

Arenilla, M. (1994): “Creación y desarrollo del sector público en Andalucía”, en Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública nº. 20, octubre-diciembre de 1994, p. 379-402.

ESTUDIOS

Gerardo Ruiz-Rico

Josep Lluís Muelles

La Legislación Andaluza sobre Medio Ambiente

Nicolás Pérez Soto

Instrumentos jurídicos y Programas de la Política Comunitaria del Medio Ambiente

Wladimir A. Casallo Blanco

La Revisión de Oficio de los Actos Administrativos

Un paso atrás en la construcción del Derecho Comunitario Europeo

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Pluralidad de todos los Administraciones Públicas

Administrados y Particulares ante la Ley

(Roberto Galán Vicuña)

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

CRONICA PARLAMENTARIA

Debate sobre la Financiación Autonómica

DOCUMENTOS

Uniforcio de territorialización del Senado

La Comisión General de las Comunidades Autónomas

RESEÑA LEGISLATIVA

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA

INFORMES: Creación y desarrollo del Sector Público de Andalucía

BIBLIOGRAFIA

ADMINISTRACION DE ANDALUCIA

20



UNIVERSIDAD DE SEVILLA

UNIVERSIDAD DE SEVILLA
INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACION PUBLICA



INFORME

Creación y desarrollo del sector público de Andalucía

Manuel Arenilla Sáez

Profesor Titular de Ciencia Política y
de la Administración.
Universidad de Granada

SUMARIO. I. INTRODUCCION. A. EL INTERÉS DEL SECTOR PUBLICO PARA LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION B. LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL SECTOR PUBLICO. C. LAS PECULIARIDADES DEL SECTOR PUBLICO ANDALUZ. II. EL SECTOR PUBLICO Y EL ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA ANDALUCIA A. EL ESTATUTO Y SU ELABORACION. B. LA DOCTRINA Y EL TRATAMIENTO ESTATUTARIO DEL SECTOR PUBLICO ANDALUZ. III. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y SECTOR PUBLICO ANDALUZ. A. LA TEORIA Y LA PRACTICA. B. LA REALIDAD DE LAS EMPRESAS PUBLICAS ANDALUZAS. IV. PROCESO DE CREACION DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS Y EMPRESAS PUBLICAS ACTUALES. A. BREVE DESCRIPCION DE LA REALIDAD. B. EL SIGNIFICADO POLITICO DEL RANGO NORMATIVO EMPLEADO. C. LA ORIGINALIDAD ANDALUZA

I. INTRODUCCION

A. El interés del sector público para la Ciencia de la Administración.

Lo que hoy conocemos como Estado del Bienestar es un conglomerado de organizaciones públicas y privadas en interrelación. A la Administración le está encomendada no sólo la gestión directa de aquellos servicios y bienes que ejecuta por sí misma, sino también facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Esto no quiere decir que existan dos tipos de actividades dentro de las Administraciones públicas: aquéllas que no se diferenciarían de las realizadas en el pasado y otras de fomento social y político. En realidad la participación que promueve la Administración no es externa a su gestión, a la forma en la que cumple sus objetivos. Dicho de otro modo, la verdadera participación ciudadana se da en el seno del poder público, en el interior de la Administración. Ello es debido a

que ésta es la personificación del Estado del Bienestar y el actor central del sistema político.

Pero además, el Estado del Bienestar se muestra ante el ciudadano como una serie de organizaciones públicas especializadas. Esas organizaciones de reciente aparición, si se toma como referencia al resto del aparato administrativo, son las que dotan de contenido al Estado del Bienestar. Se caracterizan desde un punto de vista formal por la pluralidad de regímenes jurídicos, aunque todas ellas surgen como consecuencia de la huida de los formalismos propios del régimen jurídico público. Tenemos de esta manera organizaciones de titularidad pública que en principio se rigen por las mismas normas que la generalidad de las organizaciones de la sociedad intervienen, además, en el mercado. Claro es que esa intervención no es en pie de igualdad con el resto de las sociedades privadas. Ello es debido a los fines que las organizaciones pertenecientes al sector público tienen encomendados.

Desde un punto de vista político se observa que por cada organización pública diferenciada se organizan a su alrededor una serie de grupos de interés dentro o fuera de la misma. La sociedad se estructura conforme a las prestaciones y a la oferta pública. El ciudadano se organiza para conseguir la permanencia de los beneficios privados o colectivos que obtiene o espera obtener de los poderes públicos. La aparición de estas organizaciones, además, alteran los tradicionales controles de la política sobre la Administración. Se precisan controles más especializados, lo que da lugar a la aparición de altos órganos dependientes del poder legislativo. Por último, se observa en los países avanzados la tendencia generalizada a la vinculación entre el sistema de representación y el producto administrativo, pasando a ser considerado éste cada vez más como el producto político sustentador de la legitimación política. Tendencia que algunos ven como manifestación de la crisis del Estado del Bienestar.

Desde un punto de vista económico nos encontramos con un Estado intervencionista que establece una estrecha red con el sector privado. Hasta tal punto que hoy en día éste no puede subsistir sin aquel. El signo más evidente es el intercambio de participaciones societarias y de asientos en los consejos de administración entre las empresas públicas y las privadas. Es en este momento cuando lo económico trasciende a lo político y donde el capital compra lo que hasta ahora sólo podía obtenerse oralmente con los votos: el interés general.

Desde una perspectiva administrativa el sector público como núcleo del Estado del Bienestar presenta múltiples facetas. Primero, transforma el con-

cepto de administrador público. Este no sólo realiza actos sujetos a la ley, sino que concilia el sistema político, los conocimientos sobre los problemas sociales y las técnicas administrativas, con el fin de cumplir los objetivos políticos (1). Segundo, la Administración se debe ocupar de los retos políticos a los que se enfrenta la sociedad en su conjunto. Tercero, lo anterior conduce a que la Administración sea un foro de encuentro de grupos organizados, previamente seleccionados por los poderes públicos. Cuarto, la vertiente técnica de la gestión adquiere una dimensión enorme que hace que se deba recurrir a los métodos del sector privado, incrementando los puntos de contacto con él. Quinto, se llega así a una Administración alejada del ideal burocrático ante la introducción de la complejidad, presente no sólo en el proceso de toma de decisiones. Sexto, la Administración aparece dividida en dos zonas: la del centro de decisiones y la operativa. Ésta es ocupada casi en exclusiva por el sector público. La privatización sólo afecta a esta zona. Séptimo, desde una perspectiva interorganizativa se produce un reparto de papeles atendiendo a las zonas anteriores. De esta manera se puede hablar en España de un centro decisional situado en la Administración del Estado y una periferia operativa formada por las Comunidades Autónomas y los entes locales. Si bien en la actualidad no es del todo cierto, las demandas de nuevas competencias por parte de los entes políticos periféricos se centran en la zona operacional.

Las perspectivas anteriores y las cuestiones por ellas suscitadas parecen lo bastante importantes para ser consideradas de interés científico. El estudio del sector público aparece ahora ante nosotros no como una parcela de la caja negra de la Administración, que siendo evidente no deja de ser desconocida, sino como un objeto del que se necesita conocer su función política y social. El sector público debe ser tratado desde una perspectiva propia de la Ciencia de la Administración respondiendo a las siguientes cuestiones planteadas por el profesor BAENA: "El poder y los inmensos medios de que dispone ¿son consecuencia sólo del intento de dominación/sujeción?, ¿o se justifican por ser necesarios para la vida de la comunidad? Si son necesarios ¿se trata sólo de mantener simbólicamente la coherencia de un grupo social, o deben realizar prestaciones positivas a favor de los miembros del grupo?" (2).

(1) BARZELAY y O'KEAN, "Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA". Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 71; 1989, pág. 12.

(2) BAENA, "Curso de Ciencia de la Administración. Vol. II. Primera Parte. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas". Mimeografiado, 1992, pág. 19.

B. Los conceptos relacionados con el sector público (3)

Por sector público andaluz vamos a entender al conjunto de organismos autónomos y empresas públicas dependientes o vinculados a la Junta de Andalucía. Por su parte, Empresa Pública andaluza es una sociedad mercantil creada por la Junta de Andalucía y vinculada a ella funcionalmente de la que posee al menos el cincuenta y uno por ciento de su capital social. No obstante, hay que recordar que en el concepto de empresa pública se pueden incluir también los organismos autónomos de carácter comercial e industrial y a las entidades de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado, por ser todos ellos entidades que asumen también la producción y el intercambio. Esta definición convierte al sector público en un conjunto de organismos autónomos de carácter administrativo y de empresas públicas. Esta es la ordenación seguida, por ejemplo, en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994 y es la que se va a utilizar a continuación.

La regulación genérica del sector público estatal se debe a la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (LEEA) y la Ley de 4 de enero de 1977, General Presupuestaria (LGP). Andalucía no ha dictado hasta la fecha una regulación específica sobre su sector público, salvo la Ley 5/1983, de 19 de junio, General de la Hacienda Pública, que sigue a la LGP, a diferencia de Cataluña y de Madrid. Por tanto, en lo no dispuesto por dicha ley es de aplicación la LEEA y la LGP.

C. Las peculiaridades del sector público andaluz

Ya ha quedado expuesto que la originalidad del sector público andaluz no puede venir por su regulación normativa, al ser sustancialmente idéntica a la estatal. Habrá que buscar, por tanto, la idiosincrasia de las empresas públicas y organismos autónomos en el resto de los enfoques utilizados al comien-

zo de este artículo. En especial se considerará siempre que se pueda la transcendencia y valores políticos implicados en la creación y organización de los entes públicos andaluces. Se va a tomar como ejemplo de lo anterior al Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA).

La aparición del sector público andaluz responde de forma evidente a una serie de planteamientos políticos que parten de la consideración de la Administración como agente dinamizador capaz de crear un "desarrollo endógeno" andaluz frente al "desarrollo exógeno" franquista, especialmente en el campo del progreso industrial (4). Este factor ideológico trata de crear una red empresarial y social en la que estén incluidos los entes locales, los empresarios, los sindicatos y las más diversas organizaciones sociales.

No obstante, a partir del Gobierno formado por Rodríguez de la Borbolla se varía la política populista de Escuredo por una política "corporativista democrática" en la que la Administración es un actor más y no el impulsor único de la actividad empresarial, lo que acaba dando más protagonismo a la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) (5). El resultado es la supresión del IPIA y la creación del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA). Lo anterior no parece impedir, sino todo lo contrario, la expansión del sector público andaluz que, posteriormente, se ve confirmada y potenciada por Chaves. Los nuevos criterios que se introducen se dirigen a que la empresa pública sea una institución apropiada para la generación de riqueza y de empleo en competencia con la empresa privada. Esto supone un corte radical con las posiciones anteriores.

Este breve ejemplo muestra que el factor ideológico es determinante en la formación, desarrollo y gestión del sector público y lo convierte en un elemento esencial para entender el sistema político. La dimensión territorial y de población de Andalucía y la sintonía partidista con el Gobierno de la nación, introducen en el estudio del sector público andaluz una serie de factores de carácter estrictamente político.

(3) Sobre las variantes de los conceptos relacionados con el sector público véase: PITA GRANDAL, A.M., "Delimitación del concepto jurídico positivo de sector público y empresa pública", *Revista española de derecho financiero*, nº 45, 1985; CUERVO GARCIA, A. y PERES NUÑEZ, W., "Hacia una teoría de la empresa pública", *Hacienda Pública Española*, 1980 nº 63; WETTENHALL, R., "La aparición de la empresa pública. Organizaciones punteras: como llenar el vacío en las relaciones empresa-gobierno". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1979, nº 3; y ESCARMELE, J.F. y MELIS, P. "Intento de definición del concepto de empresa pública". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1981, nº 4.

(4) BARZELAY, O'KEAN, ob. cit. pág. 59 y ss.

(5) BARZELAY, M; "El socialismo andaluz: la ideología política y la política económica de una comunidad autónoma española". *Estudios Regionales* nº 17. 1987. En la pág. 119 escribe: "Los socialistas andaluces prefieren intervenir en el mercado de capitales y de productos en apoyo de las empresas privadas, antes que poseer y dirigir empresas públicas". Esto sólo es válido hasta los inicios del Gobierno de Rodríguez de la Borbolla.

II. EL SECTOR PUBLICO Y EL ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA ANDALUCIA

A. El Estatuto y su elaboración

El Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge para esta Comunidad en materia de sector público las siguientes competencias:

- El desarrollo legislativo y la ejecución sobre la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente el caso de monopolio, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general (art. 15.1.4ª).
- Fomento y planificación de la actividad económica de Andalucía (art. 18.1.1ª)
- Competencia exclusiva sobre el sector público económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado (art. 18.1.2ª).
- Participación en la gestión del sector público estatal en los casos y actividades que procedan (art. 18.2)
- Constituir instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias (art. 66).
- Designar sus propios representantes, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Andalucía y que por su naturaleza no sean susceptibles de traspaso (art. 67).
- Constituir empresas públicas para la ejecución de funciones de su competencia (art. 68).

Hay que resaltar que en la larga marcha que experimentó el Estatuto andaluz hasta su publicación, no sufrió ninguna alteración en el contenido actual de la regulación del sector público. Sólo se produjeron cambios de numeración de los artículos en los diversos trámites parlamentarios. El único hecho destacable es que en el Anteproyecto de Estatuto de 1980 elaborado en Carmona el artículo 17.1.2ª), actual 18.1.2ª), no incluía la vigente redacción referida al sometimiento a las bases, la ordenación de la actuación económica

general y a la política monetaria del Estado (6). Lo cual se explica porque esa redacción es la del Estatuto para el País Vasco, que fue copiada en los sucesivos Anteproyectos de Estatutos pero a la que el Estado se opuso alegando sus competencias recogidas en los artículos 38, 131, y 149.1.11 y 13 de la Constitución Española de 1978. Además, los Pactos Autonómicos de 1981 afectan al Estatuto en el sentido de incluirse en éste "las puntualizaciones sobre las competencias económicas y la referencia explícita a la LOFCA" (7).

B. El tratamiento del sector público en otros estatutos

No se trata ahora de hacer un análisis exhaustivo del tratamiento estatutario del sector público autonómico, ya que esto excede del ámbito del presente estudio, aunque es claro que tendría un gran interés dado el profundo desconocimiento que existe sobre la materia. Se va a realizar una somera descripción de la realidad atendiendo a dos factores: semejanzas y ausencias más evidentes en la regulación estatutaria andaluza sobre el sector público.

Comenzando por las semejanzas, la regulación andaluza sigue muy de cerca los pasos de la catalana, al igual que lo hacen el resto de los Estatutos, salvo el vasco, como ya se ha apuntado. Este además se arroga la ejecución -en este caso la gestión y dirección- del sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, participando además en aquel. Las variaciones estatutarias son diversas e incluyen la posibilidad de emisión de informes, estudios o propuestas sobre el sector público estatal implantado en la Comunidad Autónoma respectiva. Este es el caso de Canarias, Asturias, Cantabria y Murcia, por ejemplo.

Las ausencias más significativas se refieren al nombramiento de representantes autonómicos en los Consejos de Administración de las empresas estata-

(6) Salvo lo referido a la numeración y al artículo 18.1.2), no se introdujeron modificaciones relativas al sector público en el Anteproyecto de Estatuto de Carmona de 12 de febrero de 1981, ni en el Proyecto de Estatuto de 15 de abril de 1981 ni en el Informe de la Ponencia y votos particulares en el Congreso de los Diputados de 23 de junio de 1981, ni en la Comisión Constitucional de 26 de junio de 1981, donde se aporta la numeración actual. Tampoco se produce en estos trámites voto particular alguno sobre la cuestión ni de acuerdo. Ver JIMENEZ-BLANCO, A., "Estatuto de Autonomía de Andalucía". Granada, CEMCI, 1982. También, "Estatuto de Autonomía para Andalucía. Trabajos parlamentarios". Madrid. Cortes Generales, 1984.

(7) JIMENEZ-BLANCO, A., ob. cit. pág. 34-5. Ver también "Acuerdos Autonómicos 1981. Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981, 37 y ss.

les en el territorio andaluz, mientras se promulga la legislación del Estado reguladora de esa participación. Esta previsión sólo se realiza en la Disposición Transitoria 7ª del Estatuto asturiano (8). Se puede decir, no obstante, que la regulación andaluza de su sector público en el Estatuto es equiparable a la realizada por la mayoría de las Comunidades Autónomas.

C. La doctrina y el tratamiento estatutario del sector público andaluz

Una de las principales dificultades presentes en el tratamiento del sector público autonómico es la ausencia casi general de trabajos, científicos o de cualquier otro tipo, sobre el mismo. Esta carencia se produce también en lo referente al estudio del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Las obras dedicadas a comentarlo son escasas, algunas de ellas superficiales y en todas ellas el tratamiento otorgado al sector público andaluz es mínimo. En cualquier caso, nos encontramos huérfanos de una producción científica específica en la materia que ahora nos ocupa (9). No obstante, se va a recoger lo que hay al respecto.

El tratamiento dado al sector público desde la óptica del Derecho Constitucional nos muestra una confusión entre Administración institucional, organismo autónomo y empresa pública, términos que son utilizados indistintamente al tratar los ejemplos concretos. No se produce una exégesis de la regulación estatutaria sino un tratamiento global de la Administración institucional, referida casi exclusivamente a las funciones, estructuras y órganos de los ejemplos que se toman del sector público andaluz, al que por cierto, no se le otorga esta denominación (10).

(8) Se ha utilizado para el presente apartado la obra "Estatutos de Autonomías por materias". Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. MARTIN-RETORTILLO, S., trata el caso de Asturias en "Comunidades Autónomas y Sector Público". *Autonomías*, nº 9, 1988, pág. 12-13.

(9) Sin embargo, en el Libro Homenaje al profesor Clavero, coordinado por PÉREZ MORENO, se va a cubrir en buena parte este hueco con la aportación de diversos trabajos jurídicos bajo la rúbrica "La fuga del Derecho Administrativo".

(10) CAMARA, SANCHEZ y TERRON, "El Estatuto de Andalucía. Vol. III. El Gobierno y la Administración". Barcelona, Ariel, 1990, pág. 84. y ss. Resulta de interés la referencia que estos autores realizan sobre la posibilidad de que el Ente Público de Radio y Televisión de Andalucía pueda federarse con otras entidades de gestión de radio y televisión, lo que entienden que no vulnera al artículo 145. 1 y 2 de la Constitución Española de 1978, pág. 88.

Además, el Derecho Constitucional se preocupa más por los aspectos formales de las competencias que por la trascendencia política y social de las mismas. Por ello no es extraño que a pesar de elaborar el concepto "espacio social inmediato", que podría aproximarse a una visión más completa de la realidad del sector público, lo diluye en conceptos poco operativos por su generalidad: política territorial, política de desarrollo económico y política de infraestructura inmaterial (11).

La producción científica del Derecho Administrativo no es hasta la fecha muy extensa y gira en torno a diversos comentarios sistemáticos al articulado del estatuto de Autonomía. Sin embargo, algunos de estos trabajos clarifican una serie de conceptos desde el principio de la creación del sector público andaluz. Así sucede en la obra coordinada por PEREZ MORENO donde se establece que el desarrollo del art. 15.1.4ª precisa de una ley estatal habilitante, caso por caso y que se refiera a sectores y no a empresas concretas. La intervención en empresas, sigue este autor, exige una ley estatal y la existencia de razones de interés general. Además, se requiere que el Estado dicte una legislación general sobre ordenación económica, de acuerdo con los artículos 38, 128.2 y 149.1.13. Asimismo, se considera que el artículo 18.1.1ª se relaciona con el 131 y 149.1.13 de la Constitución Española y el 66, 71 y 30.5 del Estatuto. Por último, estima que el 18.1.2ª se reitera en los artículos 66 y 68 (12).

Respecto del artículo 18.2. nuestro autor considera que la colocación de la participación en el sector público estatal le parece inoportuna dentro de las competencias exclusivas. El art. 66 es entendido como una declaración programática y discutiblemente necesario. Por su parte, el desarrollo del 67 vendrá determinado por la legislación del Estado y entiende que no impone la figura de los representantes andaluces, sino sólo la posibilidad y la conveniencia de que se articulen mecanismos de coordinación en las compe-

(11) PORRAS NADALES, ob. cit. pág. 30. Quizá, la razón de la pérdida de fuerza del concepto sea el escaso conocimiento de la realidad administrativa, mucho más compleja de lo que puede deducirse de la regulación normativa. Ejemplo de esto es la afirmación del autor relativa a la dimensión gestora de equipamientos y servicios de interés social inmediato, cuya ubicación la sitúa en menor medida en la administración periférica. *Ibid.*

(12) PEREZ MORENO y otros, "El Estatuto de Autonomía de Andalucía". Sevilla. Instituto García Oviedo, 1981, pág. 114 y 117.

tencias compartidas. En fin, el artículo 68 se considera sometido a los principios de unidad de mercado, igualdad y solidaridad (13).

Por último hay que citar la obra coordinada por MUÑOZ MACHADO en la que se conecta el artículo 18.1.2ª con el 15.4, al tiempo que contempla al artículo 18.2 como tributario de una visión participativa de la autonomía, a la vez que reconoce que la normativa sólo puede venir del Estado. Cita el caso asturiano y justifica la no traslación de la solución recogida en su Estatuto debido al menor peso del sector público estatal en Andalucía (14).

III. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y SECTOR PÚBLICO ANDALUZ

A. Generalidades

Se ha visto que el Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge la potestad de autoorganización de la Comunidad andaluza en lo referente al sector público. Puede crear y regular organismos autónomos y empresas públicas y puede dictar leyes que regulen la materia. Sin embargo, quedan una serie de puntos oscuros que la doctrina ha tratado de aclarar. En algunos casos el planteamiento que se hacía sobre el sector público se refería al momento anterior a las transferencias, lo que podría parecer de menos interés ahora. No obstante, la doctrina puso de manifiesto una serie de peligros que ahora, cerrado casi definitivamente el proceso de transferencias en Andalucía, conviene analizar para constatar si se han producido. Otro sector planteará la participación de las Comunidades Autónomas en el sector público estatal, aspecto este en el que pocas veces se ha reparado. Por fin, se recogerá la posición doctrinal sobre los principales problemas del sector público, en especial de las empresas públicas en la actualidad.

B. Planteamientos doctrinales

a. La teoría y la práctica

(13) PEREZ MORENO y otros, ob. cit. pág. 117, 323 y 325.

(14) JIMENEZ-BLANCO en MUÑOZ MACHADO (Coord.), "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía". Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1987, pág. 484.

Con anterioridad al proceso de transferencias autonómicas, se planteó el tema de la descentralización del sector público desde varias perspectivas. Aquí vamos a sintetizar la económica. La noción de federalismo fiscal planea sobre los teóricos y políticos en los primeros momentos de la construcción del Estado de las autonomías. La idea es sencilla: la asignación de los recursos será más eficiente si se descentraliza, pero la función estabilizadora y redistributiva será más eficiente si la mantiene la Administración central.

Las ventajas de esta idea se basan en que de esta manera se fomenta una mayor innovación y competitividad; se produce un mejor examen de los costes públicos de los programas; se pueden aplicar técnicas presupuestarias más eficientes y permite ajustar el nivel de consumo de ciertos bienes públicos. Las desventajas se refieren a: la inflación administrativa; la necesidad de intervención del gobierno central para compensar efectos externos; el gobierno central mantendría los instrumentos fiscales y monetarios; la indeterminación por el Gobierno central del volumen y estructura del gasto público; los efectos sobre la política de rentas del Gobierno central; los conflictos con éste por los niveles mínimos de ciertos servicios (15).

En la actualidad se han producido tanto las ventajas como los inconvenientes previstos al existir centros de decisión política autónomos. Entre las ventajas percibidas destaca el acercamiento del sector público a las necesidades andaluzas y su adecuación al sector privado. Entre las desventajas destaca la inflación administrativa, especialmente debida a la no supresión por el Estado de sus organismos especializados en la misma proporción a las transferencias efectuadas a las Comunidades Autónomas.

Se recomendaba al comienzo de las transferencias que se tuviesen en cuenta a efectos de la distribución de competencias del sector público, no sólo las que se concreten en decisiones de gasto, sino también el conjunto de competencias de carácter normativo y que no siempre se reflejan en decisiones de gasto como son la regulación, la armonización y la coordinación (16). Claro es que estas competencias deberán ajustarse a lo que se establezca en la legislación básica y en la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado. Las transferencias en materia del sector público

(15) BLANCO-MAGADAN, J.A.: "Descentralización del Sector Público". Hacienda Pública Española, nº 67, 1980, pág. 141-2.

(16) BLANCO-MAGADAN, ob. cit. pág. 147.

no se han realizado teniendo como marco esa legislación básica, con lo que el efecto ha sido el de la fragmentación y la desigualdad entre Comunidades Autónomas. La labor de las Comisiones Mixtas de Transferencias no siguieron criterios económicos y produjeron la fragmentación de las actividades (17). El resultado es la pervivencia de la Administración periférica del Estado correspondiente al sector público, algo que es evidente si se observa la presencia importante del sector público estatal incluso en las Comunidades Autónomas con el máximo techo competencial, como lo es Andalucía (18).

La realidad actual es que, salvo en Cataluña y, en menor medida, en la Comunidad de Madrid, se aplica directamente a las Comunidades Autónomas la legislación estatal referida al sector público. A este hecho limitativo de la autoorganización hay que añadir las restricciones derivadas de los numerosos convenios firmados entre los principales organismos autónomos y empresas públicas andaluzas, al igual que del resto de las Comunidades Autónomas, con el Estado y la UE. Convenios que implican gastos finalistas sobre objetivos establecidos fuera de las fronteras de la Comunidad Autónoma. En el caso andaluz esto se produce de manera significativa en el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) y del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), los dos instrumentos más emblemáticos de ejecución de las políticas públicas propias de la Junta de Andalucía.

Otra cuestión poco tratada es la participación de las Comunidades Autónomas en el sector público estatal. La doctrina se muestra unánime en rechazar la transferencia de las empresas públicas estatales a las Comunidades Autónomas (19). En los proyectos de Estatuto vasco y catalán se pretendió recoger la competencia de ejecución en el territorio, lo que significaba la gestión o la competencia exclusiva sobre ese sector en el caso catalán. En la práctica la participación se realiza sólo en empresas no deficitarias por vía de la ampliación de capital en las empresas de desarrollo regional del INI, las SODI (20).

(17) BLANCO-MAGADAN, ob. cit. pág. 157.

(18) "Baste citar los ejemplos del ICONA, SENPA, SEPES, Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, Sur y del Guadiana, IRYDA, Agencia Nacional del Tabaco, etc.

(19) Por todos, MARTIN-RETORTILLO, S.: "Comunidades Autónomas y Sector Público". *Autonomías* nº 9, 1988, pág. 10-11 en las que recoge también la opinión de ARINO. Sin embargo, no se ha seguido ese criterio en la empresa estatal ACENOR al plantearse su transparencia al Gobierno Vasco.

(20) MARTIN-RETORTILLO, ob. cit. pág. 11. La única Comunidad citada por este autor que recoge en sus Estatuto de Autonomía la participación en los Consejos de Administración de las empresas estatales en su territorio es la de Asturias, pág. 12-3.

Para MARTIN-RETORTILLO la regulación que hace la Comunidad Autónoma de Andalucía de su sector público en la Ley 5/1983, de 19 de junio, General de la Hacienda Pública, se atiene a la Ley General Presupuestaria estatal. Además, la norma propia incluye tanto a personificaciones públicas como a sociedades jurídicas privadas dentro del concepto de empresa pública (21). Esta objeción no es compartida al entenderse que el concepto de empresa pública incluye, como se ha señalado, a los organismos autónomos industriales y comerciales, a las entidades de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado, y a las sociedades mercantiles con capital mayoritario público.

El citado autor mantiene que con mucha frecuencia los servicios transferidos por el Estado se han atribuido a organismos o entidades descentralizadas (22). Esta afirmación habrá que matizarla de manera importante en el caso andaluz. En efecto, una parte del sector público transferido por el Estado se gestiona de manera indiferenciada por la Administración, especialmente en materia de educación y de trabajo.

Como resumen de la posición doctrinal sobre la creación de un sector público propio por las Comunidades Autónomas, hay que señalar que dicho sector no ha respondido a una ordenación global y conjunta. Esta afirmación es perfectamente trasladable al caso andaluz donde todavía se está a la espera del desarrollo de la previsión contenida en la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma (23). Cuando se produzca es muy probable que la Comunidad andaluza sea imposible realizar una regulación original dado el volumen y consolidación que va adquiriendo el sector público andaluz.

La explicación de la falta de regulación propia y completa sobre la materia podría derivarse del hecho de que el Estado no haya dictado todavía el Estatuto de las empresas públicas, a pesar del compromiso suscrito en los Pactos de la Moncloa y de haberse redactado algún Anteproyecto (24). Esto conduce

(21) MARTIN-RETORTILLO, ob. cit. pág. 14.

(22) MARTIN-RETORTILLO, *ibid.*

(23) La Disposición Final Primera de la citada Ley (BOJA del 29 de julio) señala "Por Ley del Parlamento de Andalucía se regulará el régimen de la Administración Institucional dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

(24) PITA GRANDAL, A.M., en la ob. cit. pág. 89, recoge que la fecha límite de presentación del Proyecto de Ley de Estatuto de Empresa pública era el 30 de junio de 1978.

en la práctica a la inhibición reguladora de la cuestión por parte de las Comunidades Autónomas, que no quieren correr el riesgo de dictar una normativa propia que podría verse alterada por una futura regulación estatal (25). No obstante, todo es cuestión de voluntad y de riesgo políticos como el caso de Cataluña nos muestra y no sólo en esta materia (26).

b. La realidad de las empresas públicas andaluzas

Un análisis más cercano a la realidad de las empresas públicas andaluzas nos muestra los siguientes problemas o consideraciones sobre ellas (27):

- 1.- Dificultad de presentar conjuntamente los presupuestos de las Consejerías u organismos a las que están adscritas las empresas porque aquellos no han definido todavía los objetivos de estas.
- 2.- Falta de coordinación de las tareas presupuestarias y planificadoras en el seno de la Consejería de Economía y Hacienda y entre esta y la Consejería de adscripción de la empresa pública.
- 3.- Posibilidad de vulnerar la legislación de contratos cuando la empresa debe ejecutar obras o servicios no previstos en su Plan de Actuación, Inversión y Financiación (PAIF), pero sí en los presupuestos de la Junta de Andalucía.

(25) PITA GRANDAL, ob. cit., pág. 98: "Porque... no cabe duda de que la coordinación de todas las actuaciones económicas públicas es competencia del Estado y un paso importante para que ello sea realidad es que, desde la legislación estatal, se delimiten los criterios de definición de la empresa pública y un régimen general que dote de coherencia su actuación a todos los niveles". Otros autores que tratan el tema de empresa pública y Constitución española, además de los ya citados en otras partes del texto, SERRA, E., "La empresa pública en la Constitución", Hacienda Pública Española, 1979 n.º 22; DE JUAN ASENJO, O. "Principios reectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución Española de 1978". Revista Española de Derecho Administrativo, 1980 n.º 25. ARIÑO, G., "La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión". Revista de Administración Pública, 1979 n.º 88.

(26) PEREZ MORENO y otros, ob. cit., pág. 117, mencionan la posibilidad de que "el Estado a través de una legislación específica sobre el Estatuto de las empresas públicas, pueda introducir determinaciones vinculantes en orden al tratamiento que las distintas Comunidades Autónomas hagan de su respectivo sector público empresarial".

(27) La descripción de los problemas del sector público andaluz, en especial de sus empresas públicas, está tomada de LLAMAS PALACIOS, P.: "Las empresas públicas", 1991.

- 4.- Los controles a los que se ven sometidas las empresas deben tener en cuenta la consecución de los objetivos de la empresa. Por ello, es conveniente una mayor coordinación entre los diversos órganos fiscalizadores para economizar tiempo y recursos.

El punto tercero tiene una gran importancia, y no sólo desde el punto de vista jurídico. Se refiere a una materia que afecta a la publicidad, concurrencia y objetividad de la contratación, así como a la defensa de la competencia. En definitiva, puede acarrear la exclusión de los contratistas privados en la ejecución o prestación de los servicios públicos debido a que la creación de una sociedad mercantil, que hay que recordar que no es Administración sino de su propiedad, puede monopolizar un servicio. Por ello, pueden no ser suficientes para obviar este grave problema la declaración de las empresas públicas como colaboradoras para ejecutar obras por la propia Administración, el establecimiento de convenios marcos, o la concesión de subvenciones específicas para ejecutar proyectos concretos.

Además, hay que considerar lo anterior desde la perspectiva de la eficiencia en la gestión. La actuación monopólica de una empresa, y más si se produce de forma dudosa, excluye la competencia y puede acarrear un relajamiento en la exigencia del cumplimiento de objetivos basados en la eficiencia. No hay que olvidar que éste es uno de los principales argumentos esgrimidos para privatizar el sector público.

Con frecuencia se mantiene que el sector público carece de controles suficientes. La creación de empresas públicas, y en menor medida de organismos autónomos administrativos, se describen como una huida. Pero hay que decir que ésta se refiere a la huida del Derecho Administrativo, no de los controles de la Administración. Por ello, y en relación con el punto 4 anterior se enumeran los controles a los que está sometido el sector público andaluz: sobre la gestión, de auditorías y de rendición de cuentas de las sociedades mercantiles que derivan de la Ley de Sociedades Anónimas; el control interno que realiza la Junta de Andalucía sobre la eficacia en el desarrollo de los programas; el control financiero para comprobar el funcionamiento económico de la empresa pública encomendado a la Intervención General; la fiscalización previa por las Intervenciones Delegadas, sobre cada contrato que se suscriba con la Junta de Andalucía; el genérico que establece la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma; el externo del Tribunal de Cuentas y de la Cámara de Cuentas de Andalucía; y el control derivado de la Ley de incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza, que impide a los mismos asistir a más de dos Consejos de Administración. A la vista de lo anterior tiene

una justificación suficiente lo expuesto en el punto 4 referido a uno de los problemas del sector público andaluz.

IV. PROCESO DE CREACION DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS Y EMPRESAS PUBLICAS ACTUALES

A. Breve descripción de la realidad

La legislación andaluza reserva al Parlamento la regulación de las entidades de derecho público con personalidad jurídica que hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (28). Es decir, se precisa de una Ley para crear y regular este tipo de entidades. Sin embargo, la realidad es muy distinta, o al menos presenta algunas peculiaridades. Así la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) tiene su origen en la autorización que hace la Ley de Presupuestos para 1985 al Consejo de Gobierno para que la cree. Su constitución se realiza mediante Decreto (29). Lo mismo sucede con la empresa para gestionar programas de la Consejería de Cultura y la empresa para gestionar los servicios portuarios. Ambas han sido creadas por la Ley de Presupuestos para 1992 (30). Las excepciones las constituyen el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) y la Empresa Pública de la Radio Televisión de Andalucía (EPRTVA), creadas las dos por Leyes específicas (31).

Por lo que respecta a los organismos autónomos la situación también es variada. La regulación vigente exige su creación mediante Ley del Parlamen-

(28) Art. 6.1 b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública, que reproduce lo dispuesto por la Ley General Presupuestaria.

(29) Decreto 262/1985, de 18 de diciembre. La Ley de Presupuestos es la 1/1985, de 11 de febrero.

(30) Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 (BOJA del 31).

(31) El segundo por Ley 8/1987, de 9 de diciembre (BOJA del 12). El primero mediante Ley 3/1987, de 13 de abril (BOJA del 14) y asume las funciones del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), Organismo Autónomo de carácter industrial, que había sido creado mediante Ley 1/1983, de 3 de marzo (BOJA del 5) y que fue suprimido a la entrada en vigor del Reglamento del IFA (BOJA de 18 de mayo de 1987).

to de Andalucía (32). Pero de nuevo nos encontramos ante un panorama diverso. Así, hay organismos que son creados mediante Ley específica: Agencia de Medio Ambiente (AMA), Instituto Andaluz de Salud Mental (IASM), Servicio Andaluz de Salud (SAS), Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS) (33). Otros son creados por una Ley cuya función principal no es la de crear el organismo en cuestión, sino regular una materia. De esta manera aparecen el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), en la Ley de Reforma Agraria, el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) en la Ley de Ordenación de la Función Pública de Andalucía y el Instituto de Estadística de Andalucía (IAE) en la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (34). Por fin, hay otros que han sido creados por una Ley de Presupuestos como el Patronato de la Alhambra y el Generalife, el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) y la Empresa Pública de Puertos de Andalucía (35).

Por su parte, las sociedades mercantiles con capital mayoritario de la Junta se regulan normalmente mediante Decreto del Consejo de Gobierno; así: Centro Andaluz de Teatro, S.A. (CAT); Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A. (EGMASA); Empresa Andaluza de Gestión de Tierras, S.A. (GETISA); Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. (VERIASA); Pabellón de Andalucía, S.A.; Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones de Turismo Juvenil, S.A. (Intur-Joven S.A.); Orquesta de Sevilla S.A. Empresa Sociedad de Gestión

(32) Art. 4.1 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

(33) AMA: Ley 6/1984, de 12 de junio (BOJA del 19); IASM: Ley 9/1984, de 3 de julio (BOJA del 13), sin embargo su integración en el SAS se realizó mediante la Ley 6/1990, de 29 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1991 (BOJA del 31), si bien ello es en cumplimiento de la Disposición Final de la primera Ley y de la Disposición Transitoria Primera de la Ley que crea el SAS; SAS: Ley 8/86, de 6 de mayo (BOJA del 10); IFA: Ley 3/1987, de 13 de abril (BOJA del 14); IASS: Ley 2/88, de 4 de abril (BOJA del 12).

(34) La primera es la Ley 8/1984, de 3 de julio, (BOJA del 6), la segunda la Ley 6/1985, de 28 de noviembre (BOJA de 21 de diciembre) y la tercera es la Ley 4/1989, de 12 de diciembre (BOJA de 19).

(35) El Patronato de la Alhambra y el Generalife en el art. 29 de la Ley 9/1985, de 28 de diciembre (BOJA del 31); el IAM en el art. 30 de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre (BOJA del 30); el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo en el art. 2.5 del de la Ley 2/1990, de 2 de febrero, (BOJA del 6); y la Empresa Pública de Puertos de Andalucía en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre (BOJA de 31).

y Financiación de Infraestructuras, Sierra Nevada 1995, S.A. (SOGEFINSA) (36). Las excepciones las constituyen la Sociedad para la promoción y reconversión económica de Andalucía (SOPREA), creada mediante una Ley específica, y la Escuela Andaluza de Salud Pública (EASP), creada mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno (37).

Por último, hay que mencionar que las entidades de derecho público han creado varias sociedades mercantiles, algunas de ellas con capital mixto, o participan en empresas privadas con una paquete accionarial variado. Presenta cierta peculiaridad respecto a estas empresas Canal Sur Radio, S.A. y Canal Sur Televisión, S.A., sociedades filiales de la Empresa Pública de Radio y Televisión de Andalucía, cuyo capital social está totalmente en manos de la citada Empresa pública (38).

B. El significado político del rango normativo. Breve referencia al control político.

Es preciso, para no convertir el análisis descriptivo realizado en objeto de un enfoque jurídico, vincular el rango de la norma de creación de un organismo autónomo o empresa pública en Andalucía a la significación política de dicha norma. Es claro que el rango legal remite al rango político. La máxima expresión jurídico-política de un Estado se expresa en su Constitución,

(36) CAT: Decreto 317/1987, de 23 de diciembre; EGMSA: Decreto 17/1989, de 7 de febrero; GETISA: Decreto 165/1989, de 27 de junio; VERIASA: Decreto 177/1989, de 25 de julio; Pabellón de Andalucía, S.A.: Decreto 128/1990, de 2 de mayo; Intur-Joven, S.A.: Decreto 153/1990, de 22 de mayo; Orquesta de Sevilla, S.A.: Decreto 199/1990, de 19 de junio. SOGEFINSA: Decreto 86/1992, de 19 de mayo (BOJA de 21 de julio).

(37) SOPREA: Ley 2/1983, de 3 de marzo (BOJA del 5) hay que mencionar que esta empresa es la sociedad de cartera del IFA a través de la que éste interviene en numerosas empresas instrumentales o no; EASP: Acuerdo de 2 de mayo de 1985, del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la creación de la Escuela Andaluza de Salud Pública (BOJA del 11).

(38) De la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, que crea y regula la EPRTVA, se deduce un sometimiento jerárquico de las sociedades filiales al Consejo de Administración de la EPRTVA y en especial a su Director General. Estas son creadas por la EPRTVA, art. 13.1, su capital pertenece íntegramente a la Empresa, art. 13.2. El punto 5 de ese mismo artículo prevé la creación de sociedades en las mismas condiciones en las áreas de comercialización, producción, comunicación u otras análogas, aunque hasta la fecha esta previsión no se ha desarrollado. Cada sociedad filial se regirá por un administrador único que será nombrado por el Director General del EPRTVA y que tendrán las mismas incompatibilidades que éste, art. 14.1 y 14.2.

después en la expresión formal del Parlamento en las distintas leyes y por último en el Poder Ejecutivo, y dentro de él según la posición jerárquica que ocupe el órgano u organismo que dicte la norma. Por tanto, no es ni mucho menos indiferente a los efectos políticos el órgano que tiene reservada la creación de tal o cual tipo de entes u órganos. Como tampoco lo es la alteración de la atribución de la creación mediante la técnica de la delegación o la vía de hecho. Es más, en la primera de ellas se constatan las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo y el grado de fortaleza de este. Si a la vez añadimos que los programas políticos se concretan en actuaciones administrativas y que éstas precisan de órganos nuevos o de la adecuación de los existentes, tendremos una visión bastante clara de la necesidad del estudio del rango normativo y de las relaciones entre las diversas instituciones del sistema político, en este caso de Andalucía.

Tomando como base lo anterior, de la realidad expuesta se pueden extraer una serie de conclusiones. Primera, se utiliza la Ley de Presupuestos como cajón de sastre útil para la regulación del sector público. En muchos casos de los expuestos, resulta muy dudoso que se cumplan los requisitos formales para la creación de empresas públicas y organismos autónomos. Ello es debido a que en algunas ocasiones -Patronato de la Alhambra y Generalife, EPSA- la regulación efectuada por la correspondiente Ley de Presupuestos sobre el organismo en cuestión es muy sucinta. A partir de la Ley del Presupuesto para 1989 se observa un cambio de tendencia que se concreta en una regulación algo más precisa, llegándose a determinar, según los casos, los fines a cumplir, los principales órganos y la vinculación orgánica. Sin embargo, no se ha abandonado la costumbre de crear entes públicos o privados mediante la Ley del Presupuesto.

Segunda, lo anterior genera una amplia delegación en el Ejecutivo que tiene prácticamente las manos libres para regular con toda autonomía el organismo autónomo o empresa pública de que se trate. No hay que olvidar que algunas de ellas, por no decir todas, van a ser el instrumento ejecutor de las principales políticas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Consejo de Gobierno logra eludir el principal instrumento de control de esos entes que es el de la regulación de su constitución mediante Ley del Parlamento andaluz.

Tercera, la creación por el Consejo de Gobierno de sociedades mercantiles con capital mayoritario de la Junta muestra también su gran maniobrabilidad en una materia de gran trascendencia para el desarrollo económico y social de Andalucía. La excepción la constituye la empresa más importante

SOPREA que fue creada mediante ley. La explicación de su rango puede venir precisamente por su transcendencia política previsible, y que luego se ha cumplido. No obstante, las sociedades participadas o creadas por el IFA a través de SOPREA escapan del control del legislativo en cuanto a su creación. Por su parte, el Consejo de Gobierno las controla indirectamente a través del IFA y por medio de los tres Administradores de la sociedad, si bien éstos son nombrados por las Consejerías de Presidencia y de Economía y Hacienda (39).

Cuarta, el distinto rango de las normas conduce a que cuanto mayor sea el rango empleado en la creación de un ente, más actores políticos intervendrán en el mismo, por lo que existirán potencialmente más conflictos políticos. Ello es debido a que se precisan más instancias políticas y administrativas en la regulación de un ente si este es creado mediante Ley del Parlamento, que mediante acuerdo del IFA, por ejemplo.

Quinto, la creación de entes específicos por la Administración genera, en todo caso, conflictos de intereses, que pueden verse agravados por la participación en las sociedades mercantiles de capitalistas privados. Hay que resaltar que en este último caso existe una gran opacidad sobre aquellos particulares que gestionan con la Administración intereses públicos.

Y sexto, es posible advertir potenciales tensiones derivadas de la asignación de políticas públicas concretas a entes del sector público, controlados directamente por el Consejo de Gobierno, pero no necesariamente por el Consejero al que están adscritos. Los ejemplos más claros son los del IFA, SAS, IARA, EPRTVA, EPSA, IASS. Pero en el resto se da el mismo problema, aunque en distinta medida. Se puede decir que el rango legal y político de creación de un ente del sector público guarda proporción directa con los problemas de encaje en la Consejería en la que orgánicamente está integrado. Junto a esto, se puede mencionar que el control de la organización matriz, Consejería, sobre el ente será menor cuantos más órganos interpuestos existan entre ambos.

El tema del control político del sector público y la relación entre los titulares ejecutivos de las empresas públicas, su Consejería matriz y el Consejo de Gobierno presenta un enorme interés desde nuestra perspectiva y sería preci-

(39) Art. 3º del Decreto 62/83 de 9 de marzo, sobre constitución de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA) (BOJA del 22).

so un tratamiento específico que, por desgracia, rebasa la dimensión de este estudio. Como muestra baste señalar que EPSA no sienta a su Director en el Consejo de Administración, que está presidido por el Consejero de Obras Públicas; que aquél sólo tiene voz en el Consejo Ejecutivo y que su nombramiento se realiza por Orden de la Consejería de Obras Públicas. Sin ser esto lo habitual, muestra el recelo de los titulares políticos de las Consejerías hacia los titulares ejecutivos de las empresas. Sin embargo, ello no garantiza que la política de la Consejería referente al sector público que tiene adscrito esté en consonancia con las directrices del Consejo de Gobierno o del Parlamento andaluz.

SEIDMAN plantea una redefinición del concepto de autonomía de la empresa pública basándose en su función política. Aboga por el logro del control político por parte del Gobierno, sin que con ello se caiga en la ineficiencia. Afirma así que "las empresas públicas existen en un complejo de instituciones gubernamentales y no gubernamentales con las que interactúan y de las que pueden depender"; También, "autonomía en el sentido de independencia no es posible en un sistema en el que las partes son interdependientes" (40).

Junto a esta postura, WETTENHALL plantea la relación entre los políticos y directivos de las empresas públicas y afirma que: "La tolerancia de la dirección emprendedora, pero responsable, parece ser el *sine qua non* para un sector público sano, y el desorden de la organización que la acompañe es quizá un pequeño precio a pagar por la ganancia final". Además, señala que: "Un propósito subyacente en este ensayo ha sido sugerir que es hora ya de que la ciencia política cuente con ellos, los gestores de las empresas públicas que forman parte de las organizaciones punteras, como otro grupo de *socios* en la actividad de gobernar" (41).

CUERVO y PERES también inciden en el aspecto del control al primar en su concepto de empresa pública la posesión de la propiedad del capital o la capacidad de nombrar a la dirección sobre otras consideraciones jurídico formales. Así, no consideran decisivos en la definición de una empresa pública ni la personalidad jurídica, ni su régimen jurídico, ni el mecanismo seguido para la titularidad o la dirección (42).

(40) SEIDMAN, H., "Public enterprise autonomy; need for a new theory". Revista Internacional de Ciencias Administrativas, 1983, Nº 1, págs. 67 y 68.

(41) WETTENHALL, R., ob. cit. págs. 84 y 100.

(42) Ob. cit., pág 16.

C. La originalidad andaluza

Si comparamos el diseño orgánico de las políticas públicas andaluzas con las equivalentes de la Administración del Estado podremos observar resultados curiosos. Se considera la Administración del Estado porque es en ella donde tienen su origen la mayor parte de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La perspectiva a utilizar será la de comprobar si las competencias estatales que estaban incluidas en entes especializados han seguido manteniendo su diferenciación o son objeto de una gestión indiferenciada. En última instancia lo que se pretende ver es el grado de coincidencia entre la Administración del Estado y la Junta de Andalucía en cuanto al sector público respectivo. Claro es, que el volumen de la materia transferida u otras razones pueden no aconsejar la creación de entes especializados. Sin embargo, hay que recordar que algunos de los entes del sector público andaluz no superan un presupuesto de 300 millones de pesetas.

Tomando como punto de partida lo anterior y siguiendo un criterio basado en Consejerías, la de Economía y Hacienda ha absorbido los medios transferidos, y que originariamente estaban encuadrados en el sector público estatal, en el IFA y SOPREA y además ha creado VERIASA y, a través de SOPREA, Turismo Andaluz S.A. La Consejería de Obras Públicas y Transportes ha hecho lo propio con EPSA, y de una forma completa en el momento en el que ha ampliado el objeto social de esta empresa al convertirla en promotor público de vivienda; además, ha creado una empresa, SOGEFINSA, cuyo fin es posibilitar la celebración del Mundial de esquí en 1995. La creación de la Empresa Pública de Puertos de Andalucía se asemeja a las organizaciones análogas creadas por la Administración del Estado con el mismo fin. Ambas Consejerías, a través de IFA y de EPSA han creado el Centro de Transportes de Mercancías de Sevilla, S.A., y el Parque Tecnológico de Andalucía, S.A..

En la Consejería de Agricultura el IARA y su empresa GETISA sólo cubren algunas funciones que en el Estado estaban asignadas al sector público, quedando otras incluidas en la gestión indiferenciada de la Consejería, en algunos casos integradas en una Dirección General específica, como es el caso de la investigación y extensión agraria, y en otros dentro de Direcciones Generales más amplias, como sucede con las denominaciones de origen, la defensa contra plagas e inspección fitopatológica, el desarrollo ganadero y las semillas y las plantas de vivero.

Ni la Consejería de Trabajo, ni la de Educación y Ciencia tienen adscritas sector público, una vez excluidas de la última las Universidades. No han teni-

do consideración diferenciada las materias de: mediación, arbitraje y conciliación; la seguridad e higiene en el trabajo; la gestión de las residencias del tiempo libre -pero sí en un caso similar como es el de las residencias juveniles en la Consejería de Asuntos Sociales-, la formación cooperativa ni la protección al trabajo.

Por lo que respecta a la Consejería de Educación, la lista es más larga y se ha excluido del sector público las materias o servicios: orientación educativa y profesional; el bachillerato a distancia; la educación básica a distancia; la promoción de la formación profesional; la educación especial; la asistencia y promoción del estudiante -becas-; construcciones, instalaciones y equipo escolar; la educación física y el deporte.

La Consejería de Salud a través del SAS asume las funciones transferidas y que eran gestionadas por el Estado de forma diferenciada mediante organismos autónomos. Como peculiaridad hay que resaltar de nuevo la forma privada de la Escuela Andaluza de Salud Pública, así como la creación de la Empresa Pública de Gestión del Hospital de Marbella. La Consejería de Asuntos Sociales absorbe el sector público transferido en entes de igual o similar naturaleza a los que existen o existían en el Estado, salvo el caso de la protección de menores. En todo caso hay que señalar la peculiaridad de Intur-Joven, S.A.

La Consejería de Cultura y Medio Ambiente integra una parte de las competencias transferidas del ICONA en la AMA, que tiene unos fines mucho más amplios. El resto de los entes o tienen su equivalente en la Administración del Estado, aunque con otra forma jurídica, caso del CAT, o de la Orquesta de Sevilla, S.A., si se compara con la Orquesta Nacional de España- o han sido transferidos íntegramente, como el caso del Patronato de la Alhambra y Generalife, con las lógicas transformaciones estatutarias. Sólo la empresa para gestionar programas de la Consejería de Cultura es original. Sin embargo, no han sido consideradas de forma diferenciada las siguientes materias: la conservación y restauración de obras de arte; la conservación y microfilmación documental y bibliográfico; el Festival Internacional de Música y Danza de Granada; ni los museos.

Las consideraciones anteriores no van encaminadas a pronunciarnos sobre la idoneidad de la forma organizativa del Estado, sino a resaltar el contraste entre las funciones incluidas en el sector público de la Junta y las que no lo son. Con ello se vuelve a destacar el hecho de que la decisión sobre una política pública incluye una reflexión sobre la forma orgánica que la Administración debe adoptar para llevarla a cabo. No se trata de algo menor, como lo

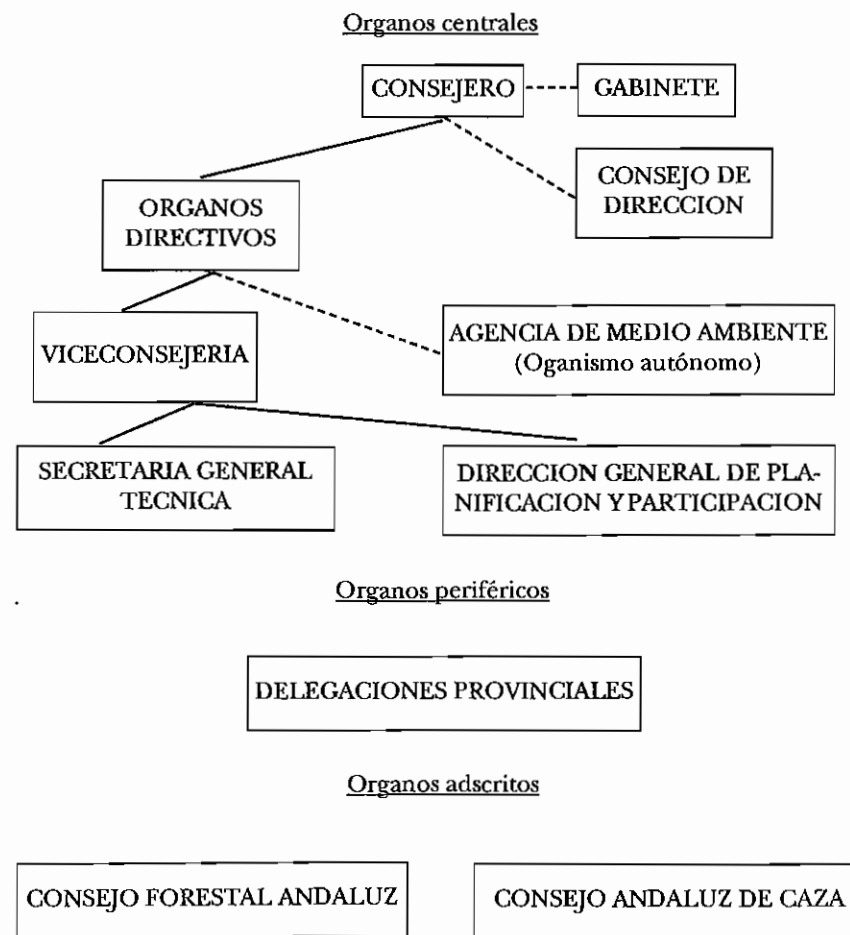
prueba el hecho de la variedad de inclusiones y exclusiones recogidas así como las diversas formas jurídicas adoptadas para gestionar las competencias de la Junta de Andalucía.

Si a lo anterior añadimos que la organización diferenciada de la Administración implica la formación de grupos de presión especializados en la materia del organismo creado, se ve la necesidad de contemplar el estudio del diseño orgánico dentro del análisis de las políticas públicas.

ORGANIGRAMAS(*)

CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE

(Decreto 156/1994, de 10 de agosto)



(*) Preparados por M^a del Carmen Núñez Lozano.