

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 148.1.1^a, 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 (*cf.* 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)¹.

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-

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

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

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 intraregional 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 regional²”.

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 1981³, 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 aquella, 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.

² 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.

³ 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 Autonomía⁴.

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-

⁴ 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 4º⁵, y a las empresas públicas en su artículo 6º⁶.

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 1ª⁷.

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

⁵ 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.”

⁶ 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.”

⁷ 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.