

Políticas públicas y sector público de Andalucía

Manuel Arenilla Sáez
Universidad de Granada

1. INTRODUCCION

Cada vez más se mira al producto administrativo como el producto sustentador de la legitimación política. Por eso el estudio de las políticas públicas nos ofrece una serie de datos sobre la conformación política y social de una determinada comunidad social. Sin embargo, hay que hacer la reserva sobre la existencia de políticas públicas fuera del núcleo central de los Estados y de los núcleos de poder internacionales. El presente estudio se encamina a tratar de buscar la especificidad de las políticas públicas andaluzas.

Desde la Ciencia de la Administración la actividad de la Junta de Andalucía debe responder a las preguntas planteadas por 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?"¹

Por sector público andaluz se va a entender al conjunto de Organismos Autónomos y Empresas Públicas dependientes o vinculados a la Junta de Andalucía. Esta es la ordenación seguida, por ejemplo, en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993.

Ideológicamente la creación del sector público responde a la potenciación del "desarrollo endógeno" andaluz frente al "desarrollo exógeno" realizado durante el franquismo. La primera opción ideológica tiene como fin el crear una red empresarial y social en la que estén incluidos los entes locales, los empresarios, los sindicatos y las más diversas organizaciones sociales. Sin embargo, esto subsiste hasta la etapa de Rodríguez de la Borbolla al optarse desde este momento por una

1. BAENA, *Curso de Ciencia de la Administración. Vol. II. Primera Parte. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*. Mimeografiado, 1992, pág. 19.

política “corporativista democrática” en la que la Administración es un actor más y no el impulsor único de la actividad empresarial. Esto acaba dando más protagonismo a la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA). La consecuencia es la supresión del IPIA y la creación del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)². No obstante, se produce una importante expansión del sector público andaluz que se ve confirmada y potenciada por la etapa Chaves. Además, ahora se añaden los nuevos criterios de 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.

A continuación se va a efectuar un análisis detallado del sector público andaluz desde las perspectivas orgánica y presupuestaria, a la vez que se intentará buscar las posibles tendencias privatizadoras de la Junta de Andalucía. Se trata de cifrar la magnitud de la huida del “Derecho Administrativo” y de cuantificar el cada vez mayor protagonismo de los grupos sociales y empresariales en la prestación de los servicios públicos andaluces. Esto último puede ser considerado como una de las tendencias más significativas del período actual de la Junta de Andalucía.

2. POLITICAS PUBLICAS Y SECTOR PUBLICO ANDALUZ.

En este apartado se va a estudiar la vinculación entre una política pública y el diseño orgánico³. Se parte de la idea de que toda política debe hacer una reflexión sobre los medios que debe emplear. La creación de organizaciones específicas para la implementación y ejecución de una política nos revelará, entre otros datos valiosos, la importancia política que la misma tiene. También será significativa la no creación de instrumentos específicos, sobre todo si estos existían con anterioridad a ser transferidas las competencias.

a) *Entes del sector público relativos al aparato instrumental de la Junta.*

Lo habitual es que la función de la Administración referida al mantenimiento de su propia organización se realice de forma indiferenciada, es decir, que no sea necesaria la creación de un aparato especializado. Sin embargo, la función de realización directa de la actividad también puede referirse al mantenimiento del propio aparato administrativo a través de entes del sector público que no sean necesariamente organismos autónomos de carácter administrativo.

2. BARZELAY “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 de poseer y dirigir empresas públicas”; esto ha de referirse a la primera etapa y al inicio de la segunda.
3. Se sigue a BAENA, *Curso...* Vol. II, Capítulo III y VI.

Entre los organismos de ese tipo se encuentra el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), que tiene encomendada la tarea de gestionar la incorporación de nuevo personal, de su formación, así como del perfeccionamiento de todo el personal al servicio de la Administración pública andaluza⁴.

Un caso opuesto al anterior, en cuanto al régimen jurídico por el que se rige su gestión, lo representa la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. (EASP). Esta adopta la forma de sociedad mercantil, y, a diferencia de la anterior, su creación se debe al Consejo de Gobierno. Sin embargo, coincide en varios de las funciones encomendadas con el IAPP. Así, la EASP tiene como objeto social el de "establecer las estructuras básicas precisas para la formación y especialización de profesionales de Salud Pública y Administración Sanitaria"⁵. Y puesto que los profesionales de esta Administración también son personal de la Junta de Andalucía, es claro que existe una colisión de intereses con el IAAP, o de éste con la EASP, ya que ésta es anterior aunque de inferior rango de creación. Este es un caso en el que se demuestra que ni la jerarquía de la norma, ni la prelación temporal son impedimentos cuando existe voluntad política de incumplirlas.

Por último, hay que señalar que el objeto social de la EASP abarca también a profesionales del sector privado, cosa que no ocurre con el IAAP. La justificación de ésto puede ser que la función sanitaria, cualquiera que sea su régimen de prestación, se realiza bajo contrato, convenio o tutela públicos dada su naturaleza.

Aparentemente las dos instituciones gestionan unas funciones menores, lo que haría dudar de su calificación como política pública. Sin embargo, el elemento humano en la Administración actúa en otro sentido: es el que conforma los valores culturales de una organización, si bien su responsabilidad es proporcional al lugar que ocupa en la jerarquía de dicha organización. Por ello una política de modernización debe actuar en primerísimo lugar sobre la cultura organizativa a través de las personas que en ella se encuentran. De ahí la transcendencia de la formación como inculcadora y desarrolladora de la nueva cultura modernizadora. Por tanto la

4. Art. 9º 1 y 3 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. Los Estatutos del IAAP se aprueban mediante el Decreto 50/1987, de 25 de febrero (BOJA de 10 de marzo).
5. Apartado primero del 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 de junio). En la motivación del Acuerdo se concreta todavía más al señalar que son sus objetivos prioritarios: "la enseñanza, el asesoramiento y la investigación dirigidos a los profesionales y Entidades, y en el entendimiento de que tales actuaciones conducirán a la formación de una corriente de pensamiento y de especialistas en Salud Pública y Administración Sanitaria, así como en la promoción de la colaboración y el intercambio científico y técnico a nivel nacional e internacional".

formación desde esta perspectiva puede ser una genuina política pública, si así se decidiese políticamente.

Otro ente del sector público andaluz relativo al aparato instrumental de la Junta, es el Instituto de Estadística de Andalucía⁶. En esta ocasión nos encontramos ante el organismo encargado del tratamiento de la información de forma estadística, de enorme transcendencia para la función administrativa de apoyo a la toma de decisiones. Es claro que se puede conceptualizar como una auténtica política pública de carácter previo a cualesquiera otras, ya que el éxito de ellas dependerá en buena medida de la información que se posea en el momento de definir las.

Como conclusiones a este apartado se pueden establecer las siguientes: primera, no se utiliza de forma amplia a los entes del sector público para gestionar la función de mantenimiento de la Junta; segunda, los que existen responden casi miméticamente a los vigentes en la Administración del Estado, salvo la Escuela Andaluza de Salud Pública; tercera, ésta colisiona en sus objetivos con el Instituto Andaluz de Administración Pública, y refleja la separación de la gestión de recursos humanos entre el personal sanitario y el resto; cuarta, todavía es posible que la Junta pueda crear otros entes públicos para gestionar la función de mantenimiento, como se deduce de la comparación con otras administraciones y especialmente con la del Estado.

b) *Políticas públicas sustantivas de la comunidad y sector público.*

Las políticas públicas realizadas por los entes citados en el apartado anterior, a pesar de su carácter de tales, tienen una escasa incidencia directa en la prestación de servicios al ciudadano. Lo habitual es que por políticas públicas se entiendan las grandes actuaciones consistentes en la prestación de servicios o la gestión de actividades que inciden directamente en los beneficios colectivos o individuales de los ciudadanos.

En otro sentido, el que aquí se va a defender, una política pública persigue la integración y el equilibrio sociales y trata de lograr esto mediante la estructuración de la sociedad. De esta manera, detrás de cada política se deben ver las relaciones sociales que se tratan de establecer o de asegurar. La forma de percibir esto es a través de las relaciones en las que interviene la Administración. Por tanto, las políticas públicas no son adoptadas con el sólo fin de satisfacer las demandas de los ciudadanos, ya que en ocasiones la oferta es independiente de ésta, sino con el fin de mantener lo que la teoría institucionalista denomina la cohesión social⁷.

6. Art. 13.34 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE del 11 de enero de 1982, BOJA de 1 de febrero). El IEA se crea en la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA del 19)
7. CHEVALLIER, LOSCHAK, *La Ciencia Administrativa*. México. FCE-INAP, 1983, pág. 89.

Desde la perspectiva anterior se trata de averiguar las peculiaridades de las políticas públicas andaluzas, que, en principio, deben ser distintas a las que mantenía el Estado antes de las transferencias, y también deben ser distintas de las que efectúen el resto de las Comunidades Autónomas. Por ello, la visión jurídica del problema apenas nos puede arrojar luz sobre el trascendental tema de cómo el poder político andaluz estructura la sociedad, partiendo de la hipótesis de que ésta es la clave explicativa de la actuación pública. Esta perspectiva también nos permite ver lo contrario: qué grado de mimetismo presenta el sector público con el estatal, lo cual conducirá a detectar el grado de subordinación política o institucional al Estado, al margen de lo que digan el Estatuto de Autonomía y los Reales Decretos de transferencia.

El método que se va a seguir es el de vincular los entes del sector público a políticas públicas sustantivas de la Junta de Andalucía. Ya la creación de entes especializados muestra como sabemos una decisión política que revela la transcendencia que se concede al objeto que va a gestionar ese ente. La sistemática expositiva va a ser la cronológica. La prelación temporal también puede revelar la importancia que se concede a una política dentro de los objetivos políticos de la Comunidad Autónoma o del Gobierno de la Junta.

1. *La promoción industrial y la reconversión económica de Andalucía.*

Para llevar a cabo esta política se crea el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), la Sociedad para la Promoción y Reconversión de Andalucía (SOPREA) y el Instituto de Fomento Andaluz (IFA), cuya creación se hace a costa del primero⁸. La creación del IPIA y de SOPREA se simultánea y se produce en marzo de 1983, recién constituida la Comunidad Andaluza y cuando todavía no se habían recibido el grueso de las transferencias del Estado. Por tanto, se puede considerar como una política propia de la Comunidad a través de la Junta y una declaración política de prioridades en la actuación de la nueva Administración.

El objetivo del IPIA era “el impulso y la ejecución de la política de la Junta de Andalucía en relación con la promoción de industrias consideradas de interés para el desarrollo económico y social de Andalucía, pudiendo recabar para ello la colaboración de otros organismos, instituciones o empresas en la forma que reglamentariamente se determine”⁹. Por su parte, el objeto social de SOPREA es

8. El IFA es creado 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). Ver nota 30.
9. Art. 2º de la Ley 1/1983, de 3 de marzo, de creación del IPIA.

“el desarrollo económico y social de Andalucía y mejorar su estructura productiva, superando los desarrollos económicos sectoriales y territoriales, actuando prioritariamente sobre las actividades de transformación, de acuerdo con las directrices del Consejo de Gobierno”¹⁰. Por último, los fines del IFA son “la promoción y desarrollo de la actividad económica de Andalucía”¹¹.

El último fin correspondiente al IFA muestra que este organismo tiene encomendada una de las políticas públicas más importantes de una Administración. También evidencia que absorbe el objeto social de SOPREA, lo cual es lógico al ser esta la sociedad de cartera de aquél¹². Además, y esto es más importante desde el punto de vista político, el IFA se constituye como una auténtica Consejería dentro de la Consejería de Hacienda, ello es así no tanto por el presupuesto del IFA –16.543 millones de pesetas realizados en 1992, 11.888 en 1993 y 13.618 para 1994, corresponden a subvenciones de la Junta–, ni por su plantilla –644 personas en 1991– sino por la red de relaciones económicas que mantiene con todas las empresas andaluzas y con los organismos públicos y privados, especialmente con los de carácter financiero¹³.

La red de relaciones se concreta en que en 1992 el IFA canalizó subvenciones de tipos de interés de otras entidades públicas andaluzas por valor de 3.625 millones de pesetas que generaron préstamos a 7.726 empresas privadas andaluzas por una cuantía de 60.187 millones de pesetas y crearon 19.899 puestos de trabajo¹⁴. En total los recursos utilizados por el IFA en 1992 ascendieron a 9.785

10. Art. 3º de la Ley 2/1983, de 3 de marzo, de la SOPREA. PORRAS NADALES en PORRAS NADALES y RUIZ-RICO (EDIT.). *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Barcelona, Ariel, 1990, comete alguna imprecisión al señalar en la pág. 19 que la Ley reguladora del IFA unifica al IPIA y a SOPREA y que el IPIA era una alternativa al INI.
11. Art. 3 de la Ley 3/1987, de 13 de abril del IFA. Entre su fines generales destaca el expresado en el apartado c): Favorecer el desarrollo económico de Andalucía y mejorar su estructura productiva mediante la constitución de sociedades mercantiles o participación en sociedades ya constituidas, la concesión de créditos y avales a empresas y, en general, la realización de todo tipo de operaciones mercantiles que tengan relación con la promoción económica de Andalucía.
12. Sin embargo esto no estaba tan claro en la relación entre el IPIA y SOPREA, ya que en la Exposición de Motivos de la ley de creación del IFA se menciona que éste surge “con la vocación de llevar a cabo la integración y racionalización de todos los Entes Públicos de promoción y fomento económico existentes en la Comunidad Autónoma Andaluza”.
13. Los datos presupuestarios correspondientes que figuran en el trabajo han sido extraídos de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma correspondientes a los años 1992 y 1993 y del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1994 complementados, en ocasiones, con las memorias publicadas por diversas Consejerías y organismos.
14. Lo cual supone un incremento importante respecto a la actividad generada en este campo en 1990. En este año las cifras fueron: subvenciones 2.067 millones de pesetas, de los cuales 641 correspondían al IFA y préstamos generados a empresas privadas andaluzas 43.787 millones de pesetas.

millones que generaron una inversión de 71.649 millones y un empleo de 22.077 personas y se destinaron a avales 241 millones de pesetas que generaron una cantidad aprobada de 1.509 millones. Por su parte SOPREA participa directamente en 15 empresas con forma jurídico-pública que abarcan desde el sector textil hasta las tecnologías audiovisuales.

Merece destacarse la actividad de promoción y gestión del turismo que se realiza a través de la sociedad mercantil Turismo Andaluz S.A. desde el 22 de diciembre de 1992. Su capital social fundacional es de 35 millones de pesetas y fue suscrito en su totalidad por SOPREA. A lo anterior hay que añadir los instrumentos de actuación directos en el mercado como se verá en el apartado III para tener el cuadro general de la red de relaciones del IFA y SOPREA.

La conclusión no puede ser otra que la de considerar al IFA, y antes al IPIA, como principal instrumento de la Junta de Andalucía para su desarrollo económico. Esto lo consigue a través de sus recursos financieros y personales, de alta cualificación, y a través de la creación de redes de intereses y de relaciones que transmiten la política económica decidida en la Junta de Andalucía, pero implementada y ejecutada en gran medida por el IFA. Este último aspecto conviene no olvidarse a los efectos del control efectivo de la Consejería de Hacienda y Economía sobre el IFA¹⁵.

2. *El Medio Ambiente*

En Junio de 1984 se crea la Agencia de Medio Ambiente como entidad de derecho público. Su finalidad es la "protección y conservación del medio ambiente"¹⁶. Su adscripción inicial a la Presidencia de la Junta de Andalucía y el hecho de que sea el propio Presidente el que proponga su nombramiento al Consejo de Gobierno, nos revelan el gran significado político de esta Agencia y de la política que tiene encomendada. De las funciones asignadas también se extrae la conclusión que se ha querido coordinar al más alto nivel político las materias relacionadas con el Medio ambiente y que afectan necesariamente a varias Consejerías¹⁷. Esto no quiere decir que de esta manera no existan problemas, pero estos conducen al propio Presidente de la junta. Nos encontrábamos con un Director con un rango equivalente al de un Consejero. La relación de la AMA con las Consejerías y con sus organismos se planteaba, hasta su adscripción a la actual Consejería de

15. El Presidente del IFA es nombrado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda. Art. 8 del Decreto 122/1987, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Instituto de Fomento de Andalucía (BOJA del 18). Los datos manejados figuran en las Memorias del IFA de 1990 y 1992.

16. Art. 4º de la Ley 6/1984, de 12 de junio, de creación de la Agencia de Medio Ambiente.

17. En este mismo sentido PORRAS y RUIZ-RICO (coord.), ob. cit., pág. 33.

Cultura y Medio Ambiente¹⁸, desde una posición dominante, ya que de otra manera el conflicto remitía a la mesa del Consejo de Gobierno.

En febrero de 1989 se autoriza a la AMA a constituir una sociedad mercantil con capital total de la AMA con la denominación Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A. (EGMASA). Su objeto social es el de "la realización de todos aquellos trabajos y actividades relacionados con la protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente, así como cualquier otra actividad que sea presupuesto, desarrollo o complemento de lo anterior"¹⁹. Como se ve su objeto social corresponde, dada su ausencia de límites, con el de la AMA.

Los recursos económicos de los que dispone la AMA no son muy cuantiosos, 17.881 millones de pesetas para 1992, 18.080 para 1993 y 18.629 para 1994. Por su parte los de la EGMASA tiene asignada una dotación de subvenciones de capital por la Ley de Presupuestos para 1993 de 200 millones de pesetas y una previsión de 100 millones para 1994, 2.106 millones de presupuesto de explotación en el primer año citado y de 3.733 millones en el segundo. A su vez, EGMASA participa directamente en la empresa con forma jurídico-privada Gestión de Aceites Usados A.E.I. con el 70% de su capital y en Generación de Energía de Residuos S.A., con el 40%.

Hay que señalar que se observa una tendencia a la disminución de la aportación de las subvenciones de la Junta de Andalucía respecto a 1992 cuando las subvenciones alcanzaron 670 millones de pesetas. Sin embargo, la influencia de la AMA y de su empresa sobre las políticas de medio ambiente de la Junta deben entenderse mayores a la luz de lo expuesto. Los fines que tiene que cumplir esos organismos les obligan a mantener una serie de relaciones con casi todos los entes locales andaluces, así como con los organismos estatales y autonómicos en Andalucía en materia agrícola, forestal o medio ambiental.

En el lado negativo hay que aventurar que, a tenor de las funciones que se le encomiendan, tiene que entrar probablemente en colisión con otro organismo autónomo andaluz como es el IARA o con las Confederaciones Hidrográficas, por no hablar de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. La singularización de esos conflictos y de las redes de relaciones mencionados nos aportaría material de indudable valor para conocer mejor el funcionamiento real de la Junta de Andalucía y su relación con el entorno social y político.

18. La AMA se adscribe a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente en el art. séptimo 2 del Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio, sobre reestructuración de Consejerías.

19. Art. 2º.1 del Decreto 17/1989, de 7 de febrero, por el que se autoriza la Constitución de la Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A.

3. *Reforma y desarrollo agrarios y de montes y forestal.*

Del enunciado se deduce que se trata realmente de dos políticas públicas diferenciadas, aunque guardan una indudable relación. Pero lo mismo se podría decir respecto al medio ambiente. Lo que se quiere mostrar es que la creación de un nuevo ente precisa de una reflexión sobre las funciones asignadas y esto conlleva necesariamente una decisión política que muestra las prioridades o preferencias. En el caso que nos ocupa se ha optado por unir dos políticas tradicionalmente separadas: el desarrollo y la reforma agrarios, por un lado, y la gestión forestal y de los montes, por otro. Ambas son asignadas al Organismo Autónomo de carácter administrativo Instituto Andaluz de Reforma Agraria en julio de 1984 por la Ley de Reforma Agraria. Ésta norma puede considerarse como la expresión política sobre una de las cuestiones sociales más importantes a lo largo de la historia de Andalucía²⁰. De ahí que el IARA participe de esa naturaleza y su creación sea un hito de gran transcendencia política que marcará la actuación del Instituto. De la relación de sus funciones efectuada por su ley de creación se deduce la preminencia de la reforma y desarrollo agrario sobre las correspondientes a la gestión forestal y de montes²¹. Algo que queda patente en todo el texto de la Ley y en la legislación de desarrollo.

Al IARA está adscrita la sociedad mercantil Empresa Andaluza de Gestión de Tierras, S.A. (GETISA) que nace “con el fin de dotar a la actividad que supone la gestión de las tierras adquiridas por la Administración autónoma, de los medios suficientes para obtener de éstas el máximo aprovechamiento social y rentabilidad económica hasta el momento en que, una vez culminados los procesos de transformación necesarios, sean entregadas a los trabajadores agrícolas y agricultores. Asimismo [...] incluye en su objeto social la adquisición de tierras y la realización de obras de infraestructura rural y de trabajos agrícolas”²². El presupuesto de explotación de GETISA en 1993 fue de 5.531 millones de pesetas y para 1994 se prevén 6.555 millones.

El estado de gastos del IARA para 1992 era de 34.496 millones de pesetas frente a 31.725 de 1993 y 51.914 previstos para 1994. Esas cantidades se nutren de los fondos provenientes de las subvenciones nacionales, esencialmente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del FEOGA-O (35.457 millones para 1994) y del FEDER, y la labor complementaria que realiza la Consejería de Agri-

20. PORRAS NADALES, en ob. cit. de PORRAS y RUIZ RICO, pág. 20, mantiene que la Ley de Reforma Agraria es el gran acontecimiento político hasta la fecha.

21. Art. 8º de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria (BOJA del 6).

22. Tomado del preámbulo del Decreto 165/1989, de 27 de junio por el que se autoriza la constitución de la empresa de la Junta de Andalucía, Empresa Andaluza de Gestión de Tierras, S.A. (BOJA del 25).

cultura y Pesca. De nuevo encontramos un organismo que crea sus propias redes de relaciones y que, en este caso, abarcan más allá de la propia Comunidad Autónoma.

Un estudio de las actuaciones realizadas por el IARA muestra que este organismo tiene a su cargo una de las políticas sociales más importantes de la Junta de Andalucía²³. En ella se encuentran relaciones del más diverso tipo tanto con latifundistas como con jornaleros, siendo un instrumento de primera importancia en la integración andaluza.

Por último, hay que señalar que el Presidente del IARA es nombrado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Agricultura y Pesca, lo que no es óbice para que se puedan plantear problemas entre los dos máximos responsables andaluces en materia de reforma y desarrollo agrario y de montes y forestal²⁴.

4. *Salud*

Esta es quizá la política más compleja tanto por los actores que intervienen en ella, como por la extensión de la misma a toda la población. Presenta además la característica de que es un bien común y que en Andalucía está casi exclusivamente gestionado por el sector público, salvo una pequeña parte que también mantiene conciertos con el mismo. Su volumen de gasto es inmenso: 467.628 millones para 1994. Es decir, casi el 30% del total consolidado del Presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma Andaluza. Asimismo, representa la casi totalidad del presupuesto de la Seguridad Social transfiere el 90% de la cantidad citada con el fin de atender los servicios traspasados del INSALUD. Por lo que respecta a su personal, 2.469 funcionarios y laborales estaban destinados en 1993 en los servicios centrales y en las Gerencias Provinciales y 70.889 en los centros asistenciales, observándose una disminución de 417 plazas totales en 1993 respecto al año anterior y 634 en 1994 respecto a 1993. Es decir el SAS engloba casi la mitad de la plantilla y del presupuesto de gastos de personal de la Junta de Andalucía.

El SAS fue creado en mayo de 1986, una vez concluidas las transferencias correspondientes del INSALUD, "para la gestión y administración de los servicios

23. Como muestra de la transcendencia política del IARA baste citar que dedicó a la adquisición de tierras 2.507 millones de pesetas en 1990 y 2.097 en 1993, aunque sólo estaba previsto adquirir en este año 350 Has. para fines agrícolas frente a 10.000 con fines forestales. Además, las actuaciones en el sector privado de producciones forestales, que en Andalucía alcanza 3,4 millones de Hectáreas, en 1990 implicaron 2.813 líneas de actuación.

24. A pesar de que, por ejemplo, los Delegados Provinciales de la Consejería "ejercerán el superior control de la actividad del IARA y garantizarán la coordinación de éste con las actividades de las restantes unidades provinciales", según el art. 9.2 de la Ley 8/1984, de 3 de julio. Recientemente, las delegaciones del IARA se han integrado en las Delegaciones Provinciales de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, evidenciando lo expuesto en el texto.

públicos de atención a la salud dependientes de la Comunidad Autónoma de Andalucía²⁵. En esos servicios no sólo se encuentran los provenientes del INSALUD, sino también: los servicios y prestaciones en materia de promoción de la salud; los centros y servicios de las Corporaciones Locales que son administrados por la Junta en virtud de convenio o disposición legal; las funciones y servicios del Instituto Andaluz de Salud Mental (IASM), sobre el que luego se volverá; los centros y servicios asistenciales procedentes de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional transferidos a la Junta de Andalucía; los hospitales universitarios andaluces; las funciones y servicios que eran realizados por los funcionarios del Estado al servicio de la Sanidad Local; la gestión de los conciertos con entidades sanitarias no administradas por la Junta de Andalucía; y en general cualquier otro recurso público de salud.

A la vista de lo anterior nos encontramos con un organismo autónomo de carácter administrativo que asume en exclusiva una política pública de la Junta de Andalucía. Esto no quiere decir que el organismo cuente con una gran independencia en su gestión, ya que se ha regido por un Consejo de Administración que preside el Consejero de Salud y los altos cargos de su Consejería. La misma estructura se repite a nivel provincial con la figura del Delegado a la cabeza. Hay que resaltar que este sistema de dirección no es el habitual en los otros entes vistos hasta ahora, dándose en los más importantes una unión de confianza de carácter “personal” entre el Consejero correspondiente y el Presidente o Director del organismo. Es claro que no puede ser de otra manera en el SAS, ya que si no la figura del Consejero de Salud sería puramente nominal.

El SAS por la Ley de Presupuestos para 1991 asume el Instituto Andaluz de Salud Mental (IASM)²⁶. Éste también era un organismo autónomo de carácter administrativo, cuyo fin esencial era el de “coordinar e integrar funcionalmente todos los recursos relacionados con la Salud Mental cuya titularidad jurídica corresponda a las diferentes Administraciones Públicas de Andalucía”²⁷. Se establece en la ley de su creación la delegación de la Junta de Andalucía en las Diputaciones Provinciales de todos los servicios asistenciales psiquiátricos procedentes del Estado o de su Administración Institucional. A la vez, se prevé la posibilidad de que las Diputaciones creen con la Junta un Consorcio que lleve a cabo la gestión administrativa del IASM, e incluso que las mismas atribuyan competencias propias a éste. Es necesario detenerse en este aspecto de las relaciones interadministrativas de la

25. Art. 1.1 de la Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de la Salud (BOJA del 10).

26. El IASM se crea por la Ley 9/1984, de 3 de julio (BOJA del 13). 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 8/86, de 6 de mayo, de creación del SAS (BOJA del 10)

27. Art. 2.1. de la Ley 9/1984, de 3 de julio del Instituto Andaluz de Salud Mental (BOJA del 13).

Junta con los entes locales. No hay que olvidar el incumplimiento de la Junta de lo dispuesto en el artículo 4.4 de su Estatuto de Autonomía referente a utilizar a las Diputaciones Provinciales como Administración periférica de la Junta²⁸. Nos encontramos, por tanto, ante un aspecto de indudable importancia política y que no sólo afectada al IASM sino ahora también al SAS.

En 1992 se crea la entidad de derecho público Empresa Pública de Gestión del Hospital de Marbella cuyo objeto es el de la asistencia sanitaria a las personas incluidas en el ámbito geográfico y poblacional que se le asigne²⁹. En la ley de presupuestos para 1993 no figura su presupuesto aunque sí en el Proyecto para 1994: 4.744 millones, de los que 2.484 son subvenciones a la explotación del SAS, 2.154 ingresos de la propiedad cedida en explotación de pesetas y 103 millones de ventas.

La sanidad andaluza puede ser vista como una actividad de prestación de un servicio de gran importancia para la población, o como una política destinada a estructurar a los grupos sociales que conforman Andalucía. La forma de concebir la sanidad primaria; la creación, ubicación y funciones de los Centros de Salud; y la prestación del servicio con medios propios o concertados con otras entidades públicas o privadas, tienen, entre otros, una enorme transcendencia social y política. Nos estamos refiriendo a una política que puede tener diversos fines, como por ejemplo: acabar con el corporativismo sanitario; alterar la relación de fuerzas sociales de una zona mediante la supresión de los sanitarios locales y su concentración en una cabecera de comarca; privatizar determinados servicios fomentando la asunción de los mismos por el sector privado; etc. Es en este sentido en el que se puede hablar de la transcendencia política y social del SAS en la conformación estructural de Andalucía.

5. *Urbanismo y suelo*

La Ley de Presupuestos para 1985 autoriza al Consejo de Gobierno a crear una entidad de derecho público sometida al derecho privado con el objeto de "llevar a cabo en el territorio andaluz las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística y patrimonial en ejecución de los planes

28. Sobre el tema: Manuel PALLARES, "La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía", CEMCI, Granada, 1984, pág. 32. CALONGE, "Un exponente de la problemática actual entre las CC.AA. y las Provincias: la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales", REALA Nº 232, 1986, pág. 715 y ss. BARNES, "Descentralización y desconcentración en Andalucía". D.A. nº 214, 1988, págs. 103 y ss. ARENILLA, "Lo inevitable de la Función Pública Andaluza". Administración de Andalucía, nº 8 (octubre-diciembre 1991), pág. 108 y ss.

29. Se crea en la Disposición Adicional decimoctava de la Ley de presupuesto de 1993.

de urbanismo, por parte de la Comunidad Autónoma, mediante las actuaciones de promoción, preparación y desarrollo de suelo urbanizado para fines residenciales, industriales, de equipamiento y de servicios³⁰. Es decir, se convierte en el principal instrumento de la política urbanística y del suelo de la Junta de Andalucía. Cumpliendo con tal previsión en diciembre de 1985 se constituye la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, EPSA.

La creación de ese instrumento responde a la convicción por parte de la Junta de Andalucía de que la ejecución del planeamiento urbanístico depende principalmente de la capacidad de la Administración pública de dirigir efectivamente el desarrollo urbano. Se aboga por una política de intervención activa y no por una política sólo basada en el control y seguimiento de la iniciativa privada, lo que muestra un planteamiento político activo sobre el papel de la Administración en la materia. Debido a ello se propugna la intervención en la construcción de viviendas, infraestructura, espacios libres y la producción de suelo urbanizado. Este aspecto es considerado esencial para regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación³¹.

A la nueva empresa se adscriben inicialmente las participaciones que la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES) tenía en las Sociedades de Gestión Urbanística de ámbito provincial (GESTURES), de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y Huelva, dedicadas exclusivamente a la promoción de suelo industrial. En 1990 sólo persistía su participación en Gestión Urbanística de Huelva, S.A. Hay que señalar, no obstante, que lo transferido no representaba la totalidad del suelo industrial que el Estado mantenía en Andalucía, dándose la circunstancia de que todavía gestiona suelo a través de SEPES. Además, lo transferido presentaba graves cargas, bien por la incidencia que tenía en el suelo traspasado el nuevo planeamiento municipal ya revisado, o bien porque la mayoría de los servicios e infraestructuras de los polígonos y barriadas no habían sido recibidos por los respectivos Ayuntamientos³². De esta manera EPSA nacía con la necesidad de establecer un marco territorial negociado con las entidades locales de las que era su rehén en los primeros momentos.

EPSA plantea un cambio profundo en la política de suelo ejercida por el Estado, al articular la política de ejecución de planeamiento dentro de una acción gene-

30. Art. 28.1 de la Ley 1/1985, de 11 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el ejercicio 1985 (BOJA del 14).

31. Preámbulo del Decreto 262/1985, de 18 de diciembre, sobre constitución de la empresa pública de Suelo de Andalucía (EPSA), (BOJA de 24 de enero de 1986). También en *Diez años de gestión. Memoria 1979-1989*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. 1990, pág. 45.

32. *Diez años....*, pág. 105.

ralizada. Esto se logra coadyuvando al desarrollo de otras políticas sectoriales de alcance regional, sobre todo la política de vivienda de protección pública y la política de implantación de actividades productivas³³. La forma de actuar EPSA hace que tenga una estrecha relación con los Ayuntamientos, con los que determina el establecimiento de sus prioridades urbanísticas, y con los promotores privados.

La rápida evolución del mercado inmobiliario afecta a la actuación de EPSA en el sentido de transformar su estructura con la creación de las Gerencias Provinciales, lo que implica la desaparición de las GESTURES. El Control de la Consejería se refuerza, especialmente en el nivel de las Delegaciones, a la vez que se da participación a los actores sociales implicados a través de los Consejos Asesores Provinciales que apoyan al Consejo Ejecutivo.

Los cambios acarrearán la modificación de su objeto social que a partir de mayo de 1989 incluye la “realización como promotor público de actuaciones protegibles en materia de vivienda”³⁴. La Comunidad Autónoma establece una conexión clara entre las políticas de vivienda y de suelo lo que le lleva a concentrar en una misma entidad pública las actividades propias de ambas políticas. De esta manera se refuerza de manera importante la condición de la EPSA como principal instrumento urbanístico y de suelo, y a partir de ese momento, de vivienda de la Junta de Andalucía, aspecto éste que se ve reforzado por la autorización que la Ley de presupuestos de 1993 concede a EPSA para ceder suelo urbano con fines residenciales a la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, lo que se vuelve a reiterar en el proyecto para 1994. Para tales fines en 1991 tenía asignada una subvención de capital de 3.962 millones de pesetas y en 1992 de 2.492 millones de pesetas sobre un estado de inversiones reales y financieras de 10.652 millones de pesetas. En 1993 su presupuesto de explotación es de 43.252 millones de pesetas de los cuales 5.473 provienen de subvenciones de capital –1.700 de la Junta de Andalucía–. Para 1994 se prevé una disminución sensible en su presupuesto, 27.955 millones, no preveyéndose subvenciones a la explotación. Sin embargo, su trascendencia en el mercado inmobiliario es mucho mayor debido a los conciertos y convenios con el sector privado y con las corporaciones locales. Por otra parte, EPSA participa en un 44% de capital de la empresa Cartuja 93.

6. *Cultura*

Las políticas culturales deben considerarse no sólo desde su aspecto patrimonial o artístico sino esencialmente desde su valor ideológico. A través de las

33. *Diez años....*, pág. 106.

34. Artículo único de la Ley 5/1990, de 21 de mayo, por la que se configura en la Junta de Andalucía la condición de Promotor Público de actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOJA del 29).

políticas culturales se difunden los valores dominantes, no sólo estéticos, sino especialmente políticos. En el caso de una Comunidad Autónoma la cultura representa la justificación histórica de sus esencias y un instrumento de presión en las negociaciones con el Estado. Efectivamente, en la Constitución de 1978 se establece una jerarquía de las regiones y nacionalidades basada en hechos históricos y culturales y a la misma se vincula el techo competencial estatutario o delegado del Estado. Se trata ahora de ver si su importancia está en relación con los órganos especializados creados para su gestión.

La Ley de Presupuestos para 1986 crea el Patronato de la Alhambra y Generalife como Organismo Autónomo de carácter administrativo, con el fin de asumir “todas las funciones relacionadas con el conjunto monumental del mismo nombre que fueron transferidas a la Comunidad Autónoma por el Real Decreto 864/84, de 29 de febrero”³⁵. No nos encontramos ante un organismo de una gran trascendencia económica y social, como lo demuestra el hecho de su presupuesto de gastos, 857 millones de pesetas en 1992, 954 en 1993 y 985 millones para 1994, su adscripción a la Dirección General de Bellas Artes y que el Pleno del Patronato y su Comisión Permanente este presidida por el Consejero de Cultura y Medio Ambiente. Se puede considerar al Patronato como un ente instrumental de gran importancia simbólica, pero sin una proyección política importante, salvo para la ciudad de Granada y su entorno.

El teatro en Andalucía se canaliza a través de una sociedad mercantil denominada Centro Andaluz de Teatro, S.A. (CAT) cuyo objeto “son todas las actividades relacionadas directa o indirectamente con la producción y difusión teatral”³⁶. Su vinculación a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente es muy estrecha y su creación debe entenderse desde el punto de vista puramente operativo, para lo que ha recibido unas subvenciones con cargo a la Junta de 658 millones de pesetas en 1992 y 353 –18 de otras entidades– en 1993, para un presupuesto de explotación de 694 y 441 millones respectivamente, observándose una mayor participación en el haber del presupuesto de explotación de las ventas netas, 60 millones previstas en 1993. Sin embargo, la actividad teatral no es monopolio del CAT ya que la Consejería de Cultura y Medio Ambiente estableció subvenciones en 1993 por valor de 373 millones –frente a 536 millones en 1992, incluidas las actividades musicales– con destino a otros entes públicos y empresas públicas. Para 1994 las transferencias corrientes a empresas públicas y otros entes públicos en todos los

35. Art. 29.1 de la Ley 9/1985, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para 1986 (BOJA del 31). El Decreto de desarrollo es el 59/1986, de 19 de marzo (BOJA del 10 de abril).

36. Art. 3 del Decreto 317/1987, de 23 de diciembre, por el que se autoriza la constitución de la entidad Centro Andaluz de Teatro, S.A. como empresa de la Junta de Andalucía (BOJA de 12 de febrero de 1988).

conceptos, alcanza la cifra de 416 millones, frente a 725 del año anterior. Sin embargo, hay que aclarar que la dotación de fondos a la Empresa pública de gestión de programas y actividades culturales y deportivas es para 1994 de 860 millones, por lo que es posible que en esa cantidad se hayan concentrado partidas dispersas correspondientes a diversas subvenciones culturales.

Lo mismo cabe de decir del Organismo Autónomo de carácter administrativo Centro Andaluz de Arte Contemporáneo creado en la Ley del Presupuesto para 1990. Su finalidad es la de "aglutinar y potenciar las actividades de fomento, conservación, investigación y difusión de todas las áreas vinculadas con el arte contemporáneo en sus múltiples manifestaciones"³⁷. Para realizar sus actividades tiene un presupuesto de gastos de 266 millones de pesetas en 1992, 391 en 1993 y de 393 para 1994.

En 1990 se crea la sociedad mercantil Orquesta de Sevilla, S.A., con el objeto de "la creación, desarrollo y mantenimiento de una Orquesta de carácter sinfónico con sede en Sevilla, y que atenderá a la denominación "Orquesta Sinfónica de Sevilla"³⁸. Se trata en realidad de otorgar una forma diferenciada y privada a una orquesta y de que su existencia y financiación, no diferenciada en los presupuestos de la Consejería respecto al subconcepto "actividades musicales y teatrales", corra a cargo de la Junta de Andalucía. El presupuesto de dicha orquesta para 1991 era de 870 millones de pesetas.

En la Ley del Presupuesto de 1992 se crea la Empresa de Gestión de Programas Culturales y Deportivos, entidad de derecho público sometida al régimen privado y adscrita a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, cuyo fin es "la organización y gestión de programas relativos a las materias sectoriales propias de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente en el ámbito cultural"³⁹. Para 1994 tiene previsto un presupuesto de explotación de 1.459 millones de pesetas, de los que 910 provienen de subvenciones.

37. Art. vigésimo quinto 2 de la Ley 2/1990, de 2 de febrero, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 1990 (BOJA del 6)
38. Art. segundo del Decreto 199/1990, de 19 de junio, por el que se autoriza la constitución de la entidad Orquesta de Sevilla, S.A., como empresa de la Junta de Andalucía (BOJA de 28 de julio). En 1991 se duplica el capital social, suscribiendo el Ayuntamiento de Sevilla la totalidad, con lo que su participación pasa a ser del 50%, la misma participación que la Consejería de Cultura y Medio Ambiente. En *El sector Público empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1991*. Consejería de Economía y Hacienda. 1993.
39. Disposición Adicional Decimocuarta tres de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 (BOJA del 31).

7. *Radiodifusión y Televisión.*

Si de la política cultural se resaltaba su importancia a los efectos de transmisión de los valores dominantes, de la comunicación mediante la radio o la televisión se puede decir que en la actualidad es el medio esencial de transmisión de dichos valores. Su importancia es tal que la regulación de la radiotelevisión pública incluye siempre un órgano de control de carácter político, representando proporcionalmente la composición del respectivo parlamento. Su trascendencia se incrementa en períodos de campaña electoral y en su creación y existencia no hay que buscar motivos de rentabilidad económica, ya que el déficit presupuestario de los canales de televisión públicos en España es muy importante. Por ello su mantenimiento debe justificarse en el criterio de la difusión de los valores dominantes y de la ideología del partido o coalición gobernante.

La Empresa Pública de la Radio y la Televisión de Andalucía es la última de las empresas similares que se crean en el ámbito autonómico y que en la actualidad emitan⁴⁰. A la misma están adscritas las sociedades mercantiles Canal Sur Radio, S.A. y Canal Sur Televisión, S.A. La Junta subvenciona en 1992 su explotación con 10.378 millones de pesetas y su capital con 2.237, siendo su presupuesto respectivo de 23.438 y 2.737 millones de pesetas. En 1993 el presupuesto de explotación es de 20.548 millones de pesetas, previéndose unas subvenciones a la explotación de 10.362 millones y 1.270 millones de subvenciones de capital. Para 1994 el presupuesto de explotación es de 20.470 millones de pesetas, previéndose unas subvenciones a la explotación de 10.279 millones y 953 millones de subvenciones de capital.

8. *Servicios sociales.*

Si se parte del hecho de que con las transferencias autonómicas en España el Estado de Bienestar pasa a ser "las Regiones de Bienestar", se puede comprender mejor la gran trascendencia que tiene desde el punto de vista de la integración social esta política. Con la política de servicios sociales se trata de cubrir las necesidades mínimas de aquellas personas que quedan excluidas del mercado y de evitar brotes de violencia social. A la vez mediante esa política se transmiten los valores propios del Estado de Bienestar –en España es más propio hablar de las Regiones del Bienestar– basados en la solidaridad y en la igualdad. Es claro, por último, que el color político del grupo en el poder condiciona sobremanera esta política, al ser más evidentes en ellas las opciones y las exclusiones efectuadas, si se compara con otras políticas públicas.

40. Ley 8/1987, de 9 de diciembre, por la que se crea la Empresa Pública de la Radio y Televisión en Andalucía (BOJA del 12). La de Cataluña se crea en 1983 y la de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y Canarias en 1984.

Los servicios sociales son el objeto de los grupos de presión, que pretenden incluir dentro del interés general sus intereses particulares. De esta manera la política de servicios sociales es la más expansiva al no ser unívoco el concepto de bienestar y al estar éste fuertemente condicionado por los valores sociales. La participación en la elaboración de las políticas sociales es algo intrínseco a las mismas y mediante ellas se está ordenando por la Administración de una forma determinada a los grupos sociales, promocionando unos y excluyendo a otros. Es desde las consideraciones anteriores desde las que la política pública de servicios sociales tiene una gran trascendencia para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En 1988, tardíamente, se crea el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS) como Organismo Autónomo de carácter administrativo⁴¹. Presupuestariamente representa el 80% de los gastos de la Consejería de Asuntos Sociales, lo que supone el 4,4 por cien del Presupuesto de la Comunidad en 1992, el 4,1 por cien en 1993 y el 3,9 por cien previsto para 1994; en términos absolutos ascendió en 1992 a 68.234 millones de pesetas, a 68.578 en 1993 y a 70.804 previstos para 1994. De la cantidad de 1992 el 20% provenía del INSERSO y la mitad de transferencias finalistas de la Junta de Andalucía para subvencionar gastos corrientes. En 1993 recibe un total de 63.422 millones de subvenciones de los cuales 16.510 son de la Seguridad Social, para 1994 se prevén unas cantidades de 69.228 y 17.253 millones de pesetas respectivamente. Su plantilla es de 6.032 personas, de los cuales 5.223 presta servicios en las Gerencias Provinciales.

Una de las áreas de actuación de los Servicios sociales es “promover las condiciones para que sea real y efectiva la igualdad del hombre y la mujer andaluzes, haciendo posible la participación y presencia de la mujer en la vida política, económica, cultural y social, y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política de la mujer”⁴². La Junta de Andalucía entiende que tal cuestión es merecedora de una singularidad orgánica y mediante la Ley del Presupuesto para 1989 crea el Instituto Andaluz de la Mujer como Organismo Autónomo de carácter administrativo, inicialmente dependiente de la Consejería de la Presidencia, lo que nos señala su significado político, y en la actualidad de la de Asuntos Sociales⁴³.

Su presupuesto para 1992 es de 1.575 millones de pesetas de los que 495 van destinados a familias e instituciones sin fines de lucro y 100 a Corporaciones

41. Art. 20 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA del 12).
42. Art. 30.2 de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989 (BOJA del 30).
43. Art. 30 de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre. La adscripción a la Consejería de Asuntos Sociales se hace en virtud del art. 6º.2 del Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA del 28).

locales. En 1993 su presupuesto disminuye hasta 1.425 millones y las aplicaciones mencionadas quedan en 137 y 430 respectivamente. Para 1994 se prevén en las mismas aplicaciones las cantidades de 1.425, 135 y 572 millones de pesetas. Puede percibirse la tendencia a que la política pública sea ejecutada por otras entidades. El grado de discrecionalidad del reparto en organismos de este tipo suele ser elevado y responde, en parte, a la nutrición de grupos clientelares.

Es significativa la cantidad destinada a cursos de formación de mujeres, 358 millones de pesetas para 1992, 359 en 1993, y 133 previstos en 1994. Los mismos no son normalmente impartidos por personal del Instituto sino por colaboradores pertenecientes a diversos grupos clientelares, observándose además la tendencia a que dicha actividad se programe por otras instituciones. La concentración del gasto en este tipo de actividades y fines hace que la plantilla sea necesariamente reducida, 111 personas en 1992, 98 en 1993 y 92 en 1994.

La juventud es también una parte de la población sobre la que se viene actuando de forma específica en el Estado de Bienestar. La Junta crea la Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones de Turismo Juvenil, S.A. (Intur-Joven, S.A.) cuyo objeto esencial es la gestión de instalaciones juveniles –Albergues, Residencias y Campamentos Juveniles– y la planificación y gestión de los servicios de turismo juvenil –gestionados en el Estado por TIVE⁴⁴. La Empresa está adscrita actualmente a la Consejería de Asuntos Sociales después de haberlo estado inicialmente a la de Cultura. Su presupuesto de explotación para 1992 es de 1.518 millones de pesetas de los cuales 540 provienen de transferencias corrientes de la Consejería y 672 de transferencias de capital de la misma Consejería. En 1993 el presupuesto es de 1.426, de los que 664 son subvenciones a la explotación de la Junta de Andalucía y 599 de subvenciones de capital. Las magnitudes para 1994 son 1.678, 597 y 139 millones de pesetas, respectivamente. Hay que añadir que las ventas pasaron de 599 millones en 1993 a 735 previstas para 1994.

9. *Otras políticas*

Se incluyen a continuación diversos entes del sector público de carácter menor que son el apoyo instrumental de alguna política pública. Entre estos se encontraría la sociedad mercantil Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. (VERIASA) cuyo cometido esencial es el de gestionar el servicio público de la Inspección Técnica de Vehículos (I.T.V.), en la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque a partir de 1992 se le asigna el control metrológico en el ámbito territorial de la Comuni-

44. Art. 2º del Decreto 153/1990, de 22 de mayo, por el que se autoriza la constitución de la empresa de la Junta de Andalucía, Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil, S.A. (BOJA del 29).

dad Autónoma⁴⁵. Se trata, en cualquier caso, de una política menor cuya importancia viene otorgada por el hecho de que el servicio que gestiona, aunque no es su totalidad, al existir todavía varias estaciones de I.T.V. en régimen concesional o de autorización, ha adoptado una forma privada. Está adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda y su estado de inversiones reales y financieras para 1992 es de 131 millones de pesetas, de los que 50 provienen de una ampliación de capital suscrito en su totalidad por la citada Consejería. En 1993 su presupuesto de explotación es de 741 millones de pesetas y se prevén 1.040 para 1994. De nuevo encontramos un crecimiento importante de las ventas que pasan de 741 millones en 1993 a 982 previstas para 1994.

Con motivo de la EXPO'92 la Junta de Andalucía decide crear en mayo de 1990 una sociedad mercantil, Pabellón de Andalucía, S.A., adscrita a la Consejería de Presidencia, con el objeto de desarrollar y ejecutar "cuantas actividades, obras y proyectos requieran la participación de la Comunidad Autónoma en la Exposición universal Sevilla 1992"⁴⁶. En el presupuesto de 1991 se le dota con 2.031 millones de pesetas, en el de 1992 con 443 millones de pesetas. Esta política pública finalizará en el momento que cumpla el fin para el que fue creado -aunque todavía no se ha llegado a este punto ya que en 1993 se le destinan 67 millones de pesetas, considerándose en liquidación en 1994- aunque posteriormente al pabellón construido se le otorgue otra finalidad⁴⁷. El significado político del pabellón en la EXPO'92 para la Junta de Andalucía es evidente, lo que le ha llevado a ser la Comunidad Autónoma que más dinero haya desembolsado en su pabellón⁴⁸.

En la misma línea que la empresa anterior hay que citar a la Empresa Sociedad de Gestión y Financiación de Infraestructura, Sierra Nevada 1995, S.A. (SOGEFINSA), adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Su objeto es «la ejecución de obras de infraestructura y equipamientos y la prestación de servicios, competencia de la Comunidad Autónoma, vinculadas a la celebración del Campeonato Mundial de Esquí Alpino Sierra Nevada 95», así como «la obtención y gestión de la financiación precisa para la realización de las obras y servicios referidos en el apartado anterior»⁴⁹. En la Ley de Presupuestos para 1993 no figura

45. Art. 5º del Decreto 177/1989, de 25 de julio, por el que se autoriza la constitución de la empresa de la Junta de Andalucía Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. (BOJA de 3 de agosto). La nueva función se regula en.

46. Art. 2º.1 del Decreto 128/1990, de 2 de mayo, por el que se autoriza la constitución de la empresa pública Pabellón de Andalucía, S.A. (BOJA del 11).

47. Lo que queda recogido, de manera inusual, en el art. 2.2. del Decreto 128/1990, de 2 de mayo: «La sociedad administrará los bienes remanentes hasta su total liquidación o integración en otras entidades».

48. EL PAIS, 16-IV-1992.

49. Art. 2º a) y b) del Decreto 86/1992, de 19 de mayo por el que se autoriza la constitución de la Empresa Sociedad de Gestión y Financiación de Infraestructuras, Sierra Nevada 1995, Sociedad Anónima (BOJA de 21 de julio).

cantidad alguna destinada a subvenciones de capital o de explotación aunque sí, en el artículo 21.2, la autorización para la concesión de un aval por un máximo de 40.797 millones de pesetas. Para 1994 se prevé un presupuesto de explotación de 19.509 millones de pesetas, proviniendo la casi totalidad de subvenciones de capital de la Junta, 4.339 millones, y de empréstitos, 14.400 millones. Su capital social fundacional fue de 100 millones, que se ampliaron hasta 321 millones de los cuales SOPREA, a la que está adscrita, posee el 45,17% correspondiendo el resto a diversas Administraciones entre las que destaca la Administración Central con el 24,95%. La Dirección General de Infraestructuras, por su parte, destina en los presupuestos de 1993 200 millones de pesetas al acondicionamiento del transporte en Sierra Nevada para el campeonato de esquí de 1995. Otras empresas relacionadas con la Estación de Esquí de Sierra Nevada son CETURSA que a su vez participa en Sierra Nevada Club Agencia de Viajes, S.A., Promonevada, S.A. y Prosierra, S.A., todas participadas mayoritariamente por SOPREA, aunque la tercera sólo en un 6,67%. En SOGEFINSA, CETURSA participa con el 9,96% del capital.

Por último, en la Disposición Adicional Décima de la Ley del Presupuesto para 1992 se crea la Empresa Pública de Puertos de Andalucía, entidad de derecho público sometida al régimen privado, adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, cuyo objeto es el de llevar a cabo la gestión de los servicios portuarios cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma. Las funciones que llevará a cabo se referirán al proyecto, ejecución y conservación de las obras e instalaciones de los puertos de gestión directa, a la organización, gestión y administración de los mismos, así como la fiscalización y control de los puertos sujetos a concesión⁵⁰. Su presupuesto de explotación en 1993 es de 1.727 millones de pesetas de los que 1.192 son aportaciones de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. En 1994 las magnitudes respectivas son 3.323 millones y 1.791 millones. A pesar de que la entidad de los puertos transferidos es menor, no hay duda de que la Junta de Andalucía con la creación de este ente pretende reforzar una de sus políticas públicas en la que intervienen numerosos intereses representados en varias entidades públicas y privadas.

c. *Las políticas públicas no merecedoras de entes especializados*

Es claro que se trata del resto de las políticas públicas no enunciadas hasta ahora. Algunas de ellas son de enorme importancia, como la creación de infraestructura pública, que absorbe cuantioso recursos de la Comunidad. Pero hay que

50. Disposición Adicional Décima de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 (BOJA del 31). El Decreto 126/1992, de 14 de julio, constituye la Empresa Pública de Puertos de Andalucía y aprueba sus estatutos (BOJA del 21 de julio) y especifica sus objetivos en el artículo 5º de éstos. La asunción efectiva de la prestación de los servicios se realiza mediante la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 30 de noviembre de 1992 (BOJA del 5 de diciembre).

decir que no existe todavía en nuestro país tradición de entes del sector público dedicados a tal fin, lo cual tampoco es una explicación válida sobre su inexistencia⁵¹. Si tomamos como criterio el análisis comparado con la Administración del Estado, que es de donde procede el grueso de las competencias de la Junta, podemos enumerar las siguientes políticas, de diverso grado, que no han resultado merecedoras de una singularidad diferenciada: la investigación y extensión agraria, las denominaciones de origen, la defensa contra plagas e inspección fitopatológica, el desarrollo ganadero y las semillas y las plantas de vivero, 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; 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 protección de menores; la conservación y restauración de obras de arte; la conservación y microfilmación documental y bibliográfico; el Festival Internacional de Música y Danza de Granada; y 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.

3. LA COLABORACION ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y EL SECTOR PRIVADO

A. *La compra del interés general*

La participación del sector privado en el capital de las empresas públicas nos remite al hecho de que particulares codeciden en la gestión de los servicios públicos. Ya no se trata de que participen en la toma de decisiones o en la gestión de un ente administrativo, sino de que poseen parte de su capital y, por lo tanto, tienen derecho a fijar las líneas de actuación del ente de que se trate. Dicho de otro modo, el fin de todo organismo público, servir al interés general, cualquiera que sea su forma jurídica, queda mediatizado por los intereses privados que quedan legitimados por la posesión de parte del capital de una empresa pública. Esta perspectiva es más trascendente, si como se ha visto, muchas de las empresas públicas andaluzas tienen asignados fines públicos de gran importancia.

51. Sin embargo, el actual Ministro de Obras Públicas y Transportes, se ha manifestado en repetidas ocasiones en favor de la conveniencia de la creación de entes especializados en la obra pública regidos por normas de funcionamiento privados.

Por lo que respecta a las sociedades mercantiles de la Junta de Andalucía se pueden dar las siguientes posibilidades:

1. Empresas que sólo pertenecen a la Administración andaluza: Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. (EASP); VERIASA; Pabellón de Andalucía, S.A.
2. Empresas en las que existe posibilidad de participación de capital privado junto con capital de otras entidades públicas: SOPREA en que se exige que la Junta de Andalucía participe con al menos el 51% del capital, pudiendo estar el resto suscrito por instituciones y/o entidades públicas o privadas; EGMSA, al sólo exigir que la menos el 51% del capital social esté suscrito por la AMA; CAT, en el que instituciones públicas o privadas pueden acudir a las ampliaciones de capital de la entidad; Orquesta de Sevilla, S.A., donde las empresas y organismos de la Junta de Andalucía, además de otras entidades y Administraciones públicas, aunque aquí cabe la duda de si el adjetivo públicas se refiere sólo a Administraciones; Intur-Joven, S.A. donde el único requisito es que la participación de la Junta no sea inferior al 51%.
3. Empresas en las que puede participar la Junta de Andalucía con entidades públicas no pertenecientes a la Junta de Andalucía: SOGEFINSA en la que la Junta deberá participar al menos con el 51%.

No se contempla que puedan coparticipar con la Junta sólo entidades privadas.

Pues bien, a pesar de la posibilidad de que el sector privado se incorpore a la propiedad de las empresas públicas andaluzas, lo cierto es que en 1990 no se había producido en ningún caso. Cosa muy distinta es la participación de la Junta de Andalucía en empresas privadas o en empresas creadas junto con otras iniciativas públicas o privadas⁵². Estos son los casos: Parque Tecnológico de Andalucía, S.A., en la que el Ayuntamiento de Málaga posee el 44,44% del capital, otro tanto el IFA y el restante 11,11% EPSA, por lo que en realidad es una empresa pública andaluza si nos atenemos a su propiedad, aunque la constitución de la sociedad no es una iniciativa exclusiva de ella; Centro de Transportes de Mercancías de Sevilla, S.A., del que el IFA posee el 40% del capital social, EPSA otro tanto y el resto corresponde a la iniciativa privada; Gestur Huelva, S.A. participada en un 84,2% por EPSA y el resto por entidades públicas.

El IFA presenta un caso singular. A través de su sociedad de cartera, SOPREA, intervienen en el mercado a través de las empresas instrumentales, es decir aque-

52. Los datos que siguen a continuación, salvo que se diga lo contrario, corresponden a 1990.

llas participadas al 100% o de forma marcadamente mayoritaria, «y que por sus especiales objetos sociales o campos de actuación puedan ser elementos importantes para el conocimiento y desarrollo de los sectores en los que se integran, complementando la tarea de fomento de la actividad económica desplegada por el propio Instituto»⁵³. Esas empresas son: Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática y la Electrónica, S.A. (SADIEL), participada en 1991 al 82,3% del capital social a través de SOPREA y en 1992 al 62,74%, estando el resto participada por 4 empresas de ámbito nacional y multinacional de los sectores informáticos y electrónicos; Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A., (SODEAN), participada al 100% por el IFA a través de SOPREA; Comercializadora de Productos Andaluces, S.A. C de A, con capital total del IFA; y Productora Andaluza de Programas, S.A. (PAPSA) cuyo objeto es impulsar la producción audiovisual de la Comunidad Autónoma de Andalucía, también de capital total del IFA.

Pero junto a las empresas instrumentales el IFA, a través de SOPREA, participada de forma muy variada en 1990 en 48 otras empresas, que se elevan a 61 en 1992, y que actúan en los más diversos sectores: agroalimentario, textil, servicios, química, transportes, auxiliar de la construcción, corcho, acuicultura, energía, capital riesgo, aeronáutica, informática, electrónica, mecánica y curtidos, etc. El porcentaje de su participación puede ser del 100% –caso de Alfombras la Alpujarreña, S.A. y Manufacturas DAMMA, S.A., Fomento Empresarial, S.A. y Turismo Andaluz, S.A.– o del 5% –Explotaciones Aroche, S.A.– estando la media en el 30%, lo cual otorga una capacidad importante de decisión en la mayoría de las empresas participadas⁵⁴.

En estas empresas se puede detectar la presencia de accionariado privado: Centro de Tecnología de las Comunicaciones, S.A., participada en un 50,9% por SOPREA, 49% por una empresa alemana Indus Ingenieur y el resto por la Asociación al Servicio de la Investigación Tecnológica; CETURSA, donde SOPREA ostenta el 58,27% del capital, D. José Avilas Rojas el 13,98% (único caso de accionista persona física), la Caja de Granada el 7,48%, la Diputación de Granada el 4,13%, el Ayuntamiento de Monachil el 2,20% y el Banco de Granada el 2,07%; Centro de Transportes de Mercancías, S.A., donde participa Almacenes, Deportes y Estaciones Aduaneras con un 20%. Esto se ve incrementado por las líneas de ayuda que las mismas perciben a través del IFA y que se mencionaron en su momento.

53. Memoria del Instituto de Fomento de Andalucía de 1990. Pág. 40.

54. Las pérdidas correspondientes al ejercicio 1991 fueron las siguientes: La Alpujarreña, 55,4 millones de pesetas; Manufacturas DAMMA, 11,5 millones; Fomento Empresarial, 20,5 millones; Centro de Tecnología de las Comunicaciones, 17,9 millones; Centro de Transportes de Mercancías, 13,6 millones; Parque Tecnológico de Andalucía, 16,2 millones.

B. *Viviendo de los presupuestos públicos*

Pero con lo anterior no acaba la colaboración entre el sector público y el privado en Andalucía. Hay que referirse a las partidas presupuestarias que la Junta de Andalucía dedica a contratar obras, servicios o suministros con el sector privado y a las transferencias corrientes a empresas privadas, sin desdeñar las transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro, entre las que se encuentran sindicatos, organizaciones empresariales, Cámaras y Colegios profesionales. De esta manera se puede cuantificar las relaciones y las redes que en ellas se articulan de la Junta de Andalucía con el sector no público, como se ven en el Cuadro, aunque éste sólo contempla los trabajos realizados por otras empresas, y para las transferencias corrientes y de capital a empresas privadas.

Por lo que respecta a la inversión en obra pública, auténtico soporte de cientos de empresas andaluzas, el Plan General de Carreteras 1987-1994 programa inversiones por valor de 126.855 millones de pesetas, de los que la casi totalidad se realiza mediante contratación con el sector privado. La cifra total de inversiones reales para 1992 era de 243.741 millones de pesetas, el 16% del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, en 1993 de 227.708 millones de pesetas o el 13,8% del total y para 1994 están previstos 222.722 millones o el 12,3% del total. Esto nos da una idea sobre la gran importancia que la iniciativa pública andaluza tiene en su sociedad y el sector privado. A las inversiones reales habría que sumar parte de la cantidad destinada a transferencias de capital, 89.573 millones para 1992, 100.785 millones para 1993 y 134.890 millones para 1994, el 7,5% del total, ya que a través de ellas se financia la inversión de otras entidades públicas de Andalucía.

Las transferencias corrientes consolidadas de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos para 1992 suman la cifra de 381.067 millones de pesetas, el 25% del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. En 1993 las magnitudes respectivas son de 429.775 y el 26% y en 1994 456.212 y el 25,3%. Se observa, por tanto, una tendencia en pesetas constantes creciente en ambos tipos de transferencias -que habrá que comprobar en más ejercicios- a apoyarse en agentes externos a la Administración de la Junta de Andalucía, incluyendo en éstos a las empresas y sociedades pertenecientes a ésta.

C. *La participación corporativa*

Claro es que la posesión del capital social no es la única forma de participar en la dirección de una empresa pública. De hecho ello no es posible en las entidades de derecho público, ya que carecen de capital social por su naturaleza de públicas. Sus dotaciones fundacionales -en el caso del IFA 300 millones- son exclusivamente públicas. Sin embargo, en algunos organismos autónomos y entes públicos se prevé la presencia en sus Consejos de Dirección o Rectores de perso-

Cuadro.

Gasto presupuestado por la Junta de Andalucía en el concepto 227 (Trabajos realizados por otras empresas) y en los art. 47 (Transferencias corrientes a empresas privadas) y 77 (Transferencias de capital a empresas privadas) en 1992 (en millones de pesetas).

SECCIÓN	C. 227			Art. 47			Art. 77			TOTAL		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Presidencia y C. de Presidencia (1)	89	53	60	69,1	63,5	63,5	0	0	0	158,1	116,5	123,5
C. de Gobernación (2)	315,57	352,6	1.597,2	0	0	0	0	0	0	315,6	352,6	1.597,2
C. de Economía y Hacienda	716,36	438,8	435,9	297,23	150	176,5	6.456,31	7.104,3	9.526	7.469,9	7.693,1	0.138,4
C. de Obras Públicas	296,25	290,8	382	450	450	450	100	819	0	846,3	1.559,8	832,0
C. de Agricultura y Pesca	335,81	303,2	354,5	209	219	6.277,1	6.277,1	5.642,3	6.174,2	6.821,9	6.164,5	6.747,7
C. de Trabajo	105,28	128,7	83,5	990,72	1.828,6	1.469,6	2.671,6	4.053	3.234,9	3.767,6	6.010,3	4.789,0
C. de Salud	18,7	19,8	197,9	0	0	0	0	0	0	18,7	19,8	197,9
C. de Educación y Ciencia (3)	137,32	37,2	45,3	5	5	5	0	0	0	142,3	42,2	50,3
C. de Asuntos Sociales	136,18	155	172,7	234,5	434	471	0	0	0	370,7	589,0	643,7
C. de Cultura y Medio Ambiente	338,2	430,6	436,5	103	28	49	60	60	60	501,2	518,6	545,5
Diversas Consejerías	148	105	105	0	0	0	0	0	0	148,0	105,0	105,0
I. de Estadística de Andalucía	0	232	199,1	0	0	0	0	0	0	0	232,0	199,1
I. And. de Administración Pública	30	29,2	22,6	0	0	0	0	0	0	30,0	29,2	22,6
I. Andalúz de Reforma Agraria (4)	31,07	0	0	0	0	0	0	2.226,5	14.083	31,1	2.226,5	4.083,0
Servicio Andalúz de Salud (5)	12.960,85	16.426,3	15.930	0	0	0	0	0	0	12.960,9	16.426,3	15.930,0
Instituto Andalúz de la Mujer	40,18	51,5	52	0	0	0	0	0	0	40,2	51,5	52,0
I. Andalúz de Servicios Sociales (6)	723,23	597,9	676,4	0	250,3	0	0	0	0	723,2	848,2	676,4
Agencia de Medio Ambiente	68,71	64,4	86,4	0	0	0	0	0	10	68,7	64,4	96,4
P. de la Alhambra y Generalife	92,32	91,6	94,1	0	0	0	0	0	0	92,3	91,6	94,1
C. And. de Arte Contemporáneo	0	0	12,7	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	12,7
TOTALES	16.583,0	19.807,6	20.943,8	2.358,6	3.428,4	2.903,6	15.565,0	19.905,1	33.088,1	34.506,7	43.141,1	5.935,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 y 1993 y del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994.

(1) En el Proyecto de Presupuestos para 1994 esta sección se denomina sólo Consejería de Presidencia.

(2) El incremento en el concepto 227 en 1994 se debe a 1.336 millones destinados a procesos electorales.

(3) En la Consejería de Educación y Ciencia no se incluyen los gastos por el funcionamiento de los centros no universitarios, que ascienden en 1992 a 6.830,27 millones de pesetas, en 1993 a 8.189,6 millones y 8.519 millones previstos para 1994. Tampoco, claro es, los universitarios. Hay que considerar las transferencias corrientes destinadas a subvencionar los gastos de mantenimiento y gratuidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria en centros no estatales, que asciende en 1992 a 36.299,62 millones de pesetas, en 1993 a 41.825 millones y 46.199 millones previstos para 1994. A esta cantidad hay que añadir en 1993 3.631 millones de pesetas, 3.626 para 1994, destinadas a centros no estatales de educación especial.

(4) El crédito consignado en el artículo 77 corresponde a gastos cofinanciados con FEOGA-O.

(5) Hay que considerar aparte las transferencias a las Oficinas de Farmacia que suponen una cifra de 64.109,27 millones de pesetas en 1992, 95.022 millones en 1993 y 108.000 millones previstos para 1994.

(6) No se incluyen las subvenciones dedicadas al mantenimiento de Servicios Sociales Especializados, con un total de 2.427 millones de pesetas en 1992, de 2.882 millones en 1993 y de 4.103 millones previstos para 1994.

nas ajenas a la Junta de Andalucía. Esto es posible en el caso del IFA, donde algún vocal de su Consejo Rector podría no ser de la Junta. En 192 se sentaban en dicho Consejo el Presidente de la confederación Española de Cajas de Ahorro y el Presidente de SODIAN, empresa de desarrollo regional andaluza del INI de la que el IFA participa con el 6,18%; sin embargo, no había nadie del sector privado. Este sí está representado en el Consejo Asesor, con funciones meramente informativas, a través de los representantes de la Confederación de Empresarios de Andalucía y el Director General de UNICAJA.

Caso distinto, como ya se ha comentado, es el de la EPRTVA en cuyo Consejo de Administración se sientan catorce miembros elegidos por el Parlamento andaluz a propuesta de los Grupos Parlamentarios. Es posible que alguno de ellos tenga conexiones con el sector privado de la radiodifusión, pero el carácter y funciones del Consejo se asemeja más a un órgano de control político de la actividad de la Dirección General. Por otra parte, en su Consejo Asesor tienen cabida de nuevo las organizaciones empresariales con dos vocales, pero las funciones de ese Consejo son de nuevo meramente informativas y se reúne por convocatoria del Consejo de Administración. Por lo que respecta a EPSA, en su Consejo de Administración se sientan tres representantes de la Comisión de Urbanismo de Andalucía, aunque hasta 1992 éstos eran a su vez altos cargos de la Junta⁵⁵. En ésta están representados Administraciones e instituciones públicas y privadas, así como profesionales relacionados con el Urbanismo y la Ordenación del Territorio.

En los organismos autónomos de carácter administrativo también se suele producir la participación de personas o instituciones del sector privado. Así en el IASS la intervención de los agentes sociales está asegurada a través del Consejo de Administración del IASS. Este lo preside el Consejero de Asuntos Sociales y forman parte de él cinco miembros pertenecientes a las organizaciones sindicales y empresariales presentes en el Consejo Andaluz de Servicios Sociales⁵⁶. Además, están presentes en los consejos de Servicios Sociales a nivel autonómico, provincial y municipal. En ellos están representados: la Administración autonómica, las Corporaciones locales, las organizaciones sindicales y empresariales suficientemente representativas según la normativa vigente; las organizaciones de usuarios; las instituciones privadas sin ánimo de lucro que presten Servicios Sociales; y los colectivos profesionales del Trabajo Social⁵⁷. Las funciones de esos consejos se refieren a recabar información o a emitir propuestas. También son una fuente de

55. Art. 8º de los Estatutos por los que se rige la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), que figuran como Anexo I al Decreto 262/1985, de 18 de diciembre, sobre constitución de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), (BOJA de 24 de enero de 1986).

56. Artículo 7º d) del Decreto 252/1988, de 12 de julio, de organización del Instituto Andaluz de Servicios Sociales (BOJA de 12 de agosto).

57. Art. 23.1 de la Ley 2/1988, de 4 de abril.

financiación para las organizaciones empresariales y sindicales que en 1992 percibieron 22 millones por su participación en los Consejos y en 1993 está previsto que reciban 37 millones para 1994 25 millones.

Se trata, sin embargo, de una participación de agentes sociales que tiene poco que ver con la intervención económica en el sector público, aunque en el fondo ambas persigan lo mismo. No obstante la fijación de la política del IASS corresponde al Consejo de Gobierno en última instancia.

En casi todo el resto de los organismos autónomos de carácter administrativo se crean órganos especializados de participación de los agentes sociales, con el mismo alcance que los mencionados⁵⁸. En ellos siempre coinciden los sindicatos más representativos y las organizaciones empresariales, excluyéndose a veces a los colectivos especializados en la materia encomendada al organismo.

4. LA TENDENCIA HACIA LA PRIVATIZACION

A. *La aproximación al tema*

Se ha visto en el apartado anterior que la participación privada en el sector público andaluz presenta diversas formas, que se pueden concretar en: propiedad de parte del capital social de sociedades mercantiles andaluzas; coincidencia en los Consejos de Administración de empresarios privados y públicos en aquellas empresas participadas por la Junta de Andalucía, especialmente a través de SOPREA; participación en órganos de consulta o asesoramiento de los diversos entes del sector público andaluz; contratación con la Administración; y recepción de transferencias corrientes y de capital.

El concepto privatización engloba distintos significados quizá el más completo sea el de desocialización, esto es, la remoción de ciertas responsabilidades, actividades o bienes del dominio colectivo. También: la retención de la financiación colectiva, delegando la entrega o provisión al sector privado⁵⁹. Según esta definición,

58. En materia de Medio Ambiente la participación no se realiza directamente en un órgano de la AMA sino a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente, creado en el Decreto 139/1982, de 3 de noviembre (BOJA, del 15), cuya composición fue modificada por el Decreto 243/1984, de 25 de septiembre (BOJA del 19). En el caso del Patronato de la Alhambra y Generalife no hay cabida a representantes del sector privado, salvo en la Comisión Técnica, donde es posible pero improbable. En el SAS no cabe la presencia privada en su Consejo de Administración ni en los Consejos Territoriales de Salud, pero sí de los empresarios en la Comisión de Seguimiento.
59. Definición tomada de DONAHUE, «La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados». Barcelona. Paidós. 1991, pág. 295. En el mismo sentido WALKER: «Se puede decir que la privatización tiene lugar cuando la responsabilidad de un servicio o una parte concreta de un

las formas recogidas de colaboración entre el sector público y el privado en Andalucía, serían susceptibles de incluirse dentro de la privatización, aunque, claro es, con distinto grado de intensidad. Privatización, en definitiva puede entenderse como las políticas públicas de limitación del papel del sector público y de incremento del papel del sector privado.

Según la definición adoptada de privatización, se incluye en la misma la creación de organizaciones regidas por normas de funcionamiento privadas. La huida del régimen común de las Administraciones públicas hacia formas de funcionamiento propios de la empresa privada supone la privatización de ciertos sectores de la Administración andaluza. No se debe pensar, por tanto, que la elección del régimen jurídico por el que se deba regir un sector de la Administración es algo sin importancia. Hay que recordar que coexisten diversos tipos de organismos realizando funciones similares pero con personificaciones distintas, lo cual remite a una elección política previa. Por ello, la decisión de crear sociedades mercantiles, entes públicos de gestión u Organismo Autónomos comerciales e industriales, en lugar de prestar los servicios públicos de una forma indiferenciada supone una cierta voluntad privatizadora que presenta una tendencia creciente.

El volumen del sector público andaluz no es llamativo si se compara con el del Estado, pero no deja de ser significativo si se compara con las competencias transferidas. En este sentido se puede afirmar que la incorporación de nuevas actividades a la Administración andaluza o el aumento de la relevancia política de una ya prestada en el pasado, viene acompañada casi siempre de su personificación privada. Tómese como ejemplo las actividades culturales o de servicios sociales.

Además, se puede aventurar a raíz de las declaraciones de los responsables políticos de la Junta de Andalucía que existe una tendencia experimental a introducir criterios privatizadores más intensos en la gestión pública. Baste citar dos ejemplos: privatización de la gestión de los espacios naturales andaluces⁶⁰; y la privatización parcial de ciertos servicios sanitarios. Además de la empresa pública de Gestión del Hospital de Marbella, hay que señalar el intento fallido de creación en 1992 por la Junta de Andalucía de la «Empresa Servicios de Urgencia Regionales Sociedad Anónima». Sus fines eran el de posibilitar la adecuación de las unidades organizativas del SAS a una mejor gestión del servicio público y el de obtener

servicio pasa, total o parcialmente, al sector privado, y cuando los criterios de mercado, como la obtención de beneficio o la capacidad de pago, son utilizados para racionar o distribuir beneficios y servicios». Citado por ASCOLI en la obra de RODRIGUEZ CABRERO, GREGORIO (comp.). «Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual». Barcelona. Icaria. 1991, pág. 223.

60. EL PAIS, 22-07-1991 y 24-02-1992.

el máximo aprovechamiento social y rentabilidad económica de los servicios de urgencia y emergencia sanitarios. En el proyecto de Decreto de creación se posibilitaba el que a la ampliaciones de capital de la empresa «podrán acudir organismos y empresas de la Junta de Andalucía, así como otras Entidades y Administraciones Públicas, sin que en ningún caso la participación directa o indirecta de la Junta de Andalucía pueda ser inferior al cincuenta y uno por ciento del capital social». Se trataba, en definitiva de privatizar la puerta de entrada al servicio público andaluz de salud. La fuerte oposición sindical impidió que se continuase la tramitación del proyecto a las pocas semanas de su divulgación. No obstante, parece que el tema se retoma para 1994, según se deduce del proyecto del presupuesto para 1994⁶¹.

A resultados de lo visto hasta ahora cabe señalar una serie de tendencias relacionadas con el sector público andaluz y sus tendencias privatizadoras. Una primera hipótesis señala una paulatina generalización de la utilización de fórmulas de gestión privadas, en especial en las actividades que dotan de contenido al Estado de Bienestar, de forma más evidente en las actividades culturales y de servicios sociales. Hay evidencias ya señaladas en ese sentido y que hacen que debe estudiarse con atención la participación de capital privado en la propiedad de las sociedades que gestionan las actividades citadas, así como las conexiones del sector privado, en las formas ya tratadas, con las empresas públicas andaluzas.

La segunda tendencia se refiere a que se verá incrementada la actividad de fomento del sector privado o semiprivado en detrimento de la intervención directa de la Administración. Habrá que estudiar las partidas presupuestarias en los próximos años referidas a las transferencias corrientes y de capital y las referidas a la contratación con empresas privadas.

La última concluye la anterior: surgirá por iniciativa pública un conglomerado de organizaciones privadas o semiprivadas que realizarán algunas de las tareas tradicionales del sector público; a la vez, las nuevas necesidades sociales no se incorporarán a las fórmulas tradicionales de gestión sino a las organizaciones mencionadas. Es posible que este surgimiento no esté al principio compensado por instrumentos de control públicos que garanticen el cumplimiento del interés general.

61. En la «Presentación del Proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994», Sevilla, Consejería de Economía y Hacienda, 1993, pág. 58.

BIBLIOGRAFIA

- ARENILLA, Manuel (1991) «Lo inevitable de la Función Pública Andaluza». *Administración de Andalucía*, nº 8.
- BAENA, Mariano (1992) *Curso de Ciencia de la Administración. Vol. II. Primera parte. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*. Mimeografiado.
- BARBERAN ORTI, R., y LOPEZ LABORDA, . (1993) «El sector público autonómico de Aragón en 1992». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 2.
- BARNES, Javier (1988) «Descentralización y desconcentración en Andalucía». *Documentación Administrativa*, nº 214.
- BARZELAY, Michael (1987) «El socialismo andaluz: la ideología política y la política económica de una comunidad autónoma española». *Estudios Regionales*, nº 17.
- CALONGE, (1986) «Un exponente de la problemática actual entre las CC.AA. y las Provincias: la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales», *REALA*, nº 232.
- CHEVALLIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele (1983) *La Ciencia Administrativa*. México. FCE-INAP.
- Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía (1993) *Memoria de Actividades 1992. Consejería de Economía y Hacienda*. Consejería de Economía y Hacienda.
- Consejería de Hacienda y Planificación de la Junta de Andalucía (1990) *Las empresas de la Junta de Andalucía: régimen jurídico de las entidades de derecho público que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado*. Sevilla. Consejería de Hacienda y Planificación.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. *Diez años de gestión. Memoria 1979-1989* (1990). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
- Dirección General de Patrimonio, Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía (1991) *El sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Patrimonio, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía (1992) *El Sector Público empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1990*. Consejería de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Patrimonio, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía (1993) *Sector Público empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1991*. Consejería de Economía y Hacienda.
- DONAHUE, John D. (1991) *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*. Barcelona. Paidós.

- Instituto de Fomento de Andalucía (1993) *Instituto de Fomento de Andalucía. Memoria 1992*.
- PALLARES, Manuel (1984) *La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, CEMCI, Granada.
- PORRAS NADALES Y RUIZ-RICO (EDIT.) (1990) *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Barcelona. Ariel.
- Presentación del Proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994, Sevilla, Consejería de Economía y Hacienda.
- Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1992. Estado de Ingresos y Gastos por Programas. Vol. I y II.
- Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1993. Estado de Ingresos y Gastos por Programas. Vol. I y II.
- Proyecto del Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1994. Estado de Ingresos y Gastos por Programas. Vol. I y II.
- RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio (Comp.) (1991) *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*. Barcelona. Icaria.