático, similar al del propio Estado, se deriva para las Comunidades Autónomas una Administración pública directa, y orgánica y funcionalmente dependiente del Gobierno autonómico (en los mismos términos previstos en el artículo 97 de la Constitución para el Estado). En esta línea se manifiesta y debe ser interpretado el apartado 5 del artículo 41 del Estatuto, que dispone que todos los “órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración”. Este precepto, sin embargo, no concuerda ni se corresponde fácilmente con la segunda previsión estatutaria que condiciona las opciones del legislador autonómico.

b) El artículo 4.4 del Estatuto de Autonomía establece como característica o principio estructural de la Administración autonómica que la Comunidad articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones provinciales, en los términos que determine una Ley del Parlamento, la cual establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad Autónoma. Este precepto, que no tiene equivalente en los restantes Estatutos de Autonomía, recoge, en contraste con el modelo de Administración directa que se deriva del artículo 152.1 de la Constitución, una de las propuestas más importantes del Informe de la Comisión de Expertos, de mayo de 1981, sobre el Proceso Autonómico, generalizado en aquellas fechas en favor de Comunidades no históricas de nuestro país, cuyo alcance conviene recordar aunque sea sucintamente. En el punto II.4 del Informe, dedicado a la organización de las Comunidades Autónomas, se señala lo siguiente:

“Instauradas las Comunidades Autónomas en todo el territorio del Estado resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado ... Las instituciones que la Constitución permite que se doten las Comunidades Autónomas (sobre todo la Asamblea legislativa y el ejecutivo o Consejo de gobierno) son precisas para la consagración de autonomías políticas efectivas. Pero de ahí a entender que las Comunidades Autónomas necesiten pertrecharse del mismo aparato público de que ha dispuesto el Estado centralizado, va un largo camino que no debe recorrerse en ningún caso ... Más severas y decididas deben ser las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas. La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como periféricos ... Los servicios centrales de las Comunidades Autónomas que en

adelante se constituyan deben quedar provistos de las dependencias estrictamente precisas para la asistencia a los órganos políticos, para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deban gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial. Por lo que respecta a la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, su creación misma no debe llegar a producirse en ningún caso ... Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales, para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades Autónomas. Las Diputaciones deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades Autónomas y atender ordinariamente los servicios que están encomendados a la gestión regional<sup>2</sup>.

La alternativa propuesta en el Informe quedó plasmada en los Acuerdos autonómicos, firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981<sup>3</sup>, en cuyos acuerdos políticos administrativos el apartado 5.1, párrafo 1º (cuestiones relativas a las Comunidades Autónomas y a las Diputaciones provinciales) recoge literalmente el apartado 4 del artículo 4 del Estatuto andaluz, es decir, la limitación para la Comunidad Autónoma de Andalucía de disponer de una organización administrativa propia desconcentrada de carácter periférico.

Partiendo, pues, de unas escasas determinaciones estatutarias sobre la Administración autonómica, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha aprobado, sin embargo, un importante número de disposiciones legales que constituyen el ordenamiento jurídico propio de aquélla, sin perjuicio de la aplicación de la legislación básica del Estado dictada en virtud de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Tales disposiciones legales son las siguientes:

Organización y funcionamiento: Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración; Ley 5/1984, de 23 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos; Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo; y Ley 4/1999, de 11 de mayo, reguladora de la actividad publicitaria de las Administraciones públicas de Andalucía.

<sup>2</sup> Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981, pp. 24 a 28. También pueden verse las pp. 64 a 68, que corresponden al punto IV.3 sobre contenido de una posible ley orgánica de ordenación del proceso autonómico.

<sup>3</sup> Puede verse la edición del Centro de Estudios Constitucionales *Acuerdos Autonómicos 1981*, Madrid 1981. El apartado 5 a que se hace referencia está en las pp. 26 y siguientes.

– Relaciones interadministrativas con las Entidades locales: Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial; y Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones provinciales.

– Régimen jurídico: Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la Función Pública; Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio; y Ley 9/2001, de 12 de julio, sobre el sentido del silencio administrativo y plazos en determinados procedimientos.

– Hacienda: Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

– Corporaciones públicas: Ley 7/1985, de 6 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Academias de Andalucía; Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales; y Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

## II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN LA LEY 6/1983, DE 21 DE JULIO, DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

1. La Ley 6/1983 se dicta en aplicación del artículo 36.1 del Estatuto de Autonomía, que prevé específicamente la regulación por el Parlamento del régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y del estatuto de sus miembros. Se trata, pues, primeramente de una Ley del Presidente, del Consejo de Gobierno y de sus miembros, que amplía su objeto a la regulación de la Administración autonómica, a la que dedica su título III, definiendo sus rasgos fundamentales como organización de la Comunidad, sobre la que la Ley ostenta plena disponibilidad política, y regulando además algunos aspectos de su régimen jurídico complementarios del aplicable con el carácter de básico a todas las Administraciones públicas.

a) En cuanto a sus características organizativas hay que destacar que la Ley 6/1983 opta por aplicar a la Administración autonómica el modelo administrativo estatal. Básicamente se define como una organización dividida en departamentos y ordenada en base a un principio de jerarquía. Su artículo 36.1 establece que la Administración de la Comunidad Autónoma se organiza en Consejerías, determinando su número y denominación, al frente de cada una de las cuales se sitúa al Consejero (art. 39.1), a la vez miembro del Consejo de Gobierno (art. 34 del Estatuto). Desde un punto de vista jerárquico, se configura como una organización administrativa concentrada, en cuanto sólo se determinan sus órganos centrales, con competencia en todo el territorio de Andalucía, y en la que son órganos superiores el Presidente, el Vicepresidente o los Vicepresidentes, si los hubiere, el Consejo de Gobierno y los Consejeros (art. 35.1). Los demás órganos se encuentran subordinados a los anteriores y, de forma directa e inmediata, al Consejero de acuerdo con

la línea de grados que establece el artículo 37.2: Viceconsejeros, Directores generales, Servicios, Secciones y Negociados, sin perjuicio de la posibilidad de otros órganos consultivos o de participación social no sometidos, en principio, a una relación jerárquica. Una última nota que completa la caracterización legal de la organización administrativa de la Junta de Andalucía es la remisión que efectúa la Disposición Transitoria 1ª, apartado 1, a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, parcialmente vigente hasta 1997, como norma supletoria aplicable en todo lo previsto en la Ley 6/1983 en la materia.

b) El capítulo III del título III de la Ley 6/1983 se dedica al régimen jurídico de los actos de la Administración autonómica, materia ésta que entra dentro del concepto más amplio de procedimiento administrativo, cuyo régimen común pertenece a la competencia legislativa del Estado (art. 149.1.18ª de la Constitución). Los preceptos de la Ley citada no entran en contradicción con la legislación estatal básica del momento, aunque preconstitucional hasta noviembre de 1992, ni constituyen una mera reproducción de los de ésta. Su propósito no es otro que complementar el régimen común de procedimiento administrativo en una serie de aspectos que derivan de las peculiaridades de la organización administrativa que se prevé en la misma, como son la forma que revestirán los actos y disposiciones reglamentarias según el órgano que los dicte; las condiciones de la delegación de competencias y atribuciones entre órganos y entidades adscritas; los supuestos en que se agota la vía administrativa; los órganos ante los que se interpondrán los recursos administrativos y reclamaciones previas; la competencia para el ejercicio de acciones, y la defensa y representación en juicio; y la previsión de un registro administrativo propio y general de la Administración autonómica. En tales materias resulta procedente y oportuna la remisión que efectúa la Disposición Transitoria 1ª a la Ley estatal de Procedimiento Administrativo como norma supletoria.

2. En la regulación legal de la Administración autonómica existen, y permanecen aún, algunas omisiones que el año de su aprobación resultaban explicables.

a) De una parte, la Ley 6/1983 no se pronuncia sobre la organización administrativa periférica de la Junta de Andalucía. Ni se definen ni se prevén los órganos que han de componerla. Tampoco se desarrolla la previsión contenida en el artículo 4.4º del Estatuto de Autonomía.

Sobre la primera opción, determinar los rasgos fundamentales de la organización administrativa periférica, la Ley autonómica no disponía en su modelo de referencia, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, una regulación específica de sus órganos periféricos, por lo que si para el Estado no era una previsión legal necesaria, para la Comunidad Autónoma tampoco lo era. Además, la opción del Estatuto andaluz en favor de la gestión periférica a través de las Diputaciones Provinciales hacía inconveniente políticamente, cuando no antiestatutario, la definición al máximo rango legal de órganos periféricos de la Administración autonómica que asumirían la gestión de sus servicios en un ámbito

provincial. Por otro lado, unas semanas antes de la aprobación de la Ley 6/1983, el Parlamento andaluz aprobó la Ley 3/1983, de 1 de junio, en la que se regula la articulación de competencias entre los distintos entes territoriales de la Comunidad Autónoma y, específicamente, el régimen de las competencias de ésta que se ejerzan por delegación o asignación (arts. 16 y ss.), quedando formalmente establecido el marco jurídico por el que podría discurrir la previsión del artículo 4.4º del Estatuto, aunque no referido exclusiva ni prioritariamente a las Diputaciones Provinciales.

De lo anterior no se concluye, sin embargo, que la Administración autonómica renunciara a disponer de una organización administrativa periférica propia. No se hizo mención ella en la Ley 6/1983, pero en ese mismo año se crean mediante Decreto las Delegaciones provinciales de las Consejerías, que se han mantenido y regulado como parte de su estructura orgánica. Se opta, pues, por dotarlas de un perfil jurídico e institucional bajo a fin de que su colisión con el artículo 4.4º del Estatuto sea lo menos notorio posible.

b) En segundo lugar, la Ley 6/1983 no prevé la existencia de un órgano consultivo de carácter técnico jurídico propio del Consejo de Gobierno. A diferencia de otros Estatutos de Autonomía, el Estatuto andaluz no lo había previsto, por lo que hubiera sido una importante innovación institucional su creación por aquélla. No obstante, hay que tener en cuenta que el Estatuto de Andalucía formula en su artículo 44 una opción parcialmente favorable al Consejo de Estado, en cuanto órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, en relación con los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales y los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos, previsiones que si bien no llegan a agotar las funciones consultivas superiores que el Consejo de Gobierno y la Administración autonómica precisan, constituía un claro inconveniente para la creación de un órgano de la misma naturaleza y régimen del Consejo de Estado. Los problemas que planteaba la interpretación del ámbito funcional de éste en relación con las Comunidades Autónomas, y los que el órgano consultivo autonómico podía añadir respecto de su constitucionalidad o de sus relaciones con el Consejo de Estado, así como de la necesaria delimitación competencial entre ambos, fueron seguramente motivos suficientes para no acometer en aquel momento su creación. La Comunidad Autónoma se sometía a la función consultiva del Consejo de Estado en los mismos supuestos que el Gobierno y la Administración estatales, ampliando en la práctica la previsión singular y especial del Estatuto de Autonomía<sup>4</sup>.

c) No se regula en la Ley 6/1983 el régimen jurídico de los organismos autónomos, al que se refiere el artículo 13.2 del Estatuto, ni por extensión el de las enti-

<sup>4</sup> En relación con las posibilidades de creación de un órgano consultivo de características similares al Consejo de Estado, puede verse el número 6 (1991) de la Revista *Administración de Andalucía* (Rta. Andaluza de Administración Pública), en la que se recogen las ponencias presentadas al Coloquio sobre los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas.

dades públicas empresariales que constituyen el sector público económico de la Comunidad Autónoma. El propio Legislador era consciente de la omisión al disponer en la Disposición Final 1ª que por “Ley del Parlamento de Andalucía se regulará el régimen de la Administración Institucional dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, lo cual no entraña otro propósito que establecer dicho régimen en una norma legal distinta, sin plazo determinado para llevarlo a cabo. A efectos hacendísticos la Ley 5/1983, aprobada unos días antes, siguiendo el modelo de la Ley General Presupuestaria estatal, define y califica a los organismos autónomos en su artículo 4<sup>o</sup>5, y a las empresas públicas en su artículo 6<sup>o</sup>6.

d) Por último, el artículo 2.2 de la Ley 6/1983, reproduciendo el inciso final del artículo 10, párrafo 1º, del Estatuto, declara al Derecho estatal supletorio del Derecho propio de la Comunidad Autónoma en las materias que la Ley regula, es decir, organización y funcionamiento del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía, concretándose específicamente, con carácter transitorio, en la remisión a una serie de normas estatales citadas en la Disposición Transitoria 1ª<sup>7</sup>.

Con independencia de que en algunas de las materias mencionadas en dicha Disposición Transitoria el Derecho estatal rige de manera preferente y no supletoria o analógicamente como se indica, se trata de una previsión legal que ofrece seguridad jurídica, imprescindible en el proceso de constitución y consolidación de las instituciones de la Comunidad, sobre cuyo mantenimiento, contenido y alcance es preciso cuestionarse en la actualidad, tras más de veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía y de funcionamiento de aquéllas. Queda, pues, planteado el tema como una previsión legal necesaria transitoriamente, aunque el artículo 2.2º

<sup>5</sup> El artículo dispone lo siguiente: “1. Los organismos autónomos, como entidades de derecho público, creados por la Ley del Parlamento de Andalucía, con personalidad jurídica y patrimonios propios, independientes de la Junta de Andalucía, se clasifican, según la naturaleza de sus operaciones, a los efectos de esta Ley, en: a) Organismos autónomos de carácter administrativo. b) Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. 2. Los organismos autónomos de la Junta, según la anterior clasificación, se registrarán por su legislación específica y por esta Ley, en lo que les sea de aplicación.”

<sup>6</sup> El artículo dispone lo siguiente: “1. Son empresas de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley: a) Las sociedades mercantiles, en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos y demás entidades de Derecho público. b) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado. 2. Las empresas de la Junta se registrarán por su legislación específica y por las normas de Derecho Mercantil, Civil o Laboral, salvo en las materias en las que les sea de aplicación la presente Ley.”

<sup>7</sup> La Disposición citada dispone lo siguiente: “1. En tanto no se regule por la Comunidad Autónoma de Andalucía, en todo lo no previsto en esta Ley en materia de régimen jurídico de la Administración, se aplicará la legislación del Estado, especialmente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Procedimiento Administrativo. 2. Igualmente, es de aplicación la legislación del Estado, supletoria o analógicamente, para el régimen jurídico procesal, previsto para el mismo en la legislación vigente, y al correspondiente al de los contratos, los bienes, la responsabilidad patrimonial, los funcionarios y demás aspectos no regulados en esta Ley, hasta tanto no se produzca la legislación correspondiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía.”

de la Ley parece dotarla de un carácter permanente y de una eficacia general, aspectos ambos que han de ser revisados, como más adelante señalamos.

3. Teniendo en cuenta las peculiaridades y limitaciones de su contenido ¿cuál es la valoración que puede hacerse de la Ley 6/1983 en el XX aniversario del Estatuto de Autonomía en cuanto al modelo de Administración autonómica que contiene?.

a) En primer lugar, se trata de un modelo *inicial* propio de una organización política y administrativa de nueva planta, original y sin precedentes históricos concretos en los que apoyarse. En cierta forma, constituye un modelo *transitorio*, como expresa la Disposición Transitoria 1ª de la Ley, hasta tanto no se regule o no se produzca la legislación correspondiente de la Comunidad Autónoma, y de diseño *conservador* (no innovador), en el que prima la prudencia política y la seguridad jurídica.

b) Mas, en segundo lugar, se trata de un modelo administrativo condicionado, además de por las opciones políticas y jurídicas contenidas en el Estatuto de Autonomía, por otros tres factores:

b).1. El factor competencial, concretado en los siguientes aspectos:

– El traspaso de bienes y servicios del Estado de los que la nueva Administración autonómica es destinataria.

– Los instrumentos a través de los cuales se articulan tales traspasos: la Comisión Mixta y las Comisiones Sectoriales de Transferencias.

– La duración indefinida, abierta, del período de traspasos y de asunción progresiva de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en el Estatuto.

En consecuencia, la Administración autonómica debe acomodarse, por eficacia, economía y seguridad, a las características de la Administración estatal que realiza los traspasos, no sólo en un aspecto orgánico sino también funcional y jurídico.

b).2. El referente que constituía para la Administración autonómica la Administración estatal ha venido siendo sometido a una profunda transformación como consecuencia del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas. Durante más de quince años el Estado ha ido reformando parcialmente sus estructuras administrativas, sin llegar a cristalizar en un modelo definitivo hasta fechas relativamente recientes (1996-98).

b).3. La ausencia, durante más de una década, de la legislación estatal de desarrollo del artículo 149.1.18ª de la Constitución y, por tanto, de la definición del régimen jurídico fundamental de las Administraciones públicas, es decir, de las instituciones comunes que rigen su funcionamiento como poder público, lo que ha añadido un elemento más de provisionalidad y transitoriedad al conjunto del sistema administrativo español.

4. La regulación de la Administración autonómica contenida en la Ley 6/1983 no ha cambiado sustancialmente desde su aprobación, aunque son destacables algunas reformas producidas tanto en la Ley y en su propio ámbito normativo, como en materias relativas a su régimen jurídico (función pública, patrimonio o corporaciones públicas). Especialmente son relevantes dos de tales reformas:

a) La modificación del artículo 36.2º de la Ley 6/1983, que atribuye al Presidente de la Junta de Andalucía la competencia para modificar por Decreto el número, denominación y competencias de las distintas Consejerías, desapareciendo la rigidez inicial del precepto, que limitaba excesivamente sus facultades de disposición política, y la necesidad de que el Parlamento autorizara en cada caso al Presidente para introducir modificaciones en el Consejo de Gobierno y en las Consejerías. Se mantiene inexplicablemente el apartado 1º del artículo en su redacción inicial, que enumera las Consejerías existentes a la entrada en vigor de la Ley.

En línea con esta reforma, queda pendiente la modificación de diversos aspectos de la Ley 6/1983 que han quedado desfasados, así como la regulación de otros que precisan de un régimen jurídico que en la actualidad resulta incompleto o difícil de concretar:

– Primeramente, parece necesario tipificar legalmente las nuevas estructuras organizativas aparecidas en algunas Consejerías, como las Secretarías Generales, así como enumerar sus atribuciones y las de los restantes órganos de nivel inferior a Consejero, escasamente tratadas en la Ley.

– Asimismo, resulta necesario aprobar el régimen jurídico general de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma y de las entidades empresariales que constituyen el sector público, regido en la actualidad por las normas singulares de creación de cada organismo o entidad, de las que resulta una organización presidida por la atipicidad y el pragmatismo, que fueron en su momento fuertemente criticados en relación con el sector público estatal.

b) La segunda reforma importante producida en la Administración autonómica ha sido la creación por la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo. Se trata, sin duda, de la introducción de una pieza clave en el funcionamiento del Gobierno y de la Administración, realizada de forma pacífica una vez que el Tribunal Constitucional interpretó en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, conforme a la Constitución el artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. El Organismo andaluz permite disponer en la Comunidad Autónoma de una superior función consultiva, de naturaleza técnico-jurídica, independiente del poder político y de la Administración autonómica, como un elemento esencial de su estructura político-administrativa. La cualificación profesional exigida por la Ley a sus miembros, la trascendencia de su función dictaminadora y la autoridad de sus dictámenes, constituyen una garantía de la legalidad y de la corrección formal de las actuaciones administrativas que son sometidas a la consulta del Consejo.

### III. ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Pese a las modificaciones que se han introducido en la Ley 6/1983 y a otras reformas que la han complementado, resulta en la actualidad evidente la necesidad de una amplia reforma del régimen de la Administración autonómica. Algunas ideas y propuestas han quedado planteadas anteriormente y otras muchas deberán ser objeto de análisis y discusión. Partiendo de dicha necesidad, algunas cuestiones sobre las que resulta conveniente la reflexión son las siguientes:

#### 1. ¿Una administración periférica directa o indirecta a través de las Diputaciones Provinciales?

Como hemos señalado, la cuestión se encuentra muy condicionada por la previsión estatutaria contenida en el artículo 4.4º del Estatuto de Autonomía. Políticamente se ha optado por una solución formal concretada en la definición legal del régimen de la delegación y de la gestión ordinaria de las competencias y servicios de la Administración autonómica, contenida en las Leyes 3/1983, de 1 de junio, y 11/1987, de 26 de diciembre, sin aplicación práctica, lo que esconde el rechazo político al sistema de administración indirecta a través de las entidades locales andaluzas y, especialmente, de las Diputaciones Provinciales.

A los veinte años de la negociación y el consenso políticos sobre el artículo 4 del Estatuto y de su resultado teórico, la difícil posición de las Diputaciones andaluzas como entidades de naturaleza mixta a la vez autónomas y dependientes de la Administración autonómica, en cuanto organización periférica de la misma, creo que ha llegado el momento de convertir en legal y plenamente 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.

En el mismo sentido que se ha propuesto una reforma legal de la organización administrativa central de la Administración autonómica, aquélla hay que extenderla a la organización administrativa periférica, dotándola de rango adecuado, de un perfil y características funcionales que la hagan plenamente compatible con las administraciones locales existentes. El inconveniente jurídico que plantea esta operación no debe ser tal, pues no cabe duda que es preciso modificar o suprimir el artículo 4.4º del Estatuto.

#### 2. Una mayor descentralización territorial

La reforma de la organización periférica de la Administración autonómica permitirá alcanzar mejores niveles de desconcentración en la gestión de determinados servicios, pero se trata de una medida limitada en cuanto a sus efectos de aproximación del ejercicio del poder público, y de las competencias administrativas en

particular, a los ciudadanos. Una reforma administrativa de la Comunidad Autónoma ha de ser además descentralizadora, en beneficio especialmente de los municipios y de su capacidad de gestión.

La reflexión en este punto debe comenzar por la existencia de nuevas áreas territoriales y de población para la prestación de servicios públicos y el ejercicio de competencias administrativas, junto al tradicional y primario ámbito municipal. Ambos niveles de convivencia deben potenciarse mediante técnicas descentralizadoras, de traspaso de competencias, junto con el de recursos financieros y medios patrimoniales y personales suficientes. Cuáles sean los servicios, las competencias y los medios que puedan progresivamente atribuirse a los municipios y entidades supramunicipales son cuestiones de reflexión y de negociación política prioritarias.

Las Diputaciones Provinciales deben, en este contexto, continuar siendo lo que han sido hasta ahora: una administración tuitiva, de apoyo, de asistencia e, incluso, de suplencia en la prestación de servicios municipales y de equilibrio territorial. En esta función primordial, las Diputaciones andaluzas son insustituibles, no entran en competencia ni rivalizan con ninguna otra administración, constituyendo un elemento indispensable para el buen funcionamiento general del sistema administrativo de Andalucía.

### 3. **Sobre la supletoriedad del Derecho estatal en relación con el régimen de organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

Son varios y de diverso nivel jerárquico los preceptos que consagran la supletoriedad del Derecho del Estado (arts. 149.3 de la Constitución, 10 del Estatuto andaluz y 2.2 de la Ley 6/1983). Sin entrar en este momento en la polémica doctrinal suscitada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el ámbito y el alcance de dicha cláusula, sí conviene precisar que la cuestión no estriba en si el Derecho estatal es o no efectivamente supletorio, lo que está fuera de toda duda, sino a qué elementos o partes del mismo se refiere la Constitución y, en consecuencia, todos los demás preceptos legales que la recogen. En otras palabras, ¿constituyen Derecho supletorio estatal todas las normas que el Estado se proponga aprobar con tal naturaleza, de forma que su ordenamiento jurídico sea un Derecho universal susceptible de regular cualquier materia, aunque con diferente alcance, pudiendo las Comunidades Autónomas esperar, en consecuencia, que cualquier laguna, imprevisión o ausencia de norma propia será suplida por la correspondiente estatal? Con razón o sin ella, la Ley 6/1983 parte de un planteamiento afirmativo a la cuestión formulada, esto es, la Administración de la Comunidad Autónoma es una organización similar a la del Estado y en todo lo que la propia Ley no regule singularmente se aplica la ley estatal.

Sin duda la supletoriedad recogida en la Ley 6/1983 es un recurso jurídico cómodo y seguro que garantiza la completud del régimen jurídico que ella misma

debe crear, pero inapropiado, política y jurídicamente. La Ley autonómica, máxima expresión de la autonomía reconocida a la Comunidad Autónoma, debe en relación con sus instituciones de autogobierno agotar su regulación, en cuanto competencia propia y plena, sin remisiones o sólo con las que por su naturaleza sean estrictamente indispensables. De aquí que convenga resaltar al respecto dos ideas finales. De un lado, no hay que confiar indefectiblemente e ilimitadamente en las bondades de todo el Derecho del Estado. La supletoriedad que puede estar justificada transitoriamente en el período fundacional o constitutivo de la Comunidad Autónoma, no debe sustituir el normal ejercicio de sus poderes normativos. De otro lado, no cabe presumir, en todo caso, la superior calidad técnica del Derecho estatal o la universalidad de sus soluciones, planteamiento que viene a constituir una nueva forma de centralismo y de renuncia tácita al ejercicio del poder propio, es decir, a la anomia del ordenamiento autonómico. En definitiva, sólo a partir de un Derecho estatal (de)limitado es posible la definición adecuada del Derecho propio de la Comunidad Autónoma.

### 4. **La reforma administrativa como estrategia**

La organización y el funcionamiento, en un sentido amplio, de las Administraciones públicas requiere una labor continuada de análisis, estudio e intercambios de experiencias en la materia. La reforma administrativa que trata de adecuar las estructuras y los medios de cualquier administración a los cambiantes fines a los que sirve, constituye una preocupación y un objetivo políticos permanentes. Ello supone la necesidad de que la Administración autonómica disponga de los instrumentos orgánicos y económicos necesarios para mantener dicha reforma activa y técnicamente disponible, haciendo posible el encuentro necesario entre la política y la ciencia jurídica y administrativa, del político y del experto en un foro de reflexión, de iniciativas, de estudios, de formación y perfeccionamiento de la Administración. Una estructura de estas características debería constituir una previsión específica de la futura Ley reguladora de la Administración autonómica, determinando sus características institucionales y objetivos, así como los medios jurídicos y económicos suficientes para lograrlos.

## LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

ROBERTO GALÁN VIOQUE  
Profesor Titular de Derecho Administrativo

La Comunidad Autónoma de Andalucía, como la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas, ha ido desarrollando una organización administrativa periférica en cada una de sus provincias a la que ha encomendado el ejercicio de las competencias propias que se encuentran territorializadas. Se ha construido *ex novo* unos servicios administrativos periféricos, en cada provincia, siguiendo muy de cerca la antigua estructura de la Administración Central del Estado, hoy rebautizada como Administración General del Estado. Sin embargo, la aparición de esta Administración periférica se ha hecho incumpliendo de manera flagrante las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía que, por el contrario, habían previsto que la gestión administrativa de las competencias autonómicas en cada provincia se atribuyera a sus Diputaciones provinciales.

Así, el artículo 4.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que «*en los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales*», añadiendo que «*la ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad*». Es decir, con la finalidad clara de evitar una *inflación de Administraciones*, y de este modo racionalizar el gasto público sin merma de la eficacia administrativa, el Estatuto optó por convertir a las Diputaciones provinciales andaluzas en agentes periféricos de la Administración autonómica, sin perjuicio de las competencias que, como ente local, le corresponden.

Esta previsión estatutaria fue más tarde desarrollada legislativamente por la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sus artículos 21 y 22 regulan el régimen jurídico aplicable a la gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos por parte de las Diputaciones Provinciales, estableciendo como único límite que la naturaleza de estos servicios no resulte incompatible con su gestión por estas Corporaciones locales. Su efectividad, no obstante, se hacía depender de posteriores acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en los que se tendrían que concretar las facultades de dirección y control que la Junta de Andalucía se reservaba en relación con estos servicios. Pero estos acuerdos nunca llegarían a aprobarse.

En coherencia con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en esta Ley, la Ley 6/1983, de 21 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de ese mismo año, que regula en su Título III

la Administración de la Comunidad Autónoma no contemplaría en su articulado la existencia de una Administración periférica propia.

La realidad discurriría, sin embargo, por un derrotero totalmente diferente al previsto en el ordenamiento jurídico andaluz. A medida que la Junta de Andalucía iba recibiendo la transferencia de los servicios periféricos del Estado, éstos se integraban automáticamente en la Administración autonómica como servicios periféricos propios. Su regulación sería abordada tempranamente por el Decreto 17/1983, de 26 de enero, sobre Estructuración transitoria de los Servicios territoriales de la Junta de Andalucía. De este modo, una solución arbitrada por razones coyunturales, para resolver el problema concreto que planteaba qué hacer con los servicios periféricos traspasados hasta que su gestión se asignara a las Diputaciones provinciales, se acabó convirtiendo, cumpliéndose una vez más la máxima jurídica de que lo transitorio es lo que más perdura, en una situación completamente consolidada e irreversible. Como lo confirma el dato del Derecho positivo de la creación, en ese mismo año 1983, por Decretos del Gobierno andaluz de las delegaciones provinciales de las distintas Consejerías.

A partir de este instante la Administración periférica de la Comunidad Autónoma andaluza experimentaría un proceso de ampliación tanto respecto a la densidad de su régimen jurídico como en relación con las competencias que le van a corresponder gestionar.

Por un lado, la Junta de Andalucía se esforzaría por juridificar la existencia de sus Delegaciones provinciales, huérfana de toda regulación estatutaria y legal, dictando una serie de Decretos, auténticos reglamentos independientes, de discutible validez. Así, en el año 1984 se aprobó el Decreto 138/1984, de 22 de mayo que regula los Requisitos para ser nombrado Delegado provincial y al año siguiente el Decreto 21/1985, de 5 de febrero, que regula las Secretarías generales de las Delegaciones provinciales. También procedería reglamentariamente a la reestructuración de sus servicios periféricos, después de cada una de las frecuentes remodelaciones de Consejerías que se han producido. Por otra parte, las distintas leyes sectoriales (Urbanismo, Turismo, Patrimonio histórico-artístico, etc...) se encargarían de *regularizar* la existencia de las delegaciones provinciales atribuyéndoles competencias específicas en cada materia.

Más significativo resulta el proceso de asunción de competencias que venían ejercitando las Diputaciones provinciales andaluzas por parte de la Administración autonómica auspiciado paradójicamente por el Parlamento andaluz con su Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de Relaciones de la Junta de Andalucía con las Diputaciones provinciales. Esta Ley ordena a las Diputaciones provinciales que traspasen a la Administración autonómica «*todas las competencias que, conforme a la legislación sectorial vigente, venían desempeñando*» cuando se trate de «*competencias propia de la Junta de Andalucía según su Estatuto de Autonomía*» y no estén atribuida legalmente a aquéllas (Art. 24). El Legislador andaluz no sólo igno-

ra la previsión estatutaria que prevé que la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma la realicen las Diputaciones, sino que, además, les arrebató, con el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, económicos, materiales y patrimoniales, el ejercicio de aquellas competencias que no le vengan expresamente atribuidas por ley y que sean de titularidad autonómica.

En cuanto a la forma en que se van a gestionar estos servicios transferidos forzosamente, el artículo 28 de esta Ley afirma perifrásticamente que *«el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Andalucía de las funciones transferidas en virtud de esta Ley, no supondrá en ningún caso una concentración territorial de la gestión de dichos servicios, que se efectuará de forma desconcentrada»*; o, lo que es lo mismo, que serán Delegaciones provinciales de la Administración de la Junta de Andalucía las encargadas de asumir la prestación de los servicios que antes prestaban las Diputaciones provinciales.

Probablemente la culminación de esta articulación periférica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha producido con la creación, también a través de una norma reglamentaria, de las denominadas Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía. Siguiendo la estela de otras Comunidades Autónomas, el Consejo de Gobierno andaluz aprobó el Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, de Creación y Regulación de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, con el anhelo, revelado en su Exposición de motivos, de profundizar *«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»*. Con el rango de un Director General, se nombra, en cada una de las ocho provincias andaluzas, un Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía, con sede en sus respectivas capitales, que va a ostentar su máxima representación *«gozando en dicho ámbito territorial de la condición de primera autoridad de la Administración de la Comunidad Autónoma»* (art. 2.2).

Estos Delegados del Gobierno autonómicos, que van a asumir también las funciones que antes ejercitaban los delegados provinciales de la Consejería de Gobernación sobre cuyos servicios se crean, van a tener atribuidas como competencias, aparte de sus funciones representativas, la coordinación de la actividad de la Administración periférica en la provincia, la dirección, impulso, coordinación y supervisión de la actividad de los servicios de la Delegación del Gobierno y la potestad sancionadora de la Administración de la Junta de Andalucía que tenga legal o reglamentariamente atribuida. Como órgano de apoyo se crea en cada Delegación del Gobierno una Comisión provincial de Coordinación.

En definitiva, todas las actuales Consejerías que componen la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, excepto dos, han desplegado sus propios servicios periféricos. Sólo la Consejerías de Presidencia y de Relaciones institucio-

nales carecen de una estructura periférica debido a que las competencias que ejercitan, por su naturaleza, despliegan sus efectos en toda Andalucía. Para coordinar la actuación de esta Administración periférica se han creado, en el año 1996, las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en cada provincia, a partir de las anteriores Delegaciones provinciales de la Consejería de Gobernación, que ostentan también la máxima representación de la Administración Autonómica en ese ámbito. El modelo seguido para la creación de estos servicios periféricos ha sido, por lo tanto, el de la Administración del Estado, ignorando por completo a las Diputaciones provinciales andaluzas en contra de lo previsto expresamente en el Estatuto de Autonomía.

## INFORME SOBRE LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

DRA. E. MONTOYA MARTÍN

**SUMARIO:** I.- CONSIDERACIONES GENERALES. II.- LA NORMATIVA ANDALUZA. a) Marco estatuario. b) La normativa hacendística y patrimonial como Derecho común y general III.- ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

En la Administración del Estado se ha llevado a cabo un intento de racionalización de la denominada Administración institucional a través de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE) que es paralela al proceso de privatización y desmantelamiento del sector empresarial público del Estado inaugurado con el Acuerdo sobre Programa de Modernización del Sector Empresarial del Estado de 28 de junio de 1996. Dicha ordenación se limita al ámbito de la Administración del Estado, aunque algunas CCAA han iniciado la tendencia a la trasposición del modelo de la LOFAGE al ordenamiento autonómico propio.

Sintéticamente el gran acierto de la LOFAGE puede resumirse en el establecimiento de la correspondencia entre forma y fin como criterio de control de la discrecionalidad administrativa en la creación de las entidades instrumentales.

Del artículo 45 de la LOFAGE se infiere *a sensu contrario* que la forma de Organismo autónomo que constituye el tipo de entificación más administrativo no puede ser utilizado para llevar a cabo actividades de producción de bienes susceptibles de contraprestación económica. Esta forma jurídica es inadecuada para el ejercicio por la Administración de la iniciativa pública en la economía a la que hace referencia el art. 128.2 CE, pues, precisamente el que su estatuto jurídico constitucional le coloque como regla general en pie de igualdad con la iniciativa privada (art. 38 CE) hace que dicha fórmula de Derecho administrativo no sea apta ni eficaz para operar en el mercado, y, por el contrario, el régimen más adecuado sea precisamente el de sociedad mercantil.

Por su parte, la Ley reserva la fórmula de Entidades públicas empresariales a actividades de ejecución o prestación de servicios y producción de bienes susceptible de contraprestación, esto es, actividades de carácter económico de interés general. *A contrario sensu*, el artículo 53 de la LOFAGE no permite que esta fórmula se adopte para la prestación de actividades netamente administrativas, y en particular,

la actividad de fomento que a partir de la entrada en vigor de la LOFAGE queda vedada a su prestación por Entidades de Derecho público que por Ley someten sus relaciones con terceros al Derecho privado.

A tenor de la Disposición Adicional Duodécima las sociedades mercantiles públicas estatales se registrarán cualquiera que sea la fórmula jurídica, por el ordenamiento jurídico privado. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad. Las sociedades mercantiles públicas no son objeto de regulación en la Ley porque no son Administración pública cuyo régimen y organización constituye el objeto principal de la LOFAGE. En lógica correlación, y siguiendo el criterio material de la necesaria correspondencia entre forma y fin, se prohíbe taxativamente que las sociedades mercantiles públicas puedan disponer de potestades que impliquen ejercicio de autoridad.

La LOFAGE pretende con este criterio ordenar la creación de entidades instrumentales delimitando con nitidez entre las que constituyen Administración institucional (los organismos públicos en sus dos modalidades) y las demás entidades propiedad de la Administración del Estado pero que no constituyen Administración pública: sociedades mercantiles públicas estatales.

### II. LA NORMATIVA ANDALUZA

#### a) Marco estatuario

En contraste con el intento de racionalización de la Administración institucional llevada a cabo por la LOFAGE, la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha desarrollado una regulación propia de su Administración institucional, incumpliendo el mandato de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma cuya Disposición Final Primera dispone que:

“Por Ley del Parlamento de Andalucía se regulará el régimen de la Administración Institucional dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Asimismo, Andalucía forma parte del grupo predominante de Comunidades Autónomas que carecen de una norma jurídica que contemple particularmente la tipología y el entero régimen jurídico de la empresa pública. Y ello, aún a pesar de que son muy abundantes las competencias que en el Estatuto de Autonomía tienen relación con el sector económico, y en definitiva, con la política económica. En lo que aquí interesa importa destacar el art. 18 que atribuye a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de los dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13, de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

“1º Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía.

2º Sector público económico de la Comunidad Autónoma, en cuanto no está contemplado por otras normas de este Estatuto”.

Es preciso notar que la legislación andaluza desde el Estatuto de Autonomía reserva la denominación de empresa pública a determinadas personificaciones instrumentales, excluyendo expresamente de dicha figura a los Organismos autónomos. En efecto, la Norma Estatutaria contempla las competencias de la Comunidad con relación a los entes personificados en dos preceptos diversos. A los Organismos autónomos se refiere el artículo 13.2 en el seno de las competencias exclusivas de la Comunidad en los siguientes términos: “*Organización y estructura de sus Organismos Autónomos*”. En cambio, la referencia explícita a la empresa pública se contiene en el artículo 68 al establecer que:

“La Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas para la ejecución de funciones de su competencia”.

#### b) **La normativa hacendística y patrimonial como Derecho común y general**

Los entes institucionales y empresas públicas de Andalucía son objeto de una parcial, insuficiente y nada original regulación en las leyes de Hacienda y de Patrimonio autonómicas, siguiendo fielmente la clasificación de las entidades instrumentales inaugurada por la legislación del Estado, antes de la aprobación de la LOFAGE. Además, dado que es frecuente el entrecruzamiento del Derecho especial y singular con el Derecho estatutario general resulta imprescindible llevar a cabo un estudio “molecular” de las abundantes peculiaridades que se contienen *ad casum* en las Leyes y Decretos de constitución de dichas entidades instrumentales.

La normativa común reguladora de los entes institucionales y empresas de la Administración andaluza se encuentra en la Ley de Hacienda 5/1983, de 19 de julio, (en adelante, LHA), en cuanto al manejo de caudales públicos, y en la Ley de Patrimonio, 4/1986, de 5 de mayo (en adelante, LPA), dado que los títulos representativos de capital en las empresas tienen la condición de bienes patrimoniales de la Administración.

##### 1. Los Organismos Autónomos.

El artículo 4 de la LHA dispone que:

“1. Los organismos autónomos, como entidades de derecho público, creados por la Ley del Parlamento de Andalucía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de la Juntas de Andalucía, se clasifican según la naturaleza de sus operaciones, a los efectos de esta Ley, en:

a) Organismos autónomos de carácter administrativo.

b) Organismo autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

2. Los organismos autónomos de la Junta, según la anterior clasificación, se regirán por su legislación específica y por esta Ley, en lo que les sea de aplicación”.

Más adelante la Ley en el artículo 11 señala que:

“Son funciones de los organismos autónomos de la Junta:

a) La administración, gestión y recaudación de los derechos económicos del propio organismo autónomo.

b) Autorizar los gastos y ordenar los pagos, según el presupuesto aprobado.

c) Elaborar el anteproyecto de presupuesto anual.

d) Las demás que le asignen las leyes”.

##### 2. Las empresas de la Junta de Andalucía.

Por su parte, el artículo 6.1 de la LHA reserva la denominación de “*empresa de la Junta de Andalucía*” para las siguientes personificaciones jurídicas:

“a) Las sociedades mercantiles, en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos autónomos y demás Entidades de derecho público. (Redacción dada por el art. 3.Uno de la Ley 7/1996, de 31 de julio, de Presupuestos para 1996, pues hasta ese momento sólo se comprendía la participación mayoritaria directa).

b) Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

2. Las empresas de la Junta se regirán por su legislación específica y por las normas de Derecho mercantil, civil o laboral, salvo en las materias en las que sean de aplicación la presente Ley”.

Entre las diversas modificaciones parciales de que ha sido objeto la LHA destaca la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de finanzas, de arrendamientos y suministros, cuyo artículo 55 añade un artículo 6.bis a la LHA con el siguiente tenor literal:

“1. Los consorcios, fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia no incluidos en los artículos anteriores, en los que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta de la Administración de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de la legislación específica que les sea de aplicación, se sujetarán a los efectos de esta Ley al siguiente régimen:

a) Quedarán sometidos al control de carácter financiero previsto en el art. 85 de esta Ley y deberán obtener autorización de la Consejería de Economía y Hacienda para la apertura de cualquier clase de cuenta en una entidad de crédito y ahorro. (Redacción dada por el art. 16 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas)

Si percibieran subvenciones corrientes elaborarán un presupuesto de explotación. Asimismo formarán presupuesto de capital si la subvención fuera de esta clase.

Se entenderá que existe una representación mayoritaria en las citadas entidades cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia sean nombrados por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus organismos autónomos y empresas.

2. Para la creación y extinción de las entidades referidas en el número anterior así como para la adquisición o pérdida de la representación mayoritaria, se requerirá autorización del Consejo de Gobierno”.

Este precepto viene a dar carta de naturaleza a las fundaciones, así como a otras personificaciones jurídicas controladas efectivamente por la Administración andaluza a través de la representación mayoritaria, al margen de la participación accionarial mayoritaria.

Por su parte, el artículo 82 de la Ley 4/1986, de Patrimonio, dispone la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente por razón del objeto y previo informe de la Consejería de Economía y Hacienda, para la creación de entidades privadas, así como para la adquisición de participaciones en las mismas, cuando la Comunidad Autónoma pase a constituirse en partícipe mayoritario. Para la enajenación de participaciones precisa la autorización de la Consejería de Hacienda, salvo cuando dicha enajenación suponga la pérdida de la posición de accionista mayoritario, en cuyo caso se ordena por el artículo 83 LPA la autorización por acuerdo de Consejo de Gobierno mediante Decreto. Las participaciones en Entidades de Derecho privado, según preceptúa el artículo 83 de la misma Ley de Patrimonio, tienen en todo caso la consideración de bienes patrimoniales de la Administración.

Por consiguiente, la autorización para la creación de Organismos Autónomos y Entidades de Derecho público se reserva a la ley, en cambio la creación de sociedades mercantiles, así como fundaciones, consorcios, etc. precisa autorización del Consejo de Gobierno, no exigiendo la norma su publicación en el BOJA, lo que dificulta el obtener una información y conocimiento cabal y completo de todas las sociedades y fundaciones en mano pública existentes. No obstante, ha sido muy frecuente la autorización para la creación de compañías mercantiles públicas por Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, Leyes de ordenación

económica incluso Leyes singulares ad hoc, así como la creación y modificación de Organismos Autónomos y Entidades de Derecho público por las Disposiciones adicionales de las Leyes presupuestarias y leyes de acompañamiento, y no mediante una Ley específica *ad hoc*.

Es igualmente en sede de las leyes presupuestarias y leyes medidas donde se observa la preferencia por el Derecho privado, tanto de la forma de Entidades de Derecho público sometidos al Derecho privado en sus relaciones jurídicas con terceros como de la forma de sociedad mercantil. Se trata en la mayoría de los supuestos de una simple privatización formal en el polo opuesto de lo que constituye una privatización en el sentido de devolución de actividades y servicios a la iniciativa privada.

Respecto al régimen económico financiero y presupuestario su regulación se contiene en los artículos 55 LHA y siguientes bajo la rúbrica de *Normas especiales para los Organismos Autónomos comerciales, industriales financieros o análogos y sus empresas*, y en el Decreto 9/1999, de 19 de enero, que desarrolla el régimen presupuestario, financiero, de control y contable de las empresas de la Junta de Andalucía.

Centrándonos en las empresas de la Junta de Andalucía, tanto las Entidades de Derecho público sujetas por ley al Derecho privado como a las sociedades mercantiles, tienen que elaborar un programa de actuación, inversión y financiación (PAIF) con el contenido siguiente que ordena el artículo 57:

- a) Un estado en el que se recogerán las inversiones reales y financieras a efectuar durante su ejercicio.
- b) Un estado en el que se especificarán las aportaciones de la Junta o de sus organismos autónomos partícipes en el capital de las mismas, así como las demás fuentes de financiación de sus inversiones.
- c) La expresión de los objetivos que se alcanzarán en el ejercicio, y, entre ellos, las rentas que se esperan generar.
- d) Una memoria de la evaluación económica de la inversión o inversiones que vayan a realizarse en el ejercicio.

Además de los PAIF, y en virtud de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, de medidas, las empresas deberán elaborar los correspondientes presupuestos de explotación y capital aunque no perciban subvenciones con cargo al Presupuesto integrándose en éste.

### III. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

En este apartado se trata de dar cuenta de la relación actualizada de entes que componen la Administración instrumental y las empresas de la Junta de Andalucía,

en definitiva, el sector público andaluz. El punto de apoyo obligado es la Ley de Presupuestos Generales. A tenor de la Ley 9/2002, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2003 el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el presente ejercicio está integrado por:

El estado de ingresos y de gastos de la Junta de Andalucía.

Los estados de ingresos y de gastos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo.

Los presupuestos de explotación y de capital de las empresas de la Junta de Andalucía.

1º Organismos Autónomos.

En la referida Ley 9/2002 se incluyen los estados de ingresos y gastos de los siguientes Organismos autónomos de carácter administrativo:

– *Instituto Andaluz de la Mujer (IAM)*: creado por el artículo 30 de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1989, adscrito a la Consejería de la Presidencia, con el fin de promover las condiciones para que sea real y efectiva la igualdad del hombre y la mujer andaluces, haciendo posible la participación y presencia de la mujer en la vida política, económica, cultural y social, y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política de la mujer. En virtud del Decreto 1/1989, de 10 de enero se aprueba el Reglamento del IAM, modificado parcialmente por el Decreto 120/1997, de 22 de abril, con relación a los órganos rectores, la composición y funcionamiento del Consejo Rector, las funciones de la Directora y las Direcciones provinciales.

– *Instituto Andaluz de la Juventud*: creado por la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, en materia de Hacienda Pública, Contratación administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia jurídica a Entidades de Derecho Público y adscrito a la Consejería de la Presidencia. Tiene como funciones: la planificación, programación, organización, seguimiento y evaluación de las actuaciones en materia de juventud impulsadas por la Administración de la Junta de Andalucía, así como la colaboración con otras Administraciones Públicas y Entidades en el ámbito territorial de nuestra Comunidad; fomento de la participación, promoción, información y formación en materia de juventud. Para ello se potenciará la relación e interlocución con el Consejo de la Juventud de Andalucía; fomento, programación y desarrollo de la Animación Sociocultural en Andalucía, así como la incentivación de la investigación, mediante la creación de un observatorio social; la ordenación, planificación, coordinación y gestión de las materias relativas a las Oficinas de Intercambio y Turismo de Jóvenes y Estudiantes, de los Espacios de Juventud, y de

las Instalaciones Juveniles, a través de la Empresa Pública Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil (Inturjuven, SA). Por Decreto 118/1997, de 22 de abril, se aprueba el régimen su organización y funcionamiento.

– *Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)*: adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda, se rige por lo dispuesto en la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo artículo 27 .1 dispone su creación, modificada parcialmente por la Ley 8/2002, de 17 de diciembre, que aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006.

– *Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP)*: creado por el artículo 9.3 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, atribuyéndole de modo general y amplio competencias sobre formación, coordinación, control y gestión, en su caso, de las pruebas de selección, así como de estudio e investigación teórica y práctica de la Administración y sus técnicas. Está adscrito a la Consejería de Justicia y Administración Pública, a través del Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías. El Decreto 141/1986, de 30 de julio, reguló provisionalmente la estructura y composición del IAAP y posteriormente en el Decreto 50/1987, de 25 de febrero se aprueban sus Estatutos, modificados parcialmente por los Decretos 211/1989, de 17 de octubre y 56/2003, de 25 de febrero, al objeto de acomodar los fines del IAAP a las nueva competencias asumidas por la Junta de Andalucía en materia de Justicia.

– *Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA)*: creado por Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía y adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca, tiene asignadas como funciones básicas: aportar los informes o los estudios concernientes a la elaboración de los planes de reforma agraria en Andalucía; proponer las actuaciones en materia de reforma agraria que deban ser aprobados por las Consejerías de Agricultura y Pesca o elevada por ésta al Consejo de Gobierno; ejecutar las actuaciones anteriormente reseñadas y todas aquéllas concernientes a la política agraria que le sean especialmente encomendadas: la titularidad y ejercicio de los derechos sobre la tierra que sean adquiridos por la Administración Autónoma para la realización de la reforma agraria; las competencias en materia de reforma y desarrollo agrario y de montes y forestal, de acuerdo con las correspondientes normas de asignación en relación con el traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma.

– *Servicio Andaluz de Salud (SAS)*: adscrito a la Consejería de Salud, sus competencias y funciones vienen reguladas por Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, y los preceptos en vigor de la Ley 8/1986, de 6 de junio, de creación del SAS como organismo autónomo responsable de la gestión y administración de los servicios públicos de atención a la salud dependientes de la Junta de Andalucía. El SAS a tenor del artículo 65 de la Ley 2/1998 bajo la supervisión y control de la Consejería de Salud, desarrolla las siguientes funciones: a) gestión y administra-

ción de los centros y de los servicios sanitarios adscritos al mismo, y que operen bajo su dependencia orgánica y funcional; b) prestación de asistencia sanitaria en sus centros y servicios sanitarios; c) gestión de los recursos humanos, materiales y financieros que le estén asignados para el desarrollo de las funciones que le están encomendadas; d) aquellas que se le atribuyan reglamentariamente.

– *Patronato de la Alhambra y del Generalife*: creado por Ley 9/1985, de 28 de diciembre, de Presupuestos para la Comunidad Autónoma para 1986 y adscrito a la Consejería de Cultura. Tiene encomendado todas las funciones relacionadas con el conjunto monumental del mismo nombre, transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía por Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero. Por Decreto 59/1986, de 19 de marzo, se aprueban los Estatutos del Patronato de la Alhambra y del Generalife.

– *Centro Andaluz de Arte Contemporáneo*: creado por el artículo 25 de la Ley 2/1990, de 2 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1990, dependiente de la Consejería de Cultura con la finalidad de aglutinar y potenciar las actividades de fomento, conservación, investigación y difusión de todas las áreas vinculadas con el arte contemporáneo en sus múltiples manifestaciones. Sus Estatutos sociales fueron aprobados por Decreto 106/1990, de 27 de marzo, sustituidos por el Decreto 195/1997, de 29 de julio, y parcialmente modificados por el Decreto 111/2003, de 22 de abril.

– *Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS)*: creado por la Ley 2/1988, de 4 de abril y adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales tiene encomendado la gestión de los servicios sociales de la Junta de Andalucía, incluidos los transferidos de la Seguridad Social. Se rige por su Ley de creación, por el Decreto 252/1988, de 12 de julio, de Organización del I.A.S.S. modificado parcialmente por el Decreto 80/1997, en lo relativo a la organización del I.A.S.S.

Otros Organismos autónomos de carácter administrativo no incluidos en la Ley de Presupuestos para 2003:

– *Servicio Andaluz de Empleo*: creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, al que le corresponden las funciones que se le atribuyen en la citada Ley y todas aquellas que le sean traspasadas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de política de empleo. Se configura como un organismo autónomo, dinámico y ágil que, para su funcionamiento, incorpora el uso de las nuevas tecnologías y que, a su vez, pretende incorporar en nuestro mercado de trabajo estas nuevas tecnologías y la naciente sociedad de la información y del conocimiento, evitando cualquier tipo de barrera, facilitando la competitividad de las empresas, mejorando el nivel de formación para el empleo, favoreciendo, en suma, la capacidad de generar empleo y riqueza en nuestra sociedad y permitiendo adecuar el mercado de trabajo al profundo proceso de cambio tecnológico

que se está produciendo. Por Decreto 103/2003, de 15 de abril, se establecen los centros directivos en el Servicio Andaluz de Empleo.

2º Empresas de la Junta de Andalucía:

a) **Entidades de Derecho público (art. 6.1.b LHA). En la Ley 9/2002, de 21 de diciembre, de Presupuestos generales, se relacionan los presupuestos de explotación y capital de las siguientes Entidades de Derecho público**

– *Empresa pública de Radio y Televisión de Andalucía (RTVA)*: creada por Ley 8/1987, de 9 de diciembre, para la gestión de los servicios de radiodifusión y de televisión de competencia de la Comunidad Autónoma. El artículo 12 de la meritada norma dispone que la empresa “está sometida a lo dispuesto en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias de desarrollo. Por lo que respecta a las relaciones jurídicas externas, a las adquisiciones patrimoniales y a la contratación, estará sujeta, sin excepciones, al Derecho privado”. La misma Ley señala en el artículo 13 que la gestión del servicio público de radiodifusión corresponde a una sociedad pública en forma de sociedad anónima (Canal Sur Radio, SA). Otra sociedad pública en forma de sociedad anónima gestionará el servicio público de televisión (Canal Sur TV, SA). Por esta Ley la “Empresa pública de la Radio y Televisión de Andalucía” queda facultada para crear dichas sociedades”.

– *Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)*: creado por Ley 3/1987, de 13 de abril, a tenor del artículo 3 su objeto consiste “con carácter general en la promoción y desarrollo de la actividad económica en Andalucía”. En virtud del Decreto 1987, de 6 de mayo, (modificado por los Decretos 91/1990, de 13 de marzo, 233/1991, de 3 de diciembre, y 427/1994, 8 de noviembre), se aprueba su Reglamento General.

– *Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA)*: cuya creación se autoriza por el artículo 28.1 de la Ley 1/1985, de 11 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1985. Su objeto social consiste en la realización de las siguientes actividades: “a) Llevar a cabo en el territorio de Andalucía las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística y patrimonial en ejecución de los Planes de Urbanismo por parte de la Comunidad Autónoma mediante las actuaciones de promoción, preparación y desarrollo de suelo urbanizado para fines residenciales, industriales, de equipamiento y de servicios; b) La promoción de edificaciones en ejecución de actuaciones urbanísticas de la Empresa; c) La realización, como promotor público, de actuaciones protegidas en materia de vivienda; d) La administración y gestión del Patrimonio que constituye el parque de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como los locales comerciales, los garajes vinculados o no a ellas y las edificaciones complementarias de la correspondiente promoción, cuya titularidad o gestión le sea cedida por el Consejo de Gobierno; e) La ejecución de los programas que, referidos a las actividades que guarden relación con su objeto, le sea encargada por la Administración autonómica o por las

entidades locales de Andalucía; f) El ejercicio de las potestades administrativas que le sean atribuidas o delegadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes relacionadas con su objeto y, en particular, la potestad sancionadora, así como la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas públicas, actuando en estos casos con sujeción a las normas de Derecho público”.

– *Empresa pública de Puertos de Andalucía (EPPA)*: la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, autoriza en su artículo 10 la creación de EPPA adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, con el objeto de llevar a cabo la gestión de los servicios portuarios cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma. La constitución efectiva de la empresa tuvo lugar con la aprobación de sus Estatutos, por Decreto 126/1992, de 14 de julio, sustituidos por el Decreto 235/2001, de 16 de octubre, de aprobación de los nuevos Estatutos para adaptar el nuevo marco competencial de la empresa a la ampliación de su objeto social a la gestión de las áreas de transporte de mercancías de Andalucía prevista en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2001, de 4 de junio por la que se regulan las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

– *Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol*: la Disposición Adicional 18 de la Ley 4/1992, de 30 de diciembre autoriza la creación de la Entidad, siendo aprobados sus Estatutos por Decreto 104/1993, de 3 de agosto.

– *Empresa Pública Hospital de Poniente de Almería*: la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación económica, crea, adscrita a la Consejería de Salud la empresa pública Hospital de Poniente de Almería. Por el Decreto 131/1997, de 13 de mayo, se aprueban los Estatutos de la empresa y se constituye efectivamente, con objeto de llevar a cabo la gestión del Hospital de Poniente de Almería y prestar asistencia sanitaria a las personas incluidas en el ámbito geográfico y poblacional que se le asigne, así como aquellas funciones que en razón de su objeto se le encomienden.

– *Empresa Pública Hospital Alto Guadalquivir*: se autoriza su creación por 11/1999, de 30 de noviembre, teniendo lugar su constitución efectiva por Decreto 48/2000, de 7 de febrero, que aprueba sus Estatutos.

– *Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES)*: creada por Ley 2/1994, de 24 de marzo, en su artículo 1 dispone la creación adscrita a la Consejería de Salud una empresa pública con objeto de llevar a cabo la gestión de los servicios de emergencias sanitarias que se le encomienden. Por Decreto 88/1994, de 19 de abril, se produce la constitución efectiva de la empresa y se aprueban sus Estatutos, modificados en su artículo 10 por Decreto 464/1994, de 7 de diciembre, con objeto de llevar a cabo la prestación de la asistencia sanitaria a las personas con urgencias médicas, cuyo diagnóstico o tratamiento requieran una asistencia inmediata y de alta complejidad, a la vez que comporten un riesgo grave para la vida o puedan producir secuelas graves y permanentes al individuo.

– *Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales*: la Disposición Adicional 14 de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 1992 autoriza su creación adscrita a la Consejería de Cultura y Medio ambiente para la organización y gestión de programas relativos a las materias sectoriales propias de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente en el ámbito cultural. Su constitución efectiva tuvo lugar por Decreto 46/1993, de 20 de abril.

#### b) **Sociedades mercantiles públicas**

Pese a que el concepto legal de sociedad mercantil pública de Andalucía a tenor del artículo 6.1.a LHA comprende toda sociedad mercantil participada mayoritariamente directa o indirectamente, hay que advertir que en la Ley de Presupuestos Generales 9/2002, de 21 de diciembre, sólo se incluyen los presupuestos de explotación y capital de las compañías mercantiles participadas directamente. Por ende, hay otras sociedades mercantiles que son asimismo de la Junta de Andalucía pero que no se relacionan en los Presupuestos.

Las empresas públicas mercantiles relacionadas en los Presupuestos Generales son las siguientes:

– *Empresa Andaluza de Gestión de instalaciones de Turismos Juvenil, SA (INTURJOVEN)*: cuya creación se autoriza por Decreto 153/1990, de 22 de mayo, nace con el fin de proporcionar a la actividad que supone la gestión de las instalaciones juveniles y el turismo juvenil los medios adecuados para obtener de ellos el máximo aprovechamiento social y rentabilidad económica, en aras de un mejor servicio público. Asimismo, como complemento valioso de esta función, INTURJOVEN SA incluye en su objeto social, además de la gestión de instalaciones juveniles propiamente dichas, las actividades propias del turismo juvenil y aquellas otras que potencien la convivencia entre jóvenes y el intercambio y desarrollo cultural, sirviendo así, dada su actuación en régimen de Derecho privado, de importante instrumento para llevar a cabo, con la responsabilidad y celeridad que requieren, los cometidos para incrementar y garantizar el rendimiento y la optimización de los servicios que prestan. Adscrita originariamente a la Consejería de Cultura, actualmente lo está a la Consejería de la Presidencia.

– *Comercializadora de Productos Andaluces, SA*: en virtud del Decreto 137/2000, de 16 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda se crea la Dirección General de Comercio y se adscribe a la misma la empresa Comercializadora de Productos Andaluces, SA, en virtud de las competencias asumidas en el área del Comercio.

– *Empresa Pública del Deporte Andaluz, SA (EPDASA)*: se crea por Decreto 496/1996, de 26 de noviembre, por el que se modifican determinados aspectos del Reglamento General de la Empresa Pública Gestión de Programas Culturales, aprobado por Decreto 46/1993, de 20 de abril, y se autoriza la constitución de la Empresa Pública de Deporte Andaluz, SA, adscrita funcionalmente a la Consejería

de Turismo y Deporte. La sociedad tiene por objeto según el art. 3 del Decreto de constitución: a) la potenciación y el fomento del deporte en todos sus aspectos y de las actividades tendentes a tal fin; b) La gestión de las instalaciones deportivas que se pongan a su disposición, para su uso y gestión, por la Administración de la Junta de Andalucía; c) la organización de actividades deportivas y la difusión del deporte en Andalucía; d) la ejecución de obras de instalaciones y equipamientos deportivos; e) y, en general, cuantas actividades contribuyan al desarrollo del deporte en la Comunidad Autónoma.

A los efectos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas tiene la consideración de medio propio de la Administración. Por Orden de 16 de mayo de 1997, se regula la efectiva prestación de las actividades asignadas a la empresa.

– *Turismo Andaluz, SA (TURASA)*: nace como una sociedad mercantil pública por ser único accionista la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, SA (SOPREA), la cual a su vez está participada por el Instituto de Fomento de Andalucía al 100%. Su objeto social comprende las actividades relacionadas con la promoción y el desarrollo del sector turístico, por lo que la empresa tiene un marcado carácter instrumental al servicio de la Consejería que, en cada momento, tiene asignadas las competencias en materia de turismo. En virtud del Decreto 83/1994, de 12 de abril, se asigna a la empresa las actividades de información y potenciación del sector turístico andaluz, realizadas por las Oficinas de Información Turística de la Consejería de Economía y Hacienda. Por Decreto 243/1999, de 13 de diciembre, se autoriza la adquisición por la Comunidad Autónoma de Andalucía de la totalidad de las acciones de la entidad “Turismos andaluz, SA”, al considerar los titulares de las Consejerías de Trabajo e Industria, y de Turismo y Deporte que la cesión de las acciones de TURASA a la Comunidad Autónoma de Andalucía es la mejor opción para evitar problemas en el funcionamiento de la empresa. La adquisición de dichas acciones se efectúa mediante compra de su actual titular, la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, SA.

– *Gestión de Infraestructuras de Andalucía, SA (GIASA)*: por Decreto 86/1992, de 19 de mayo, se autoriza la creación de la Empresa pública de Gestión y Financiación de infraestructuras Sierra Nevada 95, SA con vistas a la celebración del Campeonato mundial de Esquí Alpino Sierra Nevada 95. En virtud del Decreto 384/1996, de 2 de agosto, se modifica el Decreto 86/92 y los Estatutos de la Sociedad Sierra Nevada 95 pasando a denominarse Gestión de Infraestructuras de Andalucía, SA (GIASA), cuyo objeto social entre otros consiste en el proyecto y la ejecución de obras de infraestructuras y equipamiento, así como su mantenimiento y explotación y la prestación de servicios relacionados con los mismos, competencia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que ésta le atribuya. Destaca el art. 7.3 del meritado Decreto 384/1996 al establecer la condición de medio propio de la Sociedad a efectos del artículo 153 de la Ley de Contratos.

– *Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, SA (DAP)*: el artículo 18 de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia de Hacienda pública, de introducción del Euro, de expropiación forzosa, de contratación, de función pública, de tasas y precios públicos de Universidades, Juegos y Apuestas, dispone su creación adscrita a la Consejería de Agricultura y Pesca, declarando que cumple servicios esenciales en materia de desarrollo agrario, rural y pesquero, con la condición de medio propio, instrumento y servicio técnico de la Administración en las materias que constituyen su objeto social. Sus Estatutos no han sido objeto de publicación en el BOJA.

– *Escuela Andaluza de Salud Pública (EASP)*: se crea por acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de mayo de 1985, con carácter de Sociedad anónima y se inaugura el 19 de julio de 1985. La misión de la Escuela Andaluza es colaborar en el desarrollo de los servicios de salud mediante la formación de los recursos humanos, la elaboración de análisis, recomendaciones, dictámenes a los servicios, y el aumento de conocimiento sobre la salud de la población y sus determinantes. Desde 1989 es centro colaborador de la Organización Mundial de la Salud y desde 1992, desarrolla un convenio de colaboración con la Organización Panamericana de Salud. Es miembro de ASPHER y de EHMA, las dos asociaciones europeas de mayor relevancia en el campo de la salud pública y de la gestión sanitaria.

– *Empresa de Gestión Medioambiental, SA (EGMASA)*: por Decreto 17/1989, de 7 de febrero, se autoriza a la Agencia de Medio Ambiente a constituir una sociedad mercantil con la denominación de Empresa de Gestión Medioambiental SA, con el objeto social de realizar todos aquellos trabajos y actividades relacionadas con la protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente, así como cualquier otra actividad que sea presupuesto, complemento, desarrollo o consecuencia de la anterior. El artículo 67 de la Ley de 8/1997, de 23 de diciembre, de ordenación económica, modifica parcialmente su régimen jurídico, cuya creación fue autorizada por Decreto 17/1989, de 7 de febrero, atribuyendo la calificación de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración, estando obligada a realizar los trabajos que, en las materias que constituyen el objeto social de la empresa y, especialmente, aquellos que sean urgentes o que se ordenen como consecuencia de las situaciones de emergencia que se declaren, le encomienden: La Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los organismos públicos dependientes de ella, así como las Corporaciones Locales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que suscriban a tal fin un convenio de colaboración con la Junta de Andalucía. No obstante, el artículo 67.4 dispone que ni EGMASA ni sus filiales o participadas mayoritariamente podrán participar en los procedimientos para la adjudicación de contratos convocados por las Administraciones Públicas de las que sea medio propio. No obstante, cuando no concurra ningún licitador podrá encargarse a EGMASA la ejecución de la actividad objeto de licitación pública.

**c) Fundaciones**

No figura en los Presupuestos ninguna fundación privada de iniciativa pública de la Junta de Andalucía, contempladas en el artículo 6.bis LHA, y cuya creación se autoriza por acuerdo del Consejo de Gobierno que no es preceptivo publicar en el BOJA. Mas en la página web de la propia Consejería de Salud se hace referencia a las siguientes:

*Fundación Progreso y Salud* : se define como una entidad de carácter público, de naturaleza permanente, sin ánimo de lucro y carácter benéfico-asistencial y sociosanitario, regulada por al Ley 30/1994 de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, creada bajo los auspicios de la Consejería de Salud cuenta desde su constitución con el patrocinio de las Empresas públicas adscritas a la misma que a tal efecto se integran en su Patronato.

*Fundación para el Avance Tecnológico y Entrenamiento Profesional (IAVANTE)*: se crea el 5 de diciembre de 1996 como fundación EPES, modificándose a su denominación actual el 24 de junio de 2000 por la Consejería de Salud. Sus objetivos fundacionales se relacionan con la formación y entrenamiento profesional, la investigación e innovación tecnológicas de aplicación en formación o en atención sanitaria y programas de acción social orientadas a la promoción de la salud. Tiene como misión facilitar y promover el Desarrollo y Entrenamiento Integral de profesionales tanto en competencias técnicas como en habilidades relacionales y sociales, a través de las más innovadoras metodologías tanto de simulación como autoaprendizaje, así como liderar la investigación e innovación en nuevas tecnologías de aplicación en el sistema sanitario, especialmente aquellas basadas en las TIC's. Se califica como una organización de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía.

*Agencia de Calidad Sanitaria* es una Fundación constituida por la Consejería de Salud que sea crea como consecuencia lógica del proceso de implantación de las políticas de calidad puestas en marcha por el Sistema Sanitario Público Andaluz, de acuerdo con lo contemplado en el Plan de Calidad de la Consejería de la Salud. Tiene como objetivos incrementar la confianza del ciudadano hacia el Sistema Sanitario público andaluz y la mejora continua del servicio prestado por las instituciones y profesionales sanitarios. La Agencia está organizada bajo la forma jurídica de una Fundación pública, regida por un patronato compuesto íntegramente por la Consejería de Salud y el Servicio Andaluz de Salud. El modelo andaluz de acreditación de centros sanitarios es pionero en el ámbito de las certificaciones de calidad, ya que se basa en elementos prioritarios de la sanidad pública andaluza –como son la concepción del ciudadano como eje del sistema y la continuidad asistencial–, y en un planteamiento de evolución constante hacia mayores niveles de calidad.