

**GRADO EN GESTIÓN**  
**Y**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL**  
**DE LA**  
**JUNTA DE ANDALUCÍA**

16/03/2014

Concepción Romero Reinoso

SEVILLA

## ABREVIATURAS

ADRIANO / eIUS	Sistema para la gestión de la administración de la Justicia de Andalucía
AETSA	Agencia de evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía
AGAPA	Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía
AMAYA	Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CAPyDR	Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras (Sindicato)
CE	Constitución Española de 1978
DAPSA	Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, SA
EA	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
EASP	La Escuela Andaluza de salud Pública
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
EGMASA	Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A., (sociedad mercantil)
EPES	Agencia Pública Empresarial de Emergencias Sanitarias
FAFFE	“Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
GERONTE	Gestión de los Recursos Humanos, Oposiciones, Nóminas, Turnos, Traslados y Expedientes del Servicio Andaluz de Salud
GETISA	Empresa Andaluza de Gestión de tierras, SA (sociedad mercantil)
IARA	Instituto Andaluz de Reforma Agraria
IAVANTE	Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud que absorbió a la Fundación Pública Andaluza para el Avance Tecnológico y Entrenamiento Profesional
IDEA	Agencia pública empresarial de Innovación y Desarrollo de Andalucía
JUPITER	Sistema Integrado de Elaboración de Presupuesto y Tesorería
LAJA	Ley 9/2007, 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.
LCSP	Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
LGHP	Ley 5/1983, de 19 de julio, general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la 5/1983, de 19 de julio
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común
NPM	New Public Managment
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SAE	Servicio Andaluz de Empleo
SAS	Servicio Andaluz de Salud
SENECA	Gestión de Centros Docentes y Servicios Avanzados
SIRHUS	Sistema de Información de los Recursos Humanos de la Junta de Andalucía
SUR	Sistema Unificado de Recursos
TRLCSP	Ley 30/2007, también derogado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 15 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLGHPJA	Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
UGT	Unión General de Trabajadores (Sindicato)

## INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>4</b>
<b>2. NORMATIVA PROPIA DE LA JUNTA ANDALUCIA.....</b>	<b>6</b>
<b>3. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA - LEY 9/2007, DE 22 DE OCTUBRE, DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (LAJA) .....</b>	<b>9</b>
<b>4. ORGANIZACIÓN INSTRUMENTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA - LEY 9/2007, DE 22 DE OCTUBRE, DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (LAJA) TRAS SU MODIFICACIÓN POR LEY 1/2011, DE 17 DE FEBRERO. ....</b>	<b>11</b>
<b>4.1 CLASIFICACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE ESTOS ENTES .....</b>	<b>13</b>
4.1.1. Agencias.....	15
4.1.2 Entidades Instrumentales Privadas.....	20
<b>4.2 REGULACIÓN DE LOS “ENTES INSTRUMENTALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA” ETAPA ANTERIOR LAJA (Ley 5/1983, de 19 de julio de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía). .....</b>	<b>23</b>
<b>5. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES Vs COMPENTENCIAS INSTRUMENTALES. HUÍDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>26</b>
<b>6. PRIVATIZACIÓN, DESREGULACIÓN, EXTERNALIZACIÓN Y EFICIENCIA EN EL PROCESO. ....</b>	<b>32</b>
<b>7. REFERENCIA A LA REORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. DISPOSICIÓN ADICIONAL 19 DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA 2014 (Ley 7/2013, de 23 de diciembre). ....</b>	<b>35</b>
<b>7.1. NÚMERO DE EMPRESAS INSTRUMENTALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. DATOS ESTADÍSTICOS PRESUPUESTARIOS, RECURSOS HUMANOS. ....</b>	<b>40</b>
7.1.1 Evolución en el número del sector público en Andalucía.....	41

7.1.2 Análisis empírico comparativo de dos entes instrumentales de la Administración General de la Junta de Andalucía.....	42
7.1.3 Empresa pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A (Sociedad Mercantil – DAPSA); Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (Empresa de régimen especial – AGAPA).....	43
7.1.4 Agencia Pública Empresarial EPES “Empresa pública de Emergencias Sanitarias”.....	54
<b>8. CONCLUSIÓN.....</b>	<b>62</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>64</b>

La implementación de una nueva estructura organizativa en la Administración General de la Junta de Andalucía en torno a los entes instrumentales, constituye uno de los mayores retos y reformas de esta Administración desde su creación. Los poderes públicos han justificado este cambio como la herramienta idónea para convertir la Administración de la Junta de Andalucía en una Administración eficaz y eficiente.

Este trabajo tiene por objeto analizar si esta huída del Derecho administrativo hacia estos entes instrumentales responde a los objetivos fijados y si mediante esta nueva regulación se cumple con dichos objetivos.

Para ello, analizaré elementos esenciales contenidos en la Ley de Administración de la Junta de Andalucía (Ley 9/2007, 22 de octubre), comparando las competencias de antiguos entes de la Administración de la Junta de Andalucía respecto de los nuevos y con las de los órganos administrativos institucionales públicos de esta Administración.

## **1. INTRODUCCIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL**

La Constitución Española de 1978 estableció un nuevo marco para la Organización Territorial del Estado, pasando de una estructura unitaria y centralista al denominado Estado de las Autonomías (art. 137 CE *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*).

Con la entrada de las autonomías en España y la asunción de responsabilidades de gestión, se hizo posible la creación de sectores públicos en cada Comunidad Autónoma. En Andalucía, al igual que en el resto de las Comunidades Autónomas españolas, nuestro sector público está formado no sólo por la Administración pública propiamente dicha, sino por una serie de entidades que se han dado en llamar *“la Administración Instrumental”*. Estos entes custodian y ejecutan políticas autonómicas desde sus respectivos ámbitos de actuación.

Todo este proceso culminó en una descentralización política desde el Estado central a las Comunidades Autónomas. El contenido y la formalización del traspaso de competencias estuvieron condicionados según la vía de acceso a la autonomía elegida por cada región (artículos 143 o 151 CE).

Al mismo tiempo, la Carta Magna reconoció en su art. 156.1 que *“las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”*.

Y es el art. 128.2 de la Constitución Española, también referible a las Comunidades Autónomas, donde encontramos el fundamento constitucional para la existencia de un sector público económico, o empresas públicas, como complemento de la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución Española (establecimiento de un sector público económico propio en concurrencia con el privado). Ambos artículos, aunque con diferente régimen jurídico de protección constitucional debido a su situación dentro del texto constitucional, integran, junto con los artículos 33 y 131, lo que se viene a denominar “La Constitución Económica”. El artículo 128.2 de la Constitución, reserva al Estado mediante Ley, la posibilidad de actuar en el mercado como un competidor más sobre la explotación en régimen de monopolio de ciertos recursos o servicios, con el único límite de que estos sean considerados esenciales.

Otro de los recursos que la Constitución Española asigna a las Comunidades Autónomas para su financiación son los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado y el producto de las operaciones de crédito (artículos 157.1 d) y e)); remitiendo a una ley orgánica la regulación del ejercicio de las competencias financieras (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas).

Es entre estos dos recursos, donde se puede ver y apreciar el Sector público Empresarial:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio, y demás de Derecho privado: Como pueden ser los rendimientos procedentes de las entidades mercantiles en las que participan las Comunidades Autónomas.
- El producto de las operaciones de crédito: Como agente de endeudamiento que evita su presencia en los presupuestos. La Ley Orgánica 8/1980 permite el endeudamiento para cubrir necesidades transitorias de tesorería por plazo inferior a un año.

## 2. NORMATIVA PROPIA DE LA JUNTA ANDALUCIA

Fuente constitucional: Según el artículo 149.1.18 de la Constitución española, el Estado tiene competencias exclusivas *en las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (...)*.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias son reguladas en los artículos 46 a 88 del capítulo segundo, título II de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las que interesan al tema de referencia de este trabajo, se expresan principalmente en los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía para Andalucía: 46.1, 47.1, 47.2, 60, 79.3, 79.4; así como los artículos 47.5 y 158 en conjunción con el 58.2.1 y 58.2.2; y de los artículos 42, 43 y 139, todos ellos relativos a la peculiaridad organizativa y las especialidades del régimen jurídico de la Administración autonómica.

También son de destacar los artículos 47.1.1, 47.2.2, 47.2.3, 47.3, 47.4, 112 y 123.2 del Estatuto de autonomía por lo que refiere el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma para legislar al respecto.

La mayor referencia en el Estatuto de Autonomía del 2007 se encuentra en el artículo 158 que dispone que *“La Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas y otros entes instrumentales, con personalidad jurídica propia, para la ejecución de funciones de su competencias”*. Y el artículo 130.1 que proclama que *“la Cámara de Cuentas, es el órgano de control de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía”*, que se reitera en el artículo 194 al establecer que *“corresponde a la Cámara de cuentas la fiscalización externa del sector público andaluz en los términos del artículo 130”*.

En definitiva, la Administración andaluza desde sus orígenes, en aplicación al principio de descentralización consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución y en el ejercicio legítimo de su competencia exclusiva sobre la organización de sus instituciones ha venido contando con entidades y organismos instrumentales creados para colaborar en la consecución de sus objetivos generales. Dichas entidades han adoptado en el tiempo una pluralidad de formas jurídicas: organismos autónomos, entidades de Derecho público, sociedades mercantiles, agencias, fundaciones, consorcios, etc.



Todo ello ha ocurrido, y sigue ocurriendo, bajo el lema de “modernizar o reformar la Administración pública”, con el objetivo o finalidad de crear una estructura que funcionalmente preste una pluralidad de servicios públicos propios, de manera eficaz y eficiente, en consonancia con el dinamismo de la sociedad en la que se desenvuelve.

En parte, esto es debido a las disfunciones que padece nuestro modelo de Administración burocrática, definido por Max Weber<sup>1</sup>, el cual no ha sido capaz de proporcionar los resultados deseados. Disfunciones, que el mismo ya preconizaba: “*la burocracia puede anquilosarse, dado que quienes tienen poder buscan preservarlo; y/o a carecer de flexibilidad, por ejemplo, cuando confronta casos individuales o especiales*”. Esto junto con las posibilidades que el artículo 6 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) brinda, ha hecho que muchas de las actividades que antes eran ejercidas por el sector público, pasen a ser gestionadas en régimen de Derecho privado, bajo la figura de Entes públicos en sus diversas variedades.

Siguiendo la línea de Rodríguez Arana<sup>2</sup>: “*La práctica totalidad de los procesos de reforma y modernización administrativa de las Autonomías se declaran dirigidos, como es lógico, a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano*”, aunque hay que corroborar que esta afirmación sea tan certera como se expresa.

Por tanto, con el objetivo de mejorar la gestión a través de incrementar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, se asiste a la novedosa implantación de técnicas gerenciales o de *management*, muchas de ellas procedentes del mundo privado empresarial, y que han sido implantadas de manera exitosa en organizaciones públicas de países de nuestro entorno cultural. Movimientos organizativos como el *New Public Management* (López Camps & Gadea Cabrera, 2001 – Nueva Gestión Pública), que aparece en los años 70 y es una corriente de pensamiento y práctica político-administrativa difundida a nivel mundial como eje de cambio y de modernización de las Administraciones Públicas. La NGP enfrenta a una Administración pública burocrática

---

<sup>1</sup> WEBER, Max. *¿Qué es la burocracia?*, Editorial, Espasa, 3ª edición, Madrid 1989.

WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. J. Medina Echevarría, ed. J. Winckelmann, FCE México, 1964.

<sup>2</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime: “*Derecho Administrativo Español*” Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional. Editorial Netbiblo, S.L. (2008).

(Max Weber), ineficiente e incapaz de adaptarse a los entornos cambiantes que vienen surgiendo (dimensión del sector público, nuevas tecnologías, nuevas políticas públicas, crisis del Estado de Bienestar, etc.). Se puede decir que este movimiento es causa directa en la evolución de la Administración instrumental.

El punto de partida de estas técnicas y entes instrumentales fue con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE<sup>3</sup>), que dedica por completo el Título III (artículos 41 a 60) a la regulación de los organismos públicos. Aunque se desarrollo de manera más evidente en algunas Comunidades Autónomas, con la separación en las funciones de financiación y ejecución, a través de la externalización de determinados servicios. Con ello, se crearon diferentes órganos, instrumentos y mecanismos con los que poder conseguir los objetivos de modernización propuestos.

Inicialmente, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, estos organismos estaban regulados de manera dispersa y difusa, sin entrar en muchos por menores, en la Ley general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la 5/1983, de 19 de julio<sup>4</sup> y de manera supletoria teníamos la LOFAGE.

El gobierno andaluz, quiso clarificar toda esta clasificación de los entes instrumentales y por ello aprobó la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), que contiene el núcleo legislativo de la Administración institucional de la Junta de Andalucía. Mediante esta ley, la Junta de Andalucía se organiza en torno a una red de consejerías y de entidades (institutos, agencias, sociedades mercantiles, etc.) que le sirven como instrumento de gestión política en el proceso de separación/externalización hacia estos entes de determinados servicios, dotándolos de una amplia autonomía de gestión.

Esta ley ha sufrido algunas modificaciones desde su creación:

- Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

---

<sup>3</sup> El artículo 43 LOFAGE, clasifica estos organismos públicos fundamentalmente en Organismos Autónomos, Entidades públicas empresariales y Agencias Estatales.

<sup>4</sup> Vigente hasta marzo de 2010, que fue derogada por la disposición derogatoria única del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2010
- Decreto- Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010.
- Decreto-Ley 7/2010, de 28 de diciembre, derogado por Ley 4/2011, de 6 de junio
- Ley 1/2011, de 17 de febrero, modificada por Ley 17/2011, de 23 de diciembre, de reordenación del sector público de Andalucía.
- Ley 18/2011, de 23 de diciembre, ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012.
- Decreto-Ley 2/2012, de 19 de junio, derogado por Ley 4/2012, de 21 de septiembre, que modifica determinados aspectos de la LAJA en su organización territorial.

### **3. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA - LEY 9/2007, DE 22 DE OCTUBRE, DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (LAJA)**

La Junta de Andalucía es la institución en la que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma<sup>5</sup>. Está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.

El Gobierno de la Junta de Andalucía cuenta actualmente con 1 Vicepresidencia y 11 departamentos, denominados Consejerías:

- ✓ Consejería de la Presidencia
- ✓ Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales
- ✓ Consejería de Hacienda y Administración Pública
- ✓ Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo

---

<sup>5</sup> Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía.

- ✓ Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales
- ✓ Consejería de Educación, Cultura y Deporte
- ✓ Consejería de Justicia e Interior
- ✓ Consejería de Fomento y Vivienda
- ✓ Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural
- ✓ Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- ✓ Consejería de Turismo y Comercio.

## GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Gobierno de la Junta de Andalucía



**Tabla 3.1:** Organización institucional IX Gobierno de la Junta de Andalucía.

En cuanto a su modelo de organización territorial provincial, está estructurado sobre Delegaciones del Gobierno y Delegaciones Territoriales.

Existe una Delegación del Gobierno por cada provincia andaluza y una Subdelegación en el Campo de Gibraltar. Las Delegaciones del Gobierno son la primera autoridad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la provincia e integran las competencias periféricas de las siguientes consejerías:

- Presidencia
- Administración Local y Relaciones Institucionales
- Justicia e Interior

- Hacienda y Administración Pública

En cada una de las provincias andaluzas existen, además, 5 Delegaciones Territoriales que desarrollan los servicios periféricos de una o varias consejerías, en función de su volumen competencial:

- Economía, Innovación, Ciencia y Empleo
- Agricultura, Pesca y Medio Ambiente (desarrolla las competencias de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en cada provincia).
- Igualdad, Salud y Bienestar Social
- Educación, Cultura y Deporte
- Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio (desarrolla las competencias de la Consejería de Fomento y Vivienda y la de Turismo y Comercio, en cada provincia).

#### **4. ORGANIZACIÓN INSTRUMENTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA - LEY 9/2007, DE 22 DE OCTUBRE, DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (LAJA) TRAS SU MODIFICACIÓN POR LEY 1/2011, DE 17 DE FEBRERO.**

La Ley 9/2007, de 22 de octubre, Ley de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), es la nueva ley que va a regular la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Administración andaluza. Esta norma apuesta por una nueva y moderna Comunidad Autónoma, por una Administración pública más ágil y cercana a las necesidades sociales de la ciudadanía andaluza, mediante la simplificación de trámites administrativos y sin menospreciar la calidad de los servicios públicos. Es decir, la finalidad de esta norma es conjugar los principios de eficacia, eficiencia, igualdad de trato entre hombres y mujeres, modernización del aparato administrativo, mejora continuada en la calidad de los servicios y la adopción de nuevas tecnologías, todo ello, en orden a simplificar la gestión administrativa.

Estos objetivos responden el modelo organizativo previsto en la presente Ley, en la que se ofrece una regulación de la llamada “Administración instrumental”, de su diversa tipología y del régimen jurídico propio de cada una de las entidades que la componen.

En definitiva, la presente ley regula la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entes instrumentales (cuando actúen en el ejercicio de potestades administrativas).

La aprobación de esta Ley por el Parlamento Andaluz supuso un cambio en la tipología de la Administración instrumental dentro de la organización de la Junta de Andalucía, introduciendo la idea de “Agencia” e intentando poner un cierto orden en la pluralidad de instrumentos existentes. Posteriormente ha sufrido una importante modificación a través de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

En la LAJA se permite que la Administración de la Junta de Andalucía pueda constituir con otras Administraciones Públicas y otras entidades públicas o privadas organizaciones personificadas de gestión para la consecución de finalidades de interés común, que pueden adoptar la forma de consorcios o de sociedades mercantiles. Corresponde al Consejo de Gobierno autorizar la creación de dichos entes o la integración de la Junta de Andalucía en ellos, previo informe de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda (artículo 12 LAJA). Así, corresponde a la consejería competente en materia de Hacienda, en el ámbito de sus competencias específicas, el control económico financiero del sector público andaluz, y en su caso, las autorizaciones, en relación con la creación, alteración y supresión de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y los consorcios, ya que a la consejería competente en materia de Administración pública le asigna las propuestas y emisión de informes en relación con la creación, alteración y supresión de las entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía.

Hay que tener en cuenta que, según las normas establecidas en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95)<sup>6</sup>:

- Una unidad institucional se considera pública, cuando es controlada por las Administraciones Públicas, es decir, cuando éstas tienen la capacidad para determinar la política general de la unidad mediante el nombramiento de sus administradores (acciones, derecho a nombrar administradores, etc.).

---

<sup>6</sup> Aprobado por el Reglamento nº 2223/96, de 25 de junio, del Consejo de la Unión Europea.

- Una unidad se considera productora de mercado si vende su producción a precios significativos, es decir, cuando sus ventas cubran más del 50% de sus costes de producción.

Con carácter general, el Sector Público empresarial de Andalucía se rige por el Título III LAJA, cuyas principales características estructurales, son las siguientes:

- Son entidades dotadas de personalidad jurídica propia
- Son entidades creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico.
- Su objeto es realizar aquellas actividades que por razones de eficacia esté justificada su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía.
- En el caso de que se creen entidades instrumentales que supongan duplicación de la organización administrativa o de otras entidades ya existentes, habrán de suprimirse o reducirse las funciones o competencias de una u otra.
- El control económico-financiero corresponde a la consejería competente en materia de Hacienda. También la emisión de informes, autorizaciones para la creación, alteración o supresión de estas entidades y consorcios.

#### **4.1 CLASIFICACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE ESTOS ENTES**

Estas entidades tienen personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorerías propias, así como autonomía de gestión en los términos de la LAJA, y se ajustarán al principio de instrumentalidad, con arreglo al cual los fines y objetivos que se les asignan específicamente son propios de la Administración de la que dependen.

La LAJA, tras su modificación por la Ley 1/2011, reparte las competencias relacionadas con las entidades instrumentales entre las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y Hacienda, en el Decreto 4/2013, de 9 de septiembre se establece la nueva reordenación del gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía, correspondería a la consejería de Hacienda y Administración Pública. Correspondiendo a la Secretaría General para la Administración pública las propuestas y emisión de informes en relación con la creación, alteración y supresión de las entidades públicas

vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, y en general le corresponde a la consejería de Hacienda y Administración Pública el control económico-financiero del sector público andaluz, así como la emisión de informes, autorizaciones en su caso, sobre la alteración, creación y supresión de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y de los consorcios del artículo 12 LAJA.

Al igual que diferencia el artículo 43 LOFAGE para la Administración General del Estado sus organismos públicos (Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y Agencias Estatales), vemos como la Junta de Andalucía continúa en una similar clasificación según los artículos 52 y 54 LAJA (cada organismo se explicará detalladamente en los apartados 4.1.1 y ss):

a) Agencias

- a. Agencias administrativas: Podemos comprobar la analogía de las características de este organismo con la de los Organismos Autónomos<sup>7</sup> previstos en los artículos 45 y ss LOFAGE para la Administración General del Estado.
- b. Agencias públicas empresariales: al igual que las anteriores, estas se corresponden con las Entidades Públicas empresariales<sup>8</sup> previstas en los artículos 53 y ss LOFAGE, para la Administración General del Estado.
- c. Agencias de régimen especial: estas son novedosas, ya que pueden desarrollar cualesquiera actividades encomendadas a las Agencias administrativas o a las Agencias públicas empresariales, siempre que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad y requieran especialidades en su régimen jurídico.

---

<sup>7</sup> Características: Se crean por Ley (art. 61 LOFAGE); dependen de un Ministerio (art. 43.2 LOFAGE); se rigen por el derecho administrativo; Actividades de fomento prestacionales o de gestión de servicios públicos (art. 45.1 LOFAGE).

<sup>8</sup> Características: Se crean por Ley (artículo 61 LOFAGE); dependen de un Ministerio o de un organismo autónomo (art. 43.3 LOFAGE); se rigen por el derecho privado salvo excepciones (Art- 53.2 LOFAGE); Actividades prestacionales, de gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación (Art. 53.1 LOFAGE); Pueden ejercer potestades administrativas (art. 54 LOFAGE).



- b) Entidades instrumentales privadas
  - a. Sociedades Mercantiles del sector público andaluz
  - b. Fundaciones del sector público andaluz

Existen otras formas instrumentales contenidas en la LAJA pero no atribuidas expresamente en la clasificación anterior. Me refiero a los consorcios, como organizaciones personificadas de gestión (artículo 12 LAJA).

#### **4.1.1. Agencias**

Reguladas en el capítulo II del Título III, artículos 54 a 74 LAJA (ampliamente reformado por la Ley 1/2011).

Las Agencias son entidades que tienen personalidad jurídica pública y la consideración de Administración institucional dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía, para la realización de actividades de la competencia de la comunidad Autónoma en régimen de descentralización funcional.

Dentro de la esfera de sus competencias, corresponden a estas agencias las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos previstos en sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria.

Existen tres tipos de Agencias:

- a) Agencias administrativas: Son entidades públicas que se rigen por el Derecho administrativo, a las que se atribuye, en ejecución de programas específicos de la actividad de una consejería, la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas. Estas agencias se rigen por el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad que el establecido para la Administración de la Junta de Andalucía. Para el desarrollo de sus funciones dispondrán de las potestades públicas que tengan expresamente atribuidas por sus estatutos. Se adscriben a una Consejería, a la que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad. De manera excepcional se podrán adscribir a otra agencia administrativa, con el objeto de coordinar varias de ellas.

El personal al servicio de estas agencias serán funcionario, laboral, o en su caso estatuario, en los mismos términos que los establecidos para la Administración de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que la Ley de creación de la agencia establezca de manera excepcional peculiaridades del régimen de personal en las materias de oferta de empleo, sistema de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal.

Con respecto a las personas titulares de las presidencias, direcciones o asimilados de las agencias administrativas serán nombradas y separadas libremente por el Consejo de Gobierno y tienen la consideración de altos cargos a efectos de la normativa sobre incompatibilidades. Esta persona tiene atribuida la gestión de los recursos humanos.

Requisitos para la creación de estas agencias:

- Necesidad de dotar al servicio o actividad de una especial autonomía de gestión respecto de los órganos de la Consejería a los que se encuentre adscrito.
  - Que exista un patrimonio que por su especial volumen o entidad requiera su gestión a través de una entidad con personalidad jurídica.
  - Que exista un servicio susceptible de financiarse en más de un 50% mediante los ingresos que genere su propia actividad.
- b) Agencias públicas empresariales: Son entidades públicas a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, y que aplican técnicas de gestión empresarial en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías. Se adscriben a una o varias consejerías, aunque de forma excepcional, pueden adscribirse a una agencia cuyo objeto consista en la coordinación de varias de ellas.

Estas agencias ejercerá las potestades administrativas que expresamente se les atribuyan, y solo pueden ser ejercidas por aquellos órganos que tengan asignada esta facultad en sus respectivos Estatutos. Según LAJA los órganos de las agencias públicas empresariales no son asimilables en cuanto a su rango

administrativo al de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, salvo las excepciones fijadas en sus estatutos. En el caso de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales que deban corresponder exclusivamente a personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública, podrá llevarlas a cabo, bajo la dirección funcional de la agencia pública empresarial, el personal funcionario perteneciente a la Consejería o la agencia administrativa a la que esté adscrita.

Estas agencias se pueden dividir a su vez en dos tipos:

- a) Las agencias que tienen por objeto principal la producción, en régimen de libre mercado, de bienes y servicios de interés público destinados al consumo individual o colectivo mediante contraprestación.

Estas agencias se rigen por *Derecho Privado*, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los demás aspectos regulados: en LAJA, en sus Estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y otras disposiciones de general aplicación.

- b) Las agencias que tienen por objeto, en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías, y en el marco de la planificación y dirección de estas, la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación sin actuar en régimen de libre mercado.

Estas agencias se rigen por el *Derecho Administrativo* en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los demás aspectos regulados en LAJA, en la Ley General de la Hacienda pública de la Junta de Andalucía y en las demás de general aplicación. En los restantes aspectos se regirán por el *Derecho administrativo o por*

*el Derecho privado* según su particular gestión empresarial así lo requiera.

Con respecto al personal de estas agencias públicas empresariales, se rige en todo caso por el Derecho Laboral y lo que sea de aplicación la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y serán seleccionados mediante convocatoria pública en medios oficiales, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Será personal directivo, aquel que ocupe los puestos de trabajo determinados como tal en sus estatutos. Su régimen jurídico será el del artículo 13 EBEP y normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y respecto a la determinación y modificación de sus condiciones retributivas, la Consejería de Hacienda y Administración Pública, tendrá que informe previo y favorable al respecto.

- c) Agencias de régimen especial: Son entidades públicas a las que se atribuye cualesquiera de las actividades mencionadas en el artículo 65.1 LAJA (actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas), siempre que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad que requieran especialidades en su régimen jurídico.

Se rigen por el Derecho Administrativo en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas, sin perjuicio de la aplicación del Derecho privado en aquellos ámbitos en que su particular gestión así lo requiera.

Se adscriben a la Consejería competente por razón de la materia y excepcionalmente pueden adscribirse a una agencia administrativa o de régimen especial cuyo objeto consista en la coordinación de varias de ellas.

El personal de estas agencias podrá ser funcionario, para aquellas funciones que impliquen el ejercicio de autoridad, o personal sujeto a Derecho laboral.

Estas agencias disponen de competencias en materia de oferta de empleo, sistema de acceso, etc. Es decir, pueden seleccionar directamente a través de sus

propios órganos de selección a su personal laboral, y respecto a su personal funcionario, la oferta de empleo de la agencia se integrará en la correspondiente oferta de empleo público de la Administración de la Junta de Andalucía, bien a través de la consejería en la que se encuentre adscrita, o de forma excepcional por la propia agencia, previa autorización, de la Consejería competente en materia de función pública.

Al igual que en las agencias públicas empresariales, con respecto a su personal directivo, se requiere informe previo y favorable de la Consejería de Hacienda y AP, para la determinación y modificación de sus condiciones retributivas.

La creación de las agencias administrativas y públicas empresariales se efectuará por ley, que establecerá:

- a) El tipo de entidad que se crea, con indicación de sus fines.
- b) Las peculiaridades de sus recursos económicos, y de su régimen de personal y fiscal, y cualesquiera otras que, por su naturaleza exijan norma con rango de ley.

Sus estatutos se aprobarán por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente por razón de la materia y previo informe de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y Hacienda. Y tendrán que ser aprobados y publicados en El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con carácter previo al inicio del funcionamiento efectivo de la entidad correspondiente.

La adscripción de estas agencias a una o varias Consejerías o a una agencia se efectuará por Decreto del consejo de Gobierno.

Las de régimen especial requerirán autorización previa por ley, que establecerá su objeto y fines generales, y se producirá con la aprobación de su estatuto por decreto del Consejo de Gobierno a propuesta conjunta de las personas titulares de las consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda.

El contenido de los estatutos de cualquier tipo de agencia incluirá:

- La determinación de sus máximos órganos de dirección, unipersonales o colegiados, sus competencias, su forma de designación, indicando aquellos cuyas resoluciones agoten la vía administrativa

- Funciones y competencias, con indicación de las potestades administrativas que la entidad pública pueda ejercitar (...)
- El patrimonio que se le adscriba para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos con los que se vaya a financiar.
- Su régimen de recursos humanos, patrimonio, contratación, presupuestario, económico-financiero, de intervención, de control financiero y de contabilidad.
- La facultad de creación o participación de sociedades mercantiles cuando sea imprescindible para la consecución de los fines asignados.

La modificación, refundición, extinción y liquidación se producirá por ley cuando suponga alteración de sus fines, del tipo de entidad o de las peculiaridades relativas a los recursos económicos, al régimen del personal, patrimonial o fiscal y cualesquiera otras que exijan norma con rango de ley, sin perjuicio de que por razones de eficacia, eficiencia y de economía del gasto público aun conteniendo las peculiaridades anteriores pueda realizarse por Decreto del Consejo de gobierno, previo informe de las Consejerías competentes en materia de Hacienda y de Administración Pública.

El régimen jurídico de su patrimonio será el previsto en la legislación patrimonial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Serán objeto de impugnación, reclamación y recursos administrativo en el ejercicio de sus potestades administrativas. Y su régimen presupuestario será el establecido por la Ley General de la Hacienda Pública de la comunidad Autónoma de Andalucía y demás disposiciones de aplicación para cada tipo de agencia.

#### **4.1.2 Entidades Instrumentales Privadas**

Tienen personalidad jurídica privada, por lo que en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad. Se requerirá autorización del Consejo de gobierno para cualquier fórmula de participación o reglada en entidades por parte de las Consejerías o entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, distinta de las previstas en la legislación sectorial o en la presente ley.

Se clasifican en:

- a) Sociedades mercantiles del sector público andaluz → Son regulación está contemplada en la LAJA, Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHPJA), además de las contemplaciones que la Leyes de presupuestos anualmente contengan al respecto.

Tienen la consideración de sociedades mercantiles del sector público andaluz las previstas en la Ley General de la Hacienda Pública y en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las Sociedades Mercantiles del sector público andaluz tendrán por objeto la realización de actividades comerciales o de gestión de servicios en régimen de mercado, actuando bajo el principio de la libre competencia. En ningún caso, podrán ejercer potestades administrativas, y su personal se rige por el Derecho laboral, cuyo nombramiento, irá precedido de convocatoria pública y de los procesos selectivos correspondientes, basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad (DA 7ª Ley 1/2011).

Las retribuciones de este personal se fijan en convenio colectivo separado de otros acuerdos en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía. Y para su personal directivo serán autorizadas por la persona titular de la Consejería a que se encuentre adscrita las sociedades, previo informe favorable de la consejería de Hacienda y Administración Pública. Existe una condición para este personal, en la que dice que no podrán percibir una retribución íntegra anual, por todos los conceptos dinerarios o en especie, incluida la productividad y cualquier otro incentivo o concepto, superior a la fijada para la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía en la Ley anual del Presupuesto, sin perjuicio de la retribución por antigüedad que pudiera corresponderles de acuerdo con la normativa vigente (Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo).

Se puede observar, que la participación del capital de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus organismos autónomos y demás entidades de derecho público tanto de forma directa o indirecta, es mayoritaria.

Corresponde al Consejo de Gobierno autorizar su creación, en los términos y condiciones previstos en la Legislación patrimonial de la comunidad Autónoma de Andalucía. Este acto administrativo deberá ser objeto de publicación en el BOJA y tendrá que contener como mínimo:

- Denominación
- Forma jurídica de la sociedad
- Descripción de las actividades que integran el objeto social.
- La posibilidad de facultad, participar o crear otras sociedades mercantiles.
- Participación de la Administración en el capital social.
- Líneas básicas de su organización y funcionamiento, y en su caso del consejo de administración.
- Consejería o agencia de adscripción.

b) Fundaciones del sector público andaluz → Son entidades sin ánimo de lucro que se rigen por la Ley de Fundaciones (Ley 10/2005, de 31 de mayo de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Su personal se rige por el Derecho Laboral. El nombramiento de su personal no directivo irá precedido de convocatoria pública en medios oficiales y de los procesos selectivos correspondientes basados en los principios de igualdad, merito y capacidad.

Se consideraran Fundaciones, tanto aquellas que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía, sus organismos públicos o demás entidades o empresas de la Junta de Andalucía, como aquéllas que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades.

Desarrollaran actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades fundadoras, debiendo contribuir a la consecución de los fines de las



mismas, sin que ello suponga la asunción de la titularidad de las competencias de estas.

No pueden ejercer potestades públicas, ni comportar el establecimiento de servicios públicos.

Es necesario recordar que según el artículo 11 de la Ley 7/2013, de 31 de diciembre de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2014, constituyen el sector público andaluz a los efectos de créditos de personal: (...) a) *Las instituciones y la Administración de la Junta de Andalucía y las agencias administrativas.* b) *Las agencias de régimen especial.* c) *Las agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz, consorcios, fundaciones y demás entidades a que se refiere el artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda pública de la Junta de Andalucía.* (...).

Así como en su artículo 30, habla del régimen de financiación de la actividad de las agencias públicas empresariales, agencias de régimen especial, sociedades mercantiles del sector público andaluz y entidades asimiladas, con cargo a aportaciones de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas, estipulando que estos entes podrán financiarse “*a través de transferencias de financiación, de explotación o de capital, transferencias con asignación nominativa, financiadas con Fondos Europeos u otras transferencias finalistas; subvenciones; encomiendas de gestión de actuaciones de competencia de las Consejerías o agencias administrativas; ejecución de contratos de los que puedan resultar adjudicatarias; e ingresos que pueden percibir por cualquier otro medio. Podrán incluso acudir a operaciones de endeudamiento previa autorización de la Consejería de Hacienda y Administración pública y, salvo excepciones regularizables al cierre del ejercicio, dentro de los límites del programa anual de endeudamiento acordado entre la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado*”.

#### **4.2 REGULACIÓN DE LOS “ENTES INSTRUMENTALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA” ETAPA ANTERIOR LAJA (Ley 5/1983, de 19 de julio de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía).**

Para una mejor comprensión de cómo han desembocado estos entes a los actuales, es necesario analizar su configuración con anterioridad a la normativa vigente.

La Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es la normativa que contemplaba la regulación y características de los entes instrumentales de la Junta de Andalucía con anterioridad a la LAJA y LOFAGE, actuaba como norma supletoria en Andalucía.

Los artículos 4, 5, 6 y 6 Bis de dicha ley contempla en régimen de descentralización funcional, y regulados por la Ley de Presupuestos de cada año a los entes institucionales diferenciando dos grandes grupos:

- Organismos autónomos: Configurados como Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de la Junta de Andalucía. La autorización para su creación, cese y competencias será por Ley del Parlamento Andaluz. Se rigen por Derecho administrativo, sus actos son impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa y su personal es funcionario. Son auténticas administraciones a los que se les atribuye incluso un presupuesto público. Su clasificación en función de sus funciones:
  - Organismos autónomos de carácter administrativo
  - Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.
- Empresas públicas de la Junta de Andalucía: Se rigen por el Derecho privado, su personal es laboral.
  - Entidades de Derecho Público: con personalidad jurídica que por Ley del Parlamento Andaluz tienen que ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.
  - Sociedades Mercantiles: en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus organismos autónomos y demás entidades de Derecho público (entendiendo como representación mayoritaria cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia sean nombrados por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus organismos autónomos y empresas). Se rigen por las disposiciones de la legislación mercantil al igual que cualquier empresa privada.

- Consorcios, fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia.
- Fondos carentes de personalidad jurídica, cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Lo específico de todos estos entes institucionales lo constituye su carácter funcional, ya que son creados para ejecutar políticas en diversos sectores. Lo característico, sobre todo en las Sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia, es que no había una regulación específica en su constitución y organización.

Esta regulación era dispersa y habitualmente de rango reglamentaria, no favoreciendo la claridad del proceso. En definitiva, son estas entidades, las que representan lo que se ha llamado la huída del Derecho administrativo<sup>9</sup> y por ello la Administración de la Junta de Andalucía ha innovado con la LAJA para dar mayor claridad y transparencia al asunto.

Como referencia, la Disposición Final 1ª LAJA, modifica la Ley 5/1983, de 19 de julio estableciendo que:

- a) Las referencias efectuadas en la Ley a los “organismos” u “organismos autónomos” se entenderán hechas a las “agencias administrativas”.
- b) Las referencias efectuadas en la Ley a las “empresas” se entenderán hechas a las “agencias públicas empresariales” y a las “sociedades mercantiles del sector público andaluz” según corresponda.

**Tabla 4.2.1:** Comparativa LGHP / LAJA

Ley 5/1983, Ley General de la HP	Ley 9/2007, LAJA
Organismos autónomos	Agencias Administrativas
Entidades de Derecho público del artículo 6.1. b)	Agencias públicas empresariales
-----	Agencias de régimen especial

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>9</sup> Expresión acuñada por CLAVERO ARÉVALO, que en realidad es huida en general del Derecho público, incluyendo el presupuestario. “*Personalidad Jurídica. Derecho general y Derecho singular de las Administraciones Autónomas*”. Revista de documentación Administrativa (1962), n. 58.

Fenómeno que ha dado lugar a abundante literatura, como J.M. SALA ARQUER, “*Huída al Derecho privado y huida del Derecho*”, Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), 133, 1994; SILVIA DEL SAZ, junto con CARMEN CHINCHILLA Y BLANCA LOZANO: “*Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*”, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia y Editorial Civitas, S.A., 1º edición, Madrid 1992.

## **5. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES Vs COMPETENCIAS INSTRUMENTALES. HUÍDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

Siempre ha habido una confusión entre la labor de gobernar (que parte del Gobierno, mediante decisiones) con la de administrar (que se asigna a la Administración, mediante la resolución de asuntos corrientes y diarios de los ciudadanos). Inclusive, la íntima relación que tienen Administración y Derecho, principalmente con el administrativo. Es decir, Administración y gobierno, no pueden ser identificados sin más: *“ni los políticos son funcionarios ni los funcionarios son políticos”*.

Son varias las diferencias que podemos establecer al respecto entre estas dos figuras, por ver algunas decir que la Constitución dedica distintos artículos en su regulación: siendo el artículo 97CE dedicado al Gobierno y el 103CE a la Administración. Mientras que el Gobierno es elegido por los ciudadanos, representando la voluntad popular; la Administración es un entramado de órganos y unidades administrativas que están al servicio de la Comunidad. Por concluir hacer referencia que hasta las leyes que regulan estas figuras son distintas, siendo la Ley 50/1997, de 27 de noviembre la que regula el Gobierno, y la Ley 6/1997, de 14 de abril, la que regula la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

En conclusión: la Administración es un instrumento del Gobierno y, por lo tanto, de los políticos, para dar forma legal, ejecutar las decisiones de estos con estricto cumplimiento de la legalidad y afrontar los trámites ordinarios a que estas decisiones dan lugar. Y ejemplo de ello es la misión imparcial que todo funcionario ejerce independientemente de la ideología política del gobierno que este en el poder. El funcionario se limita a explicar al Ministro o político correspondiente si es posible llevar a cabo la medida prevista, en función de la legalidad vigente. Los funcionarios no están para decidir, sino para implementar las decisiones de los políticos, en función de su nivel y responsabilidad.

El cuadro actual, nos revela como rasgo característico en las Administraciones públicas, su huida del Derecho administrativo hacia el Derecho privado, para referirse a las consecuencias de la creación de distintas fórmulas organizativas en el ámbito del sector público, que pese a perseguir fines de interés general, su personalidad es privada. O que, aún ostentando la condición de organismo público, su regulación es prioritariamente por Derecho privado.

La creación por parte de las Administraciones de estas personificaciones “jurídico-privadas”, parte del deseo de nuestros gobernantes de que la Administración actúe con eficiencia, simplificación y celeridad en todos sus trámites, aunque en estas premisas también está incluido la elusión de controles y justificaciones públicas a los que debiera de someterse el erario público (control del gasto, selección de funcionarios, selección de contratista, responsabilidad pública...). Siempre teniendo en cuenta que la Administración pública no gestiona actividades lucrativas, sino servicios públicos y sociales.

Esta huida, es en cierto modo, debida por una parte a la dispersión normativa y por otra parte a las indefiniciones competenciales, inconcretas e incompletas, que las normas anteriores hacían respecto de las funciones y competencias que podían asumir estos entes instrumentales, lo que posibilitaba que pudieran ejercitar todo tipo de actuaciones con sujeción al régimen jurídico privado, entre las que se escondían auténticas potestades administrativas<sup>10</sup>.

En definitiva, lo que se busca es desadministravizar determinadas entidades, haciéndolas actuar como empresas privadas, con sujeción al Derecho privado, y por tanto, con un presunto mayor nivel de agilidad y flexibilidad, exonerándolas de la rigidez propia de la organización pública y de sus controles derivados.

Para ello, la Administración recurre, bien a la utilización de figuras empresariales o societarias, para librarse de las limitaciones procedimentales propias de la Administración, mediante técnicas como la descentralización funcional u organizativa, transfiriendo la ejecución de actividades públicas a entidades dotadas de cierto grado de autonomía, pero que están exenta de las reglas del proceder administrativo, o los contratos “*in house*” a través de las encomiendas de gestión.

Bajo el pretexto de una presunta eficacia y agilidad in cierta, se excluye a ciertos entes, de normas y principios que le son imperativos, utilizando a tal efecto ciertas disposiciones y principios propios del Derecho privado, que no son para esas actividades adecuados con respecto a la legalidad, apreciándose en este fenómeno la tendencia mundial conocida como “huída del Derecho público”.

---

<sup>10</sup> La reordenación del sector público andaluz: reflexiones para el debate, Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP) nº 8/2011 Mayo-Agosto. FERNANDEZ RAMOS, S.

Como he comentado antes, una de las formas en que la Administración consiguió eludir estos controles, es mediante la figura de la “encomienda de gestión”<sup>11</sup> u operaciones “*in house*”.

Estas operaciones “*in house*” es un concepto que proviene del mundo anglosajón, y alude a aquellos supuestos en los que la Administración acude a sus medios propios para atender sus necesidades de suministro de bienes, prestación de servicios o realización de obras. Su existencia se fundamenta en la capacidad auto organizativa de las Administraciones, con el fin de obtener una mayor eficiencia en los procedimientos de contratación. Y se articula junto con la otra figura de la “*encomienda de gestión*”.

Ambas técnicas de Derecho administrativo, son contempladas inicialmente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y utilizada en la Administración para la traslación del aspecto material de una potestad a un órgano distinto del encomendante. Esta traslación se justifica por razones de eficacia o por falta de medios técnicos idóneos del encomendante para la realización de la actividad en cuestión, sin perjuicio, de la excepción que dicho artículo recoge en su apartado 5 donde dice: “*la encomienda de gestión no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en los apartados previos a dicho artículo, haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que pueda encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al Derecho administrativo*”.

Aun así, la Junta de Andalucía encontró mecanismos para vestir legalmente las encomiendas de gestión a entidades instrumentales jurídico-privadas. En este sentido, se puede observar en el artículo 19 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999, en la figura de “*encargos de ejecución*”. Todo esto desembocó en un recurso de la Comisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que dio lugar a la Sentencia de 13 de enero de 2005, asunto C-26/2003, condenatoria de España, que dispuso la imposibilidad de utilizar este mecanismo en empresas públicas

---

<sup>11</sup> Artículo 15 LRJPAC. Artículo 3 del Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya derogado, y en los artículos 4.1.n) y 24.6 de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) 30/2007, también derogado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 15 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP). También se contempla en los artículos 105-106-107 LAJA.

que no dispusieran íntegramente de capital público, llegándose a modificar en ese mismo año la Ley de Contratos, en estos términos. Actualmente el TRLCSP, fija los criterios para realizar una operación “*in house*”:

- Que la entidad adjudicadora tiene que ejercer sobre su medio propio un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios. Y en el caso de que dicho medio propio sea una empresa o sociedad, esta tiene que tener su capital totalmente público.
- Que el medio propio debe, a su vez, realizar la parte esencial de su actividad con la Entidad adjudicadora.

Al concurrir estos requisitos es cuando surgen las encomiendas de gestión, que están excluidas del ámbito de la aplicación de la LCSP. Esta exclusión es justificada a que la Administración utilice sus medios propios para la obtención de la prestación, y por tanto esta actuación no tiene que sujetarse a un contrato, sino que se supone que es una operación interna dentro del régimen de funcionamiento del organismo público correspondiente.

Las distintas Consejerías podían y pueden encomendar a sus entes instrumentales o medios propios, la realización de competencias de la propia Consejería. Con ello, vemos como empresas públicas de régimen privado siguen ejerciendo potestades públicas, con el agravante de que hay casos en que el ente encomendado vuelve a encomendar la labor a otro distinto, o a contratar personal externo a la Administración para la realización de dicha labor sin atender a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, saltándose el procedimiento legal establecido. Esto supone un coste elevado e innecesario para las arcas públicas. Como bien dice Rebollo Puig, “*se está llegando a supuestos tan insólitos, como que, en realidad, lo único que hace el ente institucional es suministrar personal a la Administración matriz, incluso personal cuyo cometido será el apoyo a los funcionarios de la Consejería correspondiente*”<sup>12</sup>. Por lo tanto si el ente institucional tiene que contratar a todo el personal necesario para realizar la actividad encomendada, no dispone de los recursos suficientes para actuar como medio propio, faltando una de las premisas que el TRLCSP exige para que se articule este mecanismo.

---

<sup>12</sup> “*Los entes instrumentales de la Junta de Andalucía y su utilización como medio propio*” Revista de Administración Pública nº 161, Mayo-Agosto 2003. REBOLLO PUIG, M.

La LAJA establece en los artículos 105-106-107, que todas las sociedades y fundaciones cuyo capital o aportación sea totalmente de titularidad pública, tienen la consideración de medio propio instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus agencias, a los efectos de la ejecución de obras, trabajos, asistencias técnicas y prestación de servicios que se les encomienden, sin que estas encomiendas supongan la atribución de potestades, funciones o facultades sujetas a Derecho administrativo.

En fin, como bien opina Libardo Rodríguez Rodríguez<sup>13</sup>: *“el exagerado avance del Estado intervencionista ha tenido como respuesta un movimiento que propugna la reducción del campo de acción del Estado a través de la privatización de muchas de sus actividades y empresas, lo cual trae aparejado, como consecuencia necesaria, la búsqueda de la disminución del aparato estatal y el regreso al libre juego de la iniciativa privada, todo lo cual se enmarca dentro de la corriente política económica más conocida como el neoliberalismo”*.

Y en una línea diferente habla el profesor Borrajo Iniesta<sup>14</sup>: *“la huída al Derecho privado es en cierta medida inútil, la Administración no puede dejar de ser quien es, por mucho que se disfrace de sociedad mercantil o con otros ropajes jurídicos”*.

Es por lo que, hoy por hoy, además de en mi Comunidad Autónoma en otras, nos encontramos con un ingente número de organismos y entidades administrativas que en esencia son administrativas, aunque en sustancia son societarias o empresarias.

Otro aspecto en el que tenemos que profundizar es en el de las competencias o “potestades administrativas” que la normativa vigente de mi comunidad (LAJA) expresa que pueden ejercer estos entes. Entendiendo por “potestades administrativas” aquellas actividades públicas realizadas desde una posición de superioridad sobre los sujetos privados. No sólo las potestades clásicas (potestad sancionadora, expropiatoria, de policía, ejecución forzosa, etc.) sino también aquellas que garantizan los servicios públicos cuya titularidad se reserve por ley a la propia Administración.

---

<sup>13</sup> “Las vicisitudes del Derecho administrativo y sus desafíos en el Siglo XXI”. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en Méjico durante los días 28 y 29 de noviembre de 2000, publicado en Internet [www.bibliojurídica.org/libros/1/316/9](http://www.bibliojurídica.org/libros/1/316/9).

<sup>14</sup> “El intento de huir del Derecho Administrativo”, Revista Española de Derecho Administrativo (REDA) n° 78, civitas (1993), BORRAJO INIESTA.



Una vez aclarado este concepto, comprobamos como la redacción inicial de la LAJA atribuye esta competencia a sus entes instrumentales (artículo 52 LAJA):

- Las Agencias (administrativas, públicas empresariales y de régimen especial): *“Dentro de la esfera de sus competencias, corresponden a las agencias las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos previstos en sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria”* (artículo 55 LAJA) y
- Las Entidades instrumentales privadas (Sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz): *“En ningún caso podrán ejercer potestades administrativas”* (Artículo 75.2 LAJA).

La LAJA fue una ley que se publica en un año en el que el Estado innova con otras leyes básicas e importantes, como lo son la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) y la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), vicisitudes que entraron en contradicción con la redacción inicial de la LAJA.

Por ejemplo, el EBEP, norma que tiene carácter básico, establece en su artículo 9.2 que: *“el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa / indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”*.

Dado que el personal de las sociedades mercantiles está integrado exclusivamente por personal laboral, se puede concluir que no resulta admisible o ajustado a Derecho que las Sociedades Mercantiles del sector público andaluz realicen actuaciones desde una posición de superioridad semejante a la que ocupa la propia Administración, ya que en este caso estaría actuando como si fuera un poder público.

Igualmente, se contradijo con la redacción original de la LAJA en cuanto a las Agencias Públicas Empresariales, puesto que inicialmente el personal de este tipo de agencias se regía exclusivamente por el Derecho privado y debía someterse al régimen jurídico laboral, por lo que tampoco estaría incluido para ejercer las potestades administrativas que estamos comentando.

En lo que concierne a la TRLCSP, en su artículo 3 se expresaba categóricamente que “*no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales*”.

Para que los nuevos entes instrumentales fueran asimilados y legalizados a la nueva norma, hubo que modificar la LAJA, introduciendo en el texto en su artículo 68 dos tipos de agencias públicas empresariales: las del artículo 68.1.a) que se regirán exclusivamente por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas (...) y las del artículo 68.1.b) que se rigen por el Derecho Administrativo en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas (...) y por el Derecho Administrativo o Derecho Privado según su particular gestión empresarial así lo requiera. Además, conlleva la aclaración sobre que entes son los aceptados como Administración Pública, y por tanto, les de aplicación el TRLCSP en materia de contratación<sup>15</sup>.

## **6. PRIVATIZACIÓN, DESREGULACIÓN, EXTERNALIZACIÓN Y EFICIENCIA EN EL PROCESO.**

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, privatizar es “*transferir una empresa o actividad pública al sector privado*”.

Siguiendo al profesor Martín-Retortillo<sup>16</sup>, del concepto de *privatización* caben tres acepciones:

- 1) Utilización por la Administración de personificaciones y procedimientos de Derecho privado: “*huída del Derecho administrativo*”.
- 2) Transferencia al sector privado de una actividad o función pública.

---

<sup>15</sup> Instrucción 3/2008, de 21 de abril, sobre la aplicación del TRLCSP a las entidades de Derecho público del artículo 6.1.b) de la LGHPJA o agencias públicas empresariales LAJA. Dictada por la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, órgano colegiado adscrito a la Dirección General de Patrimonio de la Consejería competente en materia de Hacienda. [http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/contratacion/c\\_consultiva/informes/instruccion-3-2008.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/contratacion/c_consultiva/informes/instruccion-3-2008.pdf)

<sup>16</sup> “*Reflexiones sobre las privatizaciones*”, RAP nº 144, MARTIN RETORTILLO (1997)

3) Transferencia de la actividad comercial e industrial de la Administración al sector privado.

Los procesos de privatización, comprenden, la transferencia total o parcial de una empresa pública al sector privado. Pero también puede ser privatizada solo su gestión, es decir, privatizar solo una competencia de titularidad pública, pero no la empresa en su totalidad o parcialidad.

Las razones que aconsejan la privatización se suelen agrupar en tres bloques: económico, financiero y político.

Es decir, económicamente las privatizaciones se aconsejan para mejorar la eficiencia. Se presume que la gestión privada tiene mayor capacidad para mejorar la eficiencia empresarial, la forma en gestionar personas con capacidades directivas, son más dinámicas, están educadas en entornos competitivos, y además se contraponen a la imagen del típico empleado público sin estímulos.

Las razones financieras son consecuencia de la mejora en la eficiencia. Es decir, a mayor eficiencia mayores ingresos para el Estado vía impuestos, contribuyendo de esta forma a reducir el déficit público.

Y finalmente, se encuentran las de mayor peso, las razones políticas, que se justifican por la mejor asignación de recursos que hacen los mercados respecto a las decisiones con orientación política.

Por otro lado, está el término *desregulación*, que suele ser considerada como una medida complementaria, en los procesos de privatización. Consiste en la apertura de un sector regulado por la Administración a las fuerzas de la competencia. Proceso por el cual los gobiernos eliminan algunas normas específicas que dirigen y controlan una actividad económica para posibilitar el funcionamiento de la libre competencia y, en consecuencia, la regulación de la actividad por el mercado. Con esta medida liberal se presume que para aumentar el nivel de competitividad, de productividad y bajar costes sería suficiente con que el Estado regulara menos algunos sectores económicos. La Administración pasa de ser una Administración de intervención a una de supervisión. Aunque más bien, lo que se pretende con esta técnica es la supresión de normas o instancias públicas que limiten o restrinjan la actividad económica.

Pero existe otra figura que los gobiernos están utilizando con mayor frecuencia sobre algunas áreas de su actividad. Hablamos de las figuras de la *externalización*, *tercerización* u *outsourcing*. Aunque en España, esta figura ha estado más orientada a la superación de déficit presupuestarios o, incluso, a la gestión de los empleados públicos, se podría decir en líneas generales, que la externalización consiste en la entrega de ciertas actividades propias de la Administración a otra empresa, supuestamente especializada en el tema, y generalmente privada. Con esta técnica se supone una reducción en los costos, ya que gracias a ello se elimina el costo de adquirir una infraestructura propia para ejecutar dicho trabajo, y la Administración se beneficia del grado de especialización que tiene la empresa en la actividad cedida, además de liberar de carga laboral a la Administración.

Por concretar, podríamos resumir que mediante la privatización, la Administración deja de tener cualquier tipo de responsabilidad pública de forma directa sobre el servicio o actuación privatizado, mientras que en el caso de la externalización la implicación de la Administración es directa, ya que el servicio continúa siendo público y su responsabilidad en planificación, control y evaluación también sigue siendo competencia de la Administración pública, pero gestionada por el sector privado.

Aunque, en cierta forma, todos estos conceptos están íntimamente relacionados, incluso se podría decir que son consecuencia unos de otros.

Mencionar el caso de la “Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática y la Electrónica, S.A. (SADIEL), creada en 1984 con capital público por la Junta de Andalucía para crear y gestionar los sistemas informáticos de la Administración andaluza. Esta empresa es la creadora de programas importantes de nuestra Administración como SENECA (educación), JUPITER (hacienda), SUR (asuntos sociales), SIRhUS (gestión integrada de personal), Gerhonte (personal: nóminas, oposiciones, etc), Adriano (justicia), etc. además de realizar servicios para otras comunidades autónomas.

Esta empresa, creada con capital público ha sido siempre rentable, sin embargo, la Junta de Andalucía ha ido progresivamente vendiéndola a manos privadas<sup>17</sup>, hasta que

---

<sup>17</sup> Reparto de acciones de SADIEL con anterioridad a su venta a AYESA: 37,5% Agencia pública empresarial de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA (dependiente de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo), 37,5 % ENDESA; 20% Cajasol y 5% Indra (Multinacional de Consultoría y Tecnología líder en España y Latinoamérica). La Junta de Andalucía tenía la mayoría de acciones en esta empresa (37,5% IDEA + 20% Cajasol = 57,5%).

en el 2011 en plena reorganización del sector público se decidió su venta por una ínfima cantidad a “Ayesa Advanced Technologies (AYESA, empresa constructora). Esta empresa es una pieza crucial en la gestión informática de la Junta de Andalucía, en áreas clave como sanidad, economía, salud, justicia, etc. El consejo de gobierno de esta empresa estará presente en cualquier movimiento de dinero que entre o salga de la Junta de Andalucía (por los programas SUR Y JUPITER), o en cualquier contratación o baja que se dé de personal (SIRhUS, GERHONTE), también en el control informático de la Administración de Justicia (Adriano), o de la gestión, control e inspección de la educación andaluza (SENECA).

Por tanto, es obvio que la empresa que controle toda esta información controla indirectamente la Administración Pública así como todos los datos que ésta tenga informatizado, y no es de recibo que dicha información sea gestionada por el sector privado.

Con anterioridad a esta venta, se podría decir que la empresa estaba en manos públicas (20 % CAJASOL + 37,5% IDEA (ver nota 17)), puesto que el porcentaje mayor se encontraba en el sector público. Ahora con la venta a AYESA, esta se queda con el 51% de las acciones, pasando el control a manos privadas. De esta forma, este traspaso a manos privadas implica que es este sector el que tiene en sus manos el control de la Administración (en nóminas, subvenciones, etc.) Es decir, se ha dejado en manos de una constructora la responsabilidad de gestionar toda la información tecnológica de la Junta de Andalucía, aún cuando la empresa inicial generaba beneficios a la Administración pública.

## **7. REFERENCIA A LA REORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. DISPOSICIÓN ADICIONAL 19 DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA 2014 (Ley 7/2013, de 23 de diciembre).**

Tras el crecimiento que el sector público andaluz ha tenido en estos últimos años, el primer reto que los poderes públicos se plantearon fue la reestructuración de la Administración, para conseguir una Administración moderna y ágil al servicio del

---

Después de su venta a AYESA el 16.05.2011: 51% AYESA; 22% IDEA; 22% ENDESA; 5% Cajasol. Encabezando la propiedad la multinacional AYESA.

ciudadano. Es por lo que se hace necesario estructurar todos estos entes, debido a la proliferación de entes instrumentales creados con anterioridad para resolver todas las situaciones que la Administración tradicional no podía sufragar. Consecuentemente, el plan de Reordenación del Sector Público Andaluz, recoge todas las actuaciones de integración, fusión, absorción y extinción de las entidades instrumentales.

La reordenación del sector público andaluz, se inició con la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) el 28 de julio de 2010 el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, así como el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2010, por el que se aprueba el Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía<sup>18</sup>. Mediante esta norma se introducía una reforma en la regulación de las entidades instrumentales contenida en la LAJA, al tiempo que se modificaba el régimen jurídico de muchas de estas entidades.

Este proceso normativo derivó en un conflicto judicial tramitado en las distintas instancias judiciales, incluso Tribunal Constitucional, sobre todo debido a la numerosa implicación y/o afectación de sectores como el de los empleados públicos de la Administración.

Los logros conseguidos se manifestaron en un Acuerdo del Gobierno andaluz con las dos organizaciones sindicales más representativas (UGT y CCOO), de 29 de octubre de 2010 y ratificado por la Mesa General de Negociación del Empleado público de la Administración de la Junta de Andalucía el 18 de noviembre de 2010, plasmándose estas modificaciones en el Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias de reordenación del sector público andaluz. Sendos Decretos fueron convalidados por el Parlamento Andaluz, y, en el caso de este último se acordó su tramitación como proyecto de ley con objeto de mejorar la legitimación de las medidas contenidas en el mismo.

Como procedimiento de urgencia, el Parlamento Andaluz aprobó la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, norma que es de aplicación.

---

<sup>18</sup> Tiene su origen en coordinación con el Gobierno de España, mediante el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15.06.2010, del Acuerdo Marco sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas 2010-2013, en dónde las Comunidades Autónomas asumieron el compromiso de aplicar una política de racionalización del sector público.

Esta norma ha suscitado contradicciones en algunos de sus objetivos:

- ✓ La reducción del número de entidades instrumentales existentes. Que como comentaré más adelante, lo único que se ha hecho es cambiar de nombre, siendo el número de entes incluso mayor que antes.
- ✓ La conversión o absorción de las principales entidades instrumentales jurídico-privadas existentes (sociedades mercantiles y fundaciones públicas), en agencias públicas empresariales y en agencias de régimen especial, como nuevos modelo-base, de organización territorial. Considerando, por ejemplo, a estos nuevos entes como Administración pública, a los efectos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector público<sup>19</sup>.

Aunque lo más debatido en esta Ley, ha sido la integración del personal de los distintos entes instrumentales vigentes de naturaleza jurídico-privada, en las nuevas agencias públicas, y con ello la adquisición del novedoso concepto de “empleado público” sin haber superado ningún proceso selectivo, de manera transparente ni bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. Estos procesos de integración han quedado condicionados por distintas sentencias (Sentencia de 18.11.2011; Sentencia de 15.11.2011; de la Sc.1ª Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) -Sevilla, etc.), sobre la integración del personal de los entes instrumentales cuya forma previa era la de sociedad mercantil pública o fundación del sector público andaluz, ya que su naturaleza jurídica pasaría de ser “entidad privada” a “entidad de Derecho público”, provocando que su personal alcance ex novo, la calificación de “empleados públicos”. Sería el caso de empresas como EGMASA<sup>20</sup> y DAPSA<sup>21</sup>. Aunque existen también sentencias con criterio distinto a este, como la de 16.01.2012 TSJA sede en Málaga, en la que el Tribunal no suspende la integración del personal sentenciando que esta decisión causaría graves perjuicios al interés público.

---

<sup>19</sup> Artículo 122 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre que aprueba medidas fiscales y administrativas, dispuso: “las entidades privadas vinculadas o dependientes de la JA, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que tengan la condición de poder adjudicador de conformidad con las disposiciones comunitarias, se someterán a la legislación administrativa de contratos para la preparación y adjudicación de contratos de obras (...)”

<sup>20</sup> Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A., (sociedad mercantil) Empresa pública de la Junta de Andalucía adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, creada en 1989 como medio propio de la Junta de Andalucía.

<sup>21</sup> Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A. (sociedad mercantil) Empresa pública de la Junta de Andalucía adscrita al Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), Organismo Autónomo dependiente de la Consejería de Agricultura y Pesca. Se configura en 1998 como medio propio, instrumento y servicio técnico de la Junta de Andalucía.

Todo ello deviene del artículo 44 del Estatuto de los trabajadores: *“La sucesión de empresa. 1. El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los Derechos y obligaciones laborales y de seguridad social del anterior, (...). 2. A los efectos de lo previsto en el presente artículo, se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoría”*.

De manera literal podríamos decir que “empleado público” es todo aquel que tiene una relación estatutaria con una entidad perteneciente al sector público, ya sea de naturaleza funcional o laboral, quedando excluidas, lógicamente, las relaciones regidas por la legislación de contratos administrativos o mercantiles. Ello supondría la inclusión del personal de las sociedades mercantiles y las fundaciones de mano pública en este concepto. Amparado además, por el artículo 8.1 EBEP: *“son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”*. Y que en el caso que nos lleva, estuvo regulado en la Disposición Adicional 4ª de la Ley 1/2011, de 17 de febrero de Reordenación del Sector público de Andalucía, dónde se establecían las bases que iban a regir para la integración del personal de los distintos entes instrumentales existentes a la nueva estructura instrumental creada con la LAJA. Hacer especial mención a la Disposición Adicional 19ª de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos para la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2014, referida a la contratación de personal por las entidades instrumentales del sector público. Esta disposición permite, mediante la autorización de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, la contratación de personal laboral indefinido desde una agencia pública empresarial o de régimen especial hacia otra de la misma naturaleza jurídica.

Uno de los problemas reside en el ejercicio de potestades administrativas que la LAJA desprende hacia las Agencias públicas empresariales (lógico dado su naturaleza jurídico-pública), pero que choca con el EBEP respecto a su personal. La redacción inicial de la LAJA establecía que el personal de estas agencias debería ser preferentemente laboral, cosa que entró en contradicción con el EBEP, ya que requiere de la presencia de funcionarios para realizar determinadas actividades ligadas al ejercicio de potestades públicas. Esta controversia finalizó con la modificación del



artículo 68 LAJA, clasificando en dos tipos las agencias públicas empresariales: las que son totalmente privadas, y las mixtas.

Definitivamente, debido a las grandes reformas establecidas en las citadas normativas, vamos a centrarnos en uno de sus aspectos más innovadores: los entes instrumentales y especialmente las agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles, que son las que se han visto más afectadas.

Las Agencias se crean como herramienta en la nueva gestión pública para conseguir una Administración pública ágil, eficaz y eficiente. Andalucía sigue la senda de otros países como Reino Unido, Nueva Zelanda, Holanda, Suecia o Estados Unidos. La Unión Europea ha recurrido también a las agencias como instrumento esencial de la gestión comunitaria, y la Administración General del Estado, lo inició con la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales.

Podemos ver que el modelo organizativo en que se basan las agencias distingue y separa las funciones de decisión y dirección política de las funciones de prestación de servicios que las descentraliza en las agencias<sup>22</sup>. Es decir, se trata de separar la dirección política, de la ejecución y la elaboración de políticas, de la implementación de las mismas. Mientras que lo que caracteriza a la Administración, es ser la misma organización la que elabora, dirige e implementa las políticas, y así lo señala Cassese<sup>23</sup>.

La Junta de Andalucía al igual que el conjunto de gobiernos que han optado por este tipo de organización, incorporó esta figura en su Ley 9/2007, de 22 de octubre, y con la Ley 1/2011, de reordenación del sector público, inicia un proceso de agencialización de la Administración General de la Junta de Andalucía.

Inicialmente esta norma se publicitó como ahorro de manera inmediata en la reducción del número de entidades, con la consiguiente disminución de cargos directivos y de

---

<sup>22</sup> Aun cuando el artículo 105 LAJA permite a las agencias encomendar la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. Es decir, pueden desplazar trabajos que se le ha encomendado a otros entes distintos, desviándose la propia naturaleza de estos entes.

<sup>23</sup> “*La Globalización jurídica*”, Madrid: Marcial Pons, CASSESE, S. (2006): La agencification puede ser definida como “*la tendencia a confiar a organismos ad hoc (...) tareas desarrolladas por unidades creadas (...) insertas en la organización estatal; esta última asume, así, el modelo de organización estelar propia de los grupos industriales*”

empleo público<sup>24</sup>. Así como el gasto de alquiler, mantenimiento y suministros de las sedes que estos entes ocupaban.

En suma, esta reordenación hay que entenderla en el momento de crisis financiera y económica mundial que se está pasando y como medida de contención del gasto público, añadiéndole además otras medidas de carácter estructural. Premisas que incluso se explican en la Ley 28/2006, de 18 de julio de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, cuando dice: “(...) en los últimos años, se han buscado soluciones estructurales para intentar solventar problemas de gestión, fundamentalmente de naturaleza presupuestaria (...)”

La disposición transitoria única de la LAJA determina la necesidad de adaptar los organismos autónomos y demás entidades de Derecho público existentes en la Ley general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los tipos de agencias públicas reguladas en la citada ley. Estos procesos de adaptación se han llevado a cabo a través de diferentes instrumentos jurídicos contemplados en la citada ley (Ley o Decreto). Los BOJAs número 83, de 29 de abril de 2011 y número 127 de 30 de junio de 2011, han publicado los estatutos de las entes instrumentales afectados<sup>25</sup>.

Pero para que estas agencias se configuren como herramientas útiles, capaces de lograr una Administración eficaz, tienen que reunir una serie de características. No solo basta crear un organismo con dicho nombre para que sea eficaz.

## **7.1. NÚMERO DE EMPRESAS INSTRUMENTALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. DATOS ESTADÍSTICOS PRESUPUESTARIOS, RECURSOS HUMANOS.**

---

<sup>24</sup> Aunque dicha reordenación no tenía por objeto la destrucción de empleo público, sino todo lo contrario, su fortalecimiento. O cuanto menos se expresaba en esta forma en su exposición de motivos: “la Junta de Andalucía, con la finalidad de acomodar el sector público andaluz a las nuevas circunstancias económicas y financieras, ha llevado a cabo una serie de medidas (...), teniendo en consideración los medios personales y materiales disponibles (...)”

<sup>25</sup> Por mencionar algunos: Decreto 96/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo; Decreto 99/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía; Decreto 94/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía; Decreto 216/2011, de 28 de junio, de adecuación de diversos organismos autónomos a las previsiones de la LAJA, y el Decreto 217/2011, de 28 de junio, de adecuación de diversas entidades de Derecho Público a las previsiones de la LAJA.

### 7.1.1 Evolución en el número del sector público en Andalucía.

AÑOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OOAA	9	10	11	12	12	14
OOAA u AGENCIA ADMVA	-	-	-	-	-	-
SM participación >	8	8	8	8	9	9
Entes Derecho Público	9	10	10	10	12	13
ENTES ASIMILADOS	-	-	-	-	-	-
AGENCIA PUBLICA EMPRESARIAL	-	-	-	-	-	-
AGENCIA REGIMEN ESPECIAL	-	-	-	-	-	-
FONDOS	-	-	-	-	-	-
Consortios	NS	5	5	5	6	6
Fundaciones	2	2	2	2	2	2

**Tabla 7.1:** Fuente: Elaboración propia, Presupuestos Anuales Junta de Andalucía

AÑOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OOAA	-	-	-	-	-	-
OOAA u AGENCIA ADMVA	16	16	15	12	12	12
SM participación >	9	9	11	9	9	31
Entes Derecho Público	12	12	-	-	-	-
ENTES ASIMILADOS	10	11	12	11	11	-
AGENCIA PUBLICA EMPRESARIAL	3	3	15	18	18	22
AGENCIA REGIMEN ESPECIAL	-	-	1	3	3	3
FONDOS	5	10	16	13	13	14
Consortios	-----					44
Fundaciones						

**Tabla 7.2:** Fuente: Elaboración propia, Presupuestos Anuales Junta de Andalucía

Una vez vistos los instrumentos normativos anteriores podemos decir que uno de los objetivos prioritarios para la Junta de Andalucía en su reordenación del sector público era la reducción del número de entidades instrumentales existentes<sup>26</sup>, así como la desaparición de otros entes de carácter sectorial. En concreto 111 entidades públicas correspondiendo 95 a los denominados Consortios, Unidades Territoriales de empleo y Desarrollo Local y Tecnológico.

<sup>26</sup> Acuerdo de 27 de julio de 2010, del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan de Reordenación del Sector público de la Junta de Andalucía.

Teniendo en cuenta los datos obrantes extraídos manualmente de las leyes de presupuestos anuales de la Junta de Andalucía, podemos comprobar que nada se acerca a la realidad al Acuerdo de 27 de julio de 2010, y que la proliferación de empresas públicas dependientes ha sido muy relevante y acusada en los últimos años. Observando en estos cuadros, que se aprecia el mayor número, en agencias públicas empresariales y en sociedades mercantiles de participación mayoritaria. Y en este extremo consta en el “*Informe sobre la reordenación del Sector Público Autonómico*”, publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda, donde se refleja que la situación a 1 de julio de 2011, la Junta de Andalucía ha reducido 5 entes de los 110 previstos<sup>27</sup>. Siempre teniendo en cuenta el oscurantismo de la mayoría de estos entes por parte de la Administración, llegando incluso el Parlamento de Andalucía mediante Acuerdo de 18 de octubre de 2011, a instar a la Junta de Andalucía a que adopte las medidas necesarias para poder dar a conocer su número<sup>28</sup>.

### **7.1.2 Análisis empírico comparativo de dos entes instrumentales de la Administración General de la Junta de Andalucía.**

La Junta de Andalucía comenzó con la reordenación de su sector público mediante Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo sobre reestructuración de Consejerías donde se reorganizaron 17 centros directivos de las distintas consejerías y se suprimieron 2 consejerías.

Posteriormente, se continuó esta reordenación con la aprobación del Decreto Ley 5/2010, de 27 de julio de reordenación del sector público, el cual, persigue la mayor racionalización del gasto y el incremento de la eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos/as de Andalucía.

Uno de los bloques que contempla este Decreto Ley, es la creación, modificación o extinción de una serie de agencias, a partir de preexistentes entidades instrumentales, públicas o privadas.

---

<sup>27</sup><http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/Informe%20Reordenaci%C3%B3n%20SP%20a%2001-07-2011.pdf>

<sup>28</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/215/d8.pdf>

En suma, se opta por un modelo público de prestación de servicios, rechazando los modelos anteriores liberalizadores que inciden esencialmente en la privatización de tales servicios.

### **7.1.3 Empresa pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A (Sociedad Mercantil – DAPSA); Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (Empresa de régimen especial – AGAPA).**

Una de las medidas contempladas en el Decreto-ley 5/2010, es la autorización para la creación de la “*Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA)*” como agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) LAJA. Esta agencia tendrá personalidad jurídica pública diferenciada y plena capacidad jurídica y de obrar, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión en los términos previstos en la LAJA. Esta agencia se registrará por lo dispuesto en este Decreto Ley<sup>29</sup>, por la LAJA, por los Estatutos de la Entidad<sup>30</sup>, por la LGHPJA y por las demás normas generales aplicables a este tipo de agencias de régimen especial.

La creación de esta agencia conllevó:

- ✓ La supresión de la antigua “Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A.”<sup>31</sup>.
- ✓ La supresión del antiguo Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA)<sup>32</sup>.
- ✓ Y por último, la extinción de las cámaras agrarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### **Transformación de entes hasta llegar la aparición de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía:**

Mediante Decreto 165/1989, de 27 de junio se constituyó la Empresa Andaluza de Gestión de tierras, SA (GETISA), como sociedad mercantil y bajo la forma de Sociedad

---

<sup>29</sup> Decreto ley 5/2010, de 27 de julio de reordenación del sector público

<sup>30</sup> Decreto 99/2011, de 19 de abril

<sup>31</sup> Quedando la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA), subrogada en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que era titular la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A. (DAPSA)

<sup>32</sup> Organismo Autónomo creado por Ley 8/1984, de 3 de julio y extinguido por el art. 13 DL 5/2010, 27 de julio. La Junta de Andalucía quedó subrogada en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de las que era titular el IARA. Las competencias ejercidas por la presidencia del IARA pasaron a ser ejercidas por la persona titular de la Consejería con competencias en materia de agricultura. Los bienes del IARA se incorporaron al patrimonio de la Junta de Andalucía.

Anónima, de las previstas en el artículo 6.1º a) de la Ley 5/1983, 19 de julio (LGHPJA), quedando adscrita al IARA. Su régimen jurídico es el Derecho Privado y tenía como objeto la reforma y desarrollo del sector agrario, ganadero y forestal andaluz.

Mediante el Decreto 180/1996, de 7 de mayo se modifica los estatutos de esta empresa, alterando su denominación, objeto social, sistema de control y designación de los administradores y por acuerdo de la junta general de 28.05.1996 se modificaron sus estatutos, adoptando desde entonces la denominación de “*Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, SA*” y quedando adscrita al Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA – organismo autónomo dependiente de la consejería de Agricultura y Pesca). El nuevo objeto social comprende actividades tan diversas como la realización de obras y actividades relacionadas con el desarrollo rural de Andalucía y la planificación y ejecución de la política de desarrollo regional, gestión y explotación del patrimonio del IARA; obras de infraestructura rural (agrarias, pesqueras y forestales) tanto de propiedad pública como privada, formación, investigación y desarrollo de programas de asesoramiento agrario y pesquero, etc.

Posteriormente y mediante Ley <sup>33</sup> se modificó su régimen jurídico, constituyendo la empresa (DAPSA) como medio propio, instrumento y servicio técnico de la Junta de Andalucía.

Y para finalizar ha sido con el Decreto Ley 5/2010, artículos 11 a 17, donde se autoriza la creación de la *Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía*, como agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) LAJA, subrogándose en todos los bienes, derechos y obligaciones de los que es titular DAPSA, así como la supresión del IARA y de las Cámaras agrarias de la comunidad Autónoma de Andalucía. Todo ello queda condicionado a la aprobación de los estatutos de la agencia, que se materializan en el Decreto 99/2011, de 19 de abril.

---

<sup>33</sup> Art. 18 Ley 11/1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia de Hacienda Pública, de introducción al euro, de expropiación forzosa, de contratación, de Función Pública, de tasas y precios públicos de Universidades, Juegos y Apuestas y Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.: “5. Ni la “*Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, SA*”, ni sus filiales o participadas mayoritariamente podrán participar en los procedimientos para la adjudicación de contratos convocados por las Administraciones Públicas de las que sea medio propio. No obstante, cuando no concurra ningún licitador podrá encargarse a la empresa la ejecución de la actividad objeto de licitación pública. 6. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, la empresa podrá realizar actuaciones, trabajos, obras, asistencias técnicas, consultorías, prestación de servicios y comercialización de sus productos dentro o fuera del territorio nacional, directamente, o a través de sus filiales o participadas”

### **Comparando datos.**

En este apartado quiero observar como un ente (DAPSA) sujeto a régimen privado (sociedad mercantil), cuyo personal está sujeto a Derecho laboral, ha asimilado las potestades públicas que la LAJA asigna para sus agencias de régimen especial.

La DA3<sup>a</sup> de los estatutos de AGAPA (Decreto 99/2011) establecía que conforme a lo dispuesto en la DA4<sup>a</sup> de la Ley 1/2011 el personal de DAPSA se integrará en AGAPA, en los términos establecidos para la sucesión de empresas del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores<sup>34</sup> (extremo que ya se ha comentado y aclarado en el apartado 7 de este trabajo), ostentando la condición de personal laboral de la misma, y por tanto los trabajadores quedaban asimilados como “personal de empresa pública o, empleados públicos” sujetos a normas administrativas como el EBEP, sin pasar ninguno de los cauces ni principios constitucionales de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

En este sentido, se expresa en el artículo 29.4 y 31 de los estatutos de la AGAPA. Si bien, existen sentencias y autos<sup>35</sup> dónde se anulan, para este personal, el ejercicio de actividades que solo pueden ser entendidas como ejercicio de potestades administrativas (se tiene en cuenta que el personal de DAPSA no formaba parte de lo que se llaman “empleados públicos”, vulnerándose el artículo 9.2 EBEP). También ha sido anulado el protocolo de integración.

La DA 3<sup>a</sup> de los Estatutos de AGAPA ha sido declarada nula por fallo de TSJA 1393/2012 en respuesta al recurso nº 320/2012 por el procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la persona, seguido a instancia de la “ASOCIACIÓN DEFIENDO MI DERECHO Y LA GESTIÓN PÚBLICA”. El tribunal ha venido a observar la situación de convivencia que tendrían que realizar estos trabajadores junto con funcionarios públicos, y por ende, con las potestades y funciones asignadas legalmente a los funcionarios, intentando integrar por esta vía a la función pública a determinados trabajadores que en su día fueron contratados obviando las reglas procedimentales.

---

<sup>34</sup> Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

<sup>35</sup> STSJA 25.05.2009; Auto del TSJA 19.10.2009; Auto de 12.12.2011, Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Sevilla JCAS 14)

El personal de la Empresa pública DAPSA ascendía en 2011 a un total de 1709 trabajadores, entre directivos, personal técnico, medio, administrativo y auxiliar<sup>36</sup>.

Según la DA 4º punto 1.f) del Decreto-Ley 5/2010, establece “*que la masa salarial del personal laboral al servicio de la nueva entidad no podrá superar, como consecuencia de la reordenación regulada por este Decreto-Ley, la del personal de las entidades que se extingan o se transformen*”. Según los datos extraídos manualmente de la web del empleado público andaluz<sup>37</sup>, el número de puestos dotados presupuestariamente para esta empresa pública empresarial (AGAPA) asciende a un total de 2636 puestos, 927 empleados más que el ente absorbido, si presumimos que este personal está incluido en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT).

El artículo 34 del estatuto de AGAPA, establece que el catálogo de puestos y plantilla tienen que ser públicos y regulados, pero, a día de hoy, y tras varias conversaciones mantenidas con el departamentos de personal de la Consejería de Agricultura y Pesca, este personal no constan en la nómina de la Junta de Andalucía (SIRhUS). Tampoco saben aclararme en qué situación laboral se encuentra dicho personal. Si bien, confirman la convivencia de estos trabajadores con los “empleados públicos” de la Junta de Andalucía. En la página web de la agencia no se encuentra disponible el organigrama de la organización, dirigen su atención a sus estatutos<sup>38</sup>. Abajo, muestro un organigrama de AGAPA, suministrado por un trabajador de la agencia, en el que he podido comprobar que algunos de los puestos de Dirección, Subdirección, Servicio y Departamentos, están ocupados por personal no funcionario, probablemente trabajadores de la extinguida DAPSA<sup>39</sup>. Como es el caso de la Dirección General Económico-Administrativa, la Subdirección de Sistemas de Información, la Subdirección Plan de Sistemas y Protocolo de Subvenciones, el Servicios de Apoyo técnico, el Departamento de Organización y Procesos, etc.

---

<sup>36</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/servicios/fiscalizacion/rendicion/cuenta2011/descargas/empresas/127.4.pdf>

<sup>37</sup> <https://ws045.juntadeandalucia.es/empleadopublico/emp-rpt-.html?p= Categorías Principales/&s= Categorías Principales/Tramites Laborales/Puesto Trabajo/RPT/&x=3530110&nav=AGRICULTURA%20PESCA%20Y%20DESARROLLO%20RURAL%203E%20AGENCIA%20DE%20GESTI%20D3N%20AGRARIA%20Y%20PESQUERA>

<sup>38</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/agenciaagrariaypesquera/organigrama-y-funciones/index.html>

<sup>39</sup> La Junta de Andalucía pone a disposición de sus empleados públicos una cuenta de correo corporativa, con el dominio @juntadeandalucia.es, a la que se le añade el nombre y apellidos juntos o separados con puntos. Existe una distinción para aquellos que no son funcionarios de la JA, y es que la Administración añade al nombre “ext” de externo. Es el caso, de algunos de los cargos del organigrama, los cuales cuenta n con la extensión “ext”, en su correo corporativo.



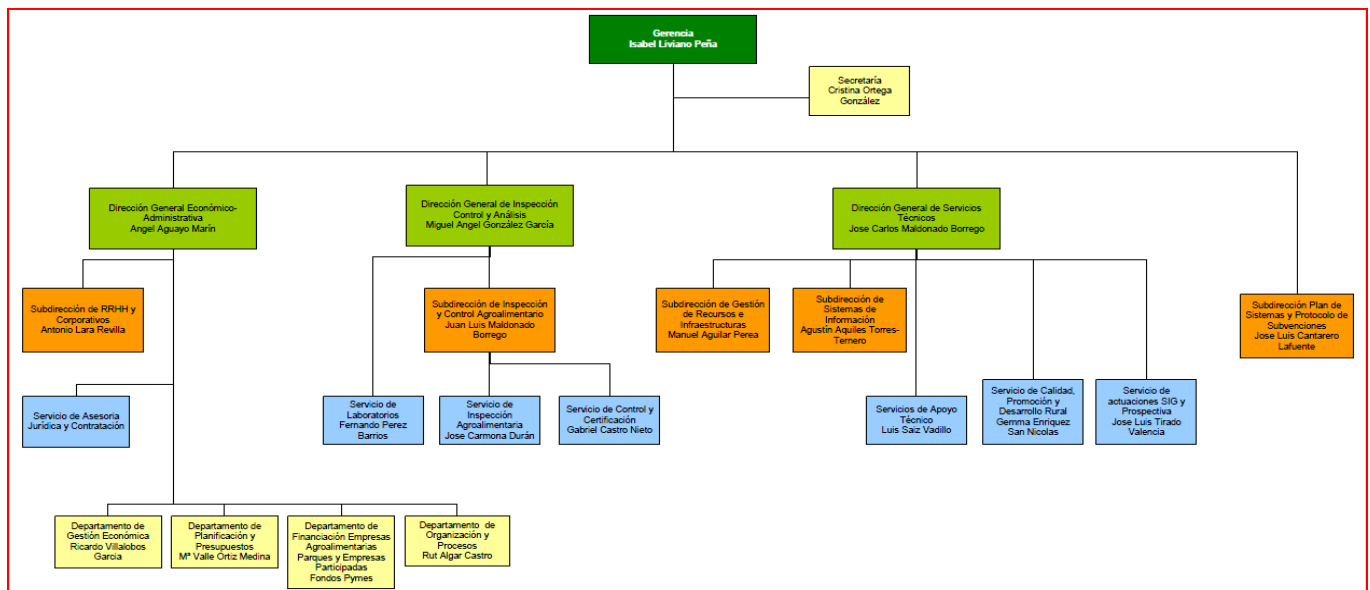


Tabla 7.3: Organigrama AGAPA. Fuente Internet.

Continuando con el contenido de los estatutos de la AGAPA, vemos las diversas competencias que se añaden a esta agencia para que sean realizadas, además de los “empleados públicos”, por aquel personal de la agencia subrogada “DAPSA”. En estos estatutos se asigna a esta agencia la presunción de legalidad y el ejercicio de funciones de autoridad con las siguientes potestades administrativas: las de policía, vigilancia e inspección; la sancionadora; la subvencionadora; las que la LCSP le atribuya; las de investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio en relación con los bienes de su titularidad y los que tenga adscrito para el desarrollo de su actividad; la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. Asignando todas estas potestades públicas al Consejo Rector y a las personas titulares de la Presidencia, la Dirección Gerencia y la Secretaría General<sup>40</sup>. Según sus estatutos, todos son personal funcionario, capacitados para el ejercicio de potestades públicas, aunque según el organigrama de la Agencia antes expuesto, vemos la existencia de puestos ocupados con personal no funcionario pero con competencias de personal funcionario (“Subdirección Plan de sistemas y protocolo de subvenciones”).

Traer a colación distintas resoluciones en las que se delegan competencias subvencionadoras desde las distintas Direcciones Generales de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (CAPyDR) hacia el AGAPA. Digo ***delegación***, porque según el Decreto 38/2007, de 13 de febrero, esta empresa pública empresarial no

<sup>40</sup> Conforme al párrafo 2 de la DA 5ª Ley 1/2011

estaría incluida como Organismo pagador, y por tanto, es necesario articular esta competencia mediante delegación para que estas funciones puedan ser desempeñadas por AGAPA:

- ✓ Resolución de 24.06.2011, por la que se delega la función del servicio técnico en materia del control de las ayudas al algodón en desmotadoras (...) a AGAPA, competencia que está asignada a la Dirección General de Fondos Agrarios por Decreto 100/2011, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la CAPyDR.
- ✓ Resolución de 13.10.2011, por la que se delega en AGAPA, en materia de infraestructuras agrarias que se indican, financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y que tenía asignada la Dirección General de Regadíos estructuras agrarias, de la CAPyDR.
- ✓ Resolución de 19.01.2012, en materia de acciones conjuntas de cooperación que se indican, financiadas con fondo FEADER,

Todo ello bajo la justificación de que el volumen, urgencia y complejidad técnica de los expedientes a gestionar, hace que en aras de agilidad administrativa se considere conveniente delegar el ejercicio de estas funciones a este ente. Según se puede comprobar en la última resolución la urgencia se refiere a un período de años 2007/2013, hablamos de seis años, tiempo suficiente para poder prever esta situación y poder poner al servicio de la CAPyDR los medios técnicos y humanos con los que solucionar y solventar estas realidades.

Añadiendo a esta situación, todas las agencias creadas o transformadas mediante este Decreto, son medio propio de la LAJA, de conformidad con el art. 24.6 párrafo 3º LCSP, estando obligadas a realizar los trabajos que esta le encomiende en las materias propias de su objeto y fines, de acuerdo con el régimen legal de las encomiendas de gestión ya comentadas en el apartado 5 de este trabajo. Dichos trabajos podrán realizarse mediante modelos de colaboración público-privada en la financiación. Las agencias no podrán participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores dependientes de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es el instrumento que la LAJA obliga (art. 72.1) y los estatutos de la agencia asigna para su funcionamiento: “Contrato plurianual de gestión, así como un plan de acción anual, dónde se definirá los objetivos a conseguir, los resultados a obtener y, en general la gestión a desarrollar por la agencia, así como los recursos materiales y presupuestarios para conseguir los objetivos. Hasta la fecha AGAPA no ha elaborado ni aprobado ningún contrato plurianual de gestión. Para concluir con esta empresa, quiero comentar un poco las distintas partidas de sus presupuestos. Tanto los de explotación, de cuando era una Sociedad Mercantil de la Junta de Andalucía (DAPSA), como los de ingresos y gastos a partir del 2012 cuando es empresa pública empresarial (AGAPA):

	2008	2009	2010	2011
1. Importe neto de la cifra de negocios	33.267.437	28.872.794	23.178.278	17.414.138
2. Variación de existencias de productos	568.079	594.287	-568.695	-613.759
3. Trabajos realizados por la empresa para su	0	0	0	0
4. Aprovisionamientos	-72.412.858	-48.219.854	-38.867.441	-32.119.888
5. Otros ingresos de explotación	106.744.680	86.181.972	80.366.121	78.358.964
6. Gastos de personal	-61.108.837	-61.265.168	-58.668.851	-57.179.064
7. Otros gastos de explotación	-5.756.271	-4.534.696	-4.340.682	-3.907.793
8. Amortización de Inmovilizado	-2.227.806	-2.377.543	-2.124.326	-1.599.138
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado	487.485	1.061.307	849.345	758.384
10. Exceso de provisión	0	96.993	50.982	3.923
11. Deterioro y resultados por enajenación de	126.252	-63.792	108.851	-1.217.673
12. Diferencia negativa de combinaciones de				
13. Otros resultados	93.986	54.789	14.643	129.949
<b>A) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN</b>	<b>-217.853</b>	<b>401.089</b>	<b>-1.775</b>	<b>28.043</b>
(1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12+13)				
14. Ingresos financieros	395.283	84.773	154.115	1.506.097
15. Gastos financieros	-18.296	-2.682	-12.411	-55.909
16. Variación de valor razonable en instrumentos				
17. Diferencias de cambio			-35	
18. Deterioro y resultados por enajenaciones de	-159.134	-482.564	-139.894	-1.471.746
19. Otros ingresos y gastos de carácter financiero				
<b>B) RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>217.853</b>	<b>-400.473</b>	<b>1.775</b>	<b>-21.558</b>
(14+15+16+17+18+19)				
<b>C) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS</b>	<b>0</b>	<b>616</b>	<b>0</b>	<b>6.485</b>
17. Impuestos sobre sociedades		-616		-6.485
(A+B)				
<b>D) RESULTADO DEL EJERCICIO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
(A+B)				

Fuente: fabricación propia a través de los datos obrante en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía  
<http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/servicios/fiscalizacion/trendicion/trendicion.htm>

Tabla 7.4: Cuenta Pérdidas y Ganancias.

**SOCIEDAD MERCANTIL, EMPRESA PÚBLICA DE DESARROLLO AGRARIO Y PESQUERO, S.A.**

<b>PRE SUPUESTO EXPLOTACIÓN</b>		<b>2007</b>		<b>2008</b>		<b>2009</b>		<b>2010</b>		<b>2011</b>	
<b>HABER</b>	1. Importe neto de la cifra de negocios	21.847.870	23,29%	61.072.806	41,52%	21.016.874	18,26%	11.635.000	11,19%	11.670.447	11,02%
	2. Aumento de existencia de productos terminados y en curso de fabricación	0	0,00%	47.660	0,03%	49.373	0,04%	0	0,00%	0	0,00%
	3. Trabajos realizados por la empresa para su activo	33.028	0,04%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	4. Otros ingresos de explotación	71.908.216	76,65%	84.902.974	57,72%	93.551.216	81,26%	91.657.183	88,12%	93.511.728	88,31%
	5. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	0	0,00%	0	0,00%	461.397	0,40%	717.280	0,69%	700.000	0,66%
	6. subvenciones de capital	0	0,00%	1.000.000	0,68%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	8. Ingresos financieros	5.000	0,01%	0	0,00%	50.000	0,04%	10.000	0,01%	5.000	0,00%
	10. Otros ingresos	0	0,00%	39.600	0,03%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	13. Ingresos extraordinarios	25.420	0,03%	23.857	0,02%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	<b>TOTAL PRESUPUESTO EXPLOTACIÓN</b>	<b>93.819.334</b>	<b>100,00%</b>	<b>147.086.936</b>	<b>100,00%</b>	<b>115.128.860</b>	<b>100,00%</b>	<b>104.019.463</b>	<b>100,00%</b>	<b>105.887.175</b>	<b>100,00%</b>
<b>DEBE</b>	2. Aprovisionamiento	-51.817.836	55,23%	-85.830.127	58,35%	-67.536.855	49,98%	-42.582.034	40,94%	-43.361.175	40,95%
	3. Gastos de personal	-37.096.704	39,54%	-51.410.233	34,95%	-48.599.821	42,21%	-53.459.600	51,39%	-55.876.000	52,77%
	4. Otros gastos de explotación	-3.729.794	3,98%	-6.980.326	4,75%	-6.680.367	5,80%	-5.677.829	5,46%	-4.900.000	4,63%
	5. Amortización del inmovilizado	-1.125.000	1,20%	-2.051.897	1,40%	-2.312.000	2,01%	-2.300.000	2,21%	-1.750.000	1,65%
	7. Gastos financieros	-50.000	0,05%	-15.000	0,01%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	11. Impuestos sobre sociedades	0	0,00%	-239.806	0,16%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	13. Resultado del Ejercicio (beneficio)	0	0,00%	-559.574	0,38%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	<b>TOTAL PRESUPUESTO EXPLOTACIÓN</b>	<b>-93.819.334</b>	<b>100,00%</b>	<b>-147.086.963</b>	<b>100,00%</b>	<b>-115.128.863</b>	<b>100,00%</b>	<b>-104.019.463</b>	<b>100,00%</b>	<b>-105.887.175</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: fabricación propia a través de los datos obrante en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía  
[http://www.juntadeandalucia.es/hacienda/administracionpublica/planif\\_presup/sec-planif\\_presup.htm](http://www.juntadeandalucia.es/hacienda/administracionpublica/planif_presup/sec-planif_presup.htm)

Tabla 7.5: Presupuestos Explotación DAPSA.

## AGENCIA PUBLICA EMPRESARIAL DE GESTIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE ANDALUCÍA

GASTOS						INGRESOS							
	2012	%	2013	%	2014	%		2012	%	2013	%	2014	%
I GASTOS DE PERSONAL	108.494.848	47,04%	101.543.414	61,20%	94.116.702	84,61%	I IMPTO. DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
II GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	14.284.019	6,19%	17.889.242	10,78%	15.637.646	14,06%	II IMPTO. INDIRECTOS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
III GASTOS FINANCIEROS	50.000	0,02%	50.000	0,03%	0	0,00%	III TASAS, PRECIOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS	1.625.518	0,70%	1.635.945	0,99%	250.000	0,22%
IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	123.345.266	53,48%	117.023.833	70,54%	106.728.669	95,95%
V FONDO CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	V INGRESOS PATRIMONIALES	1.800.000	0,78%	400.000	0,24%	420.000	0,38%
<b>Operaciones corrientes (I+II+III+IV)</b>	<b>122.828.867</b>	<b>53,25%</b>	<b>119.482.656</b>	<b>72,02%</b>	<b>109.754.348</b>	<b>98,67%</b>	<b>Operaciones corrientes (I+II+III+IV)</b>	<b>126.770.784</b>	<b>54,96%</b>	<b>119.059.778</b>	<b>71,76%</b>	<b>107.398.669</b>	<b>96,55%</b>
VI INVERSIONES REALES	107.568.655	46,64%	46.165.893	27,83%	1.281.273	1,15%	VI ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	103.886.738	45,04%	46.848.771	28,24%	3.831.952	3,45%
<b>Operaciones de capital (VI+VII)</b>	<b>107.568.655</b>	<b>46,64%</b>	<b>46.165.893</b>	<b>27,83%</b>	<b>1.281.273</b>	<b>1,15%</b>	<b>Operaciones de capital (VI+VII)</b>	<b>103.886.738</b>	<b>45,04%</b>	<b>46.848.771</b>	<b>28,24%</b>	<b>3.831.952</b>	<b>3,45%</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS (corrientes + capital)</b>	<b>230.397.522</b>	<b>99,89%</b>	<b>165.648.549</b>	<b>99,84%</b>	<b>111.035.621</b>	<b>99,82%</b>	<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS (corrientes + capital)</b>	<b>230.657.522</b>	<b>100,00%</b>	<b>165.908.549</b>	<b>100,00%</b>	<b>111.230.621</b>	<b>100,00%</b>
VIII ACTIVOS FINANCIEROS	260.000	0,11%	260.000	0,16%	195.000	0,18%	VIII ACTIVOS FINANCIEROS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
IX PASIVOS FINANCIEROS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	IX PASIVOS FINANCIEROS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Operaciones financieras (VIII+IX)</b>	<b>260.000</b>	<b>0,11%</b>	<b>260.000</b>	<b>0,16%</b>	<b>195.000</b>	<b>0,18%</b>	<b>Operaciones financieras (VIII+IX)</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>230.657.522</b>	<b>100,00%</b>	<b>165.908.549</b>	<b>100,00%</b>	<b>111.230.621</b>	<b>100,00%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>230.657.522</b>	<b>100,00%</b>	<b>165.908.549</b>	<b>100,00%</b>	<b>111.230.621</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: fabricación propia a través de los datos obrante en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía  
[http://www.juntadeandalucia.es/hacienda/administracionpublica/planif\\_presupsec/planif\\_agrup.htm](http://www.juntadeandalucia.es/hacienda/administracionpublica/planif_presupsec/planif_agrup.htm)

Tabla 7.6: Datos Presupuestarios AGAPA.

Como podemos observar en los datos obrantes, en el caso de DAPSA, la mayor partida del HABER se debe a los ingresos de explotación, que en su mayor parte son transferencias de financiación o aportaciones dinerarias entre la Administración de la Junta de Andalucía y otros entes o Administraciones, para financiar globalmente la actividad del ente receptor de la transferencia, sin contrapartida directa de éste y sin que resulten de convocatoria pública (si hubiera convocatoria, habría que estar a lo dispuesto en ella). El tratamiento contable en Andalucía según el Plan de Contabilidad de Empresas Públicas para estas transferencias de explotación es el de ingreso de explotación o aportaciones de socios para la compensación de pérdidas. Su destino es financiar de forma genérica la actividad corriente de la empresa hasta equilibrar su cuenta de resultados o cubrir pérdidas de ejercicios anteriores, fórmula muy utilizada que se escapa fácilmente del control previo.

Mientras que en el DEBE podemos observar que inicialmente la partida con mayor monto es la de aprovisionamientos, pero que conforme avanzamos en los años el porcentaje mayor se ha desplazado hacia los gastos de personal (52,77% del total del presupuesto para 2011).

Podemos observar en los cuadros que los montantes son diferentes, si bien el concepto es el mismo, los datos no coinciden si los extraemos de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía o directamente de los del Presupuesto Generales de la Junta de Andalucía.

En el caso de AGAPA, sin lugar a dudas, el porcentaje mayor del presupuesto de GASTOS, se destina a Gastos de personal, mientras que por la vía de los INGRESOS, la práctica totalidad de los ingresos previstos en la AGAPA proceden de las:

- Transferencias corrientes (95,95% del total del presupuesto para 2014), desde la Administración para sufragar gastos de los capítulos I al III.
- Transferencias de capital (3,45% para 2014), recibidas también por la Administración para sufragar gastos del capítulo VI.

Según los presupuestos generales de la Junta de Andalucía en los años 2012/2013/2014 en los que AGAPA está funcionando, las retribuciones básicas y otras remuneraciones de los Altos Cargos que se encuentran en los servicios centrales de la AGAPA, ascienden

2012	239.369 €
2013	225.392 €
2014	114.840 €

**Tabla 7.7:** Salarios AGAPA.

El descenso tan acuciado en el 2014 se corresponde a la obligación normativa del Acuerdo de 24 de julio de 2012, del Consejo de gobierno, por el que se aprueba un conjunto de medidas relacionadas con el cumplimiento del Plan Económico-Financiero de reequilibrio de la Junta de Andalucía 2012-2014, en el que a partir del 1 de enero de 2013, la suma de las retribuciones íntegras anuales por todos los conceptos dinerarios o en especie, incluida la productividad y cualquier otro incentivo o concepto, excluido la antigüedad, que perciban las personas titulares de la alta dirección de las agencias de régimen especial (entre otras agencias), no podrán superar en cómputo anual a la de un Vice concejero (~59.500 €).

Para concluir, quiero traer a colación que al igual que la empresa que he comentado pasa con otras, en las que el Gobierno Andaluz ha querido refundir y mezclar los distintos regímenes jurídicos público-privados, e introducir a su personal en la Administración como “empleados públicos”, como son entre otras las siguientes:

- El Servicio Andaluz de Empleo (SAE), organismo autónomo de carácter administrativo que mediante la Ley 1/2011 de reordenación vio modificada su naturaleza jurídica y pasó a configurarse como agencia de régimen especial y que quedó subrogado en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que es titular la “Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)”. Un organismo que ha sido siempre Administración Pública absorbe a un ente privado.
- La Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (AMAYA), se creó como Agencia pública empresarial mediante el Decreto 5/2010 y extingue a la Agencia Andaluza del Agua, que es un organismo autónomo de carácter administrativo, y absorbe a la Empresa de Gestión Mediambiental, S.A. (EGMASA), sociedad mercantil cuyo régimen jurídico tiene carácter privado.

### 7.1.4 Agencia Pública Empresarial EPES “Empresa pública de Emergencias Sanitarias”.

La empresa pública de emergencias sanitarias fue creada por la ley 2/1994, de 24 de marzo, del Parlamento de Andalucía, para gestionar los servicios de emergencias sanitarias que se le encomienden. La constitución efectiva y la aprobación de sus estatutos, se produjo mediante el Decreto 88/1994, de 19 de abril, bajo la denominación de “Empresa Pública de Emergencias Sanitarias –EPES”.

Esta empresa nace como una entidad de Derecho público, de las previstas en el artículo 6.1.b) de la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, adscrita funcionalmente al Servicio Andaluz de Salud (SAS)<sup>41</sup>, que a su vez está adscrito a la Viceconsejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

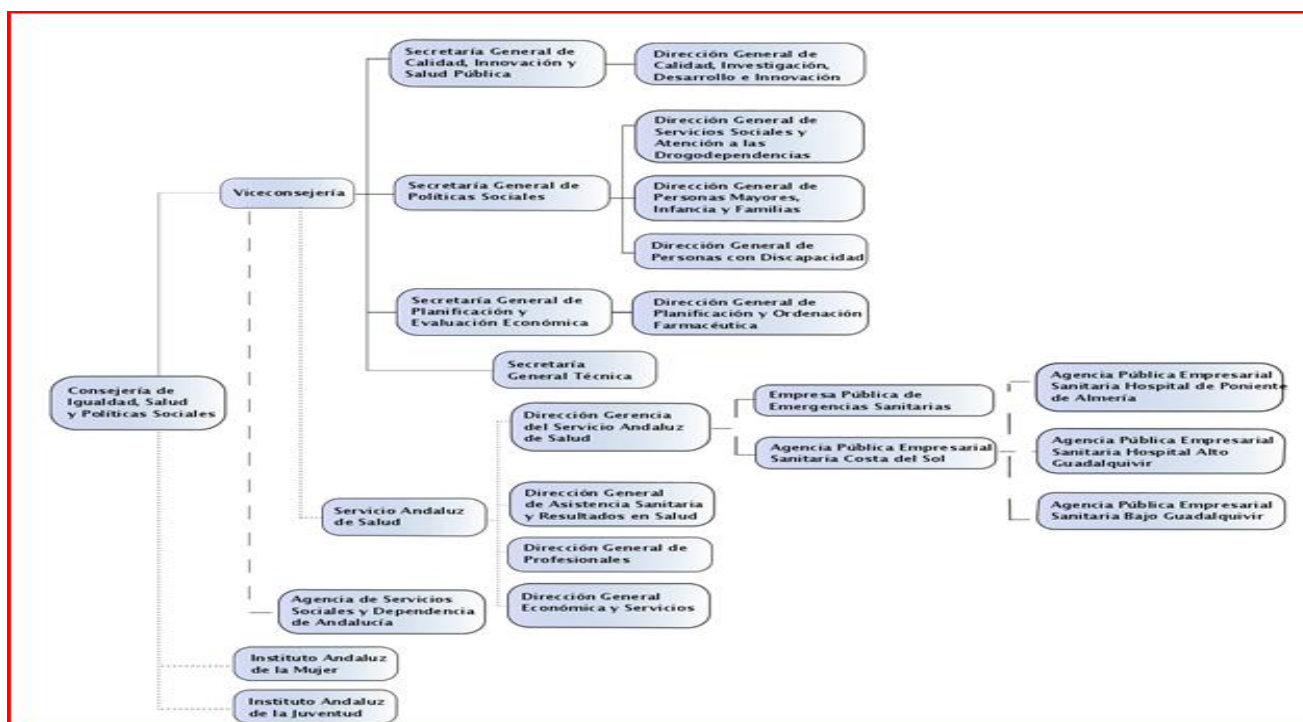


Tabla 7.8: Organigrama Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales. Fuente [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es).

Según la Disposición transitoria única LAJA, sobre adaptación de los organismos autónomos y otras entidades a las previsiones de la presente Ley, en el caso de entidades de Derecho público como es el nuestro, se adecuarán al régimen de las

<sup>41</sup> Organismo autónomo adscrito a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía y perteneciente al Sistema Sanitario Público de Andalucía. Se crea a través de la Ley 8/1986, de 6 de mayo y se transforma en “Agencia Administrativa” de las previstas en el artículo 65 LAJA, según el Decreto 216/20011 de adecuación de diversos organismos (...)



agencias públicas empresariales previsto en la LAJA, con la posibilidad de refundición en una o varias agencias públicas empresariales por área de actividad, y se llevará a cabo por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta conjunta de las consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda, de acuerdo con la persona titular de la Consejería de la que dependen las entidades afectadas.

Por Decreto 217/2011, de 28 de junio, de adecuación de diversas entidades, se convirtió EPES como “Agencia Pública Empresarial” de las previstas en el artículo 68.1.b) LAJA.

La misión u objeto social de EPES consiste en la atención integral a las emergencias sanitarias en Andalucía, garantizando esta atención a las personas con urgencias médicas, cuyo diagnóstico o tratamiento requieran una asistencia inmediata y de alta complejidad, a la vez que comporten un riesgo grave para la vida o puedan producir secuelas permanentes al individuo. Asimismo, y de acuerdo con los objetivos fijados en sus estatutos, EPES desarrolla actividades de formación e investigación en el campo de las urgencias y emergencias, así como funciones de coordinación de recursos sanitarios públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Coordinación y asistencia primaria a las emergencias sanitaria; Gestión del transporte sanitario; Formación; etc.)

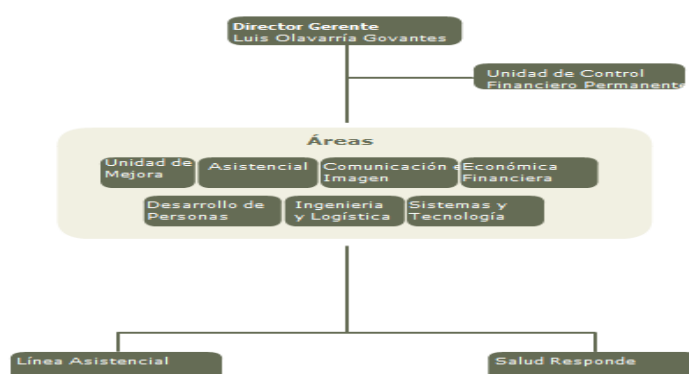
La Junta de Andalucía fija en sus presupuestos anuales una serie de transferencias corrientes y de capital a favor de EPES para atender las actividades necesarias para el desarrollo de su objeto social, extremo que se contempla en el artículo 4 de su ley de creación, el cual concede como recursos a esta entidad las consignaciones presupuestarias que la Junta de Andalucía le asigne, también mediante subvenciones o ingresos procedentes del ejercicio de su actividad (como pueden ser la facturación a terceros no beneficiarios del sistema, accidentes de tráfico, accidentes laborales, ingresos por actividades formativas, etc), así como por cualesquiera otros que se determinen en sus estatutos.

Para el cumplimiento de sus funciones, se adscriben los bienes y derechos sobre los servicios sanitarios de emergencias y las instalaciones anejas, que sean de su titularidad,

además de la transferencia de personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud hacia esta empresa<sup>42</sup>.

En sus estatutos también se contempla el Plan plurianual de actuación como instrumento de gestión, que será aprobado cada 4 años por el Consejo de Administración, aparte de un Programa de Actuación, inversión y financiación anual (PAIF), que contendrá los objetivos, fines de actuación, previsiones de recursos e inversiones, etc..

### **Organigrama**



**Tabla 7.9:** Organigrama EPES.

Para completar el organigrama, en la Línea asistencial EPES cuenta con 8 direcciones (una por cada provincia) y el Área Asistencial, se subdivide en un director, un director territorial 061 y un subdirector de programas y coordinación de servicios.

### **Normativa reguladora**

Dice el artículo 41 de nuestra Constitución Española, que: “*los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos (...)*”. En el artículo 43.1: “*Se reconoce el derecho a la protección de la salud*”. También el artículo 148.1.21 de nuestra carta magna, posibilita a que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en Sanidad e higiene (entre otras), sin perjuicio, del artículo 149.1.16, en el que el Estado tiene las competencias exclusivas en sanidad exterior, y en las bases y coordinación general de la sanidad.

<sup>42</sup> Artículo 4, Decreto 88/1994, de 19 de abril y Disposición Transitoria única Ley 2/1994, de 24 de marzo.

Conforme a la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 22.1 “*Se garantiza el Derecho constitucional previsto en el artículo 43 CE (...)*”, y en su artículo 55.1 la Comunidad Autónoma de Andalucía asume la competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, (...) de los servicios y establecimientos sanitarios.

También según el artículo 84.1, la Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar todos los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales (...), y garantiza disponer de los recursos necesarios para poder atender estos servicios de forma estable y permanente (artículo 175.2. c) Estatuto Autonomía Andalucía).

Con esto dicho, el sistema sanitario público de Andalucía presta servicios de cobertura universal, y son de provisión gratuita en el momento de acceso, financiados por impuestos generales. Andalucía cuenta con la atención primaria de salud y la atención hospitalaria, y conjuntamente cuenta con organizaciones específicas para la gestión de determinados y peculiares servicios, como es el caso de la *atención a urgencias y emergencias*.

La empresa pública de emergencias sanitarias (EPES), cubre la asistencia a las emergencias sanitarias en toda la Comunidad Autónoma. Cuenta con recursos en cada una de las fases del proceso asistencial; desde la recepción de la llamada (externalizado) hasta el traslado del hospital de referencia, si procede. Asimismo, dispone de 8 centros coordinadores, 30 equipos de emergencia terrestres (UVI móvil), 5 equipos de emergencias aéreas, 5 equipos de coordinación avanzada y una unidad de soporte vital básico.

Su trabajo se formaliza mediante la gestión directa en la recepción de llamadas de emergencias a través de la línea 061 y el teléfono de urgencias sanitarias 902 50 50 61, aunque también le derivan llamadas del 112<sup>43</sup>.

EPES también gestiona junto con el Servicio Andaluz de Salud, el centro de información y servicios de la Consejería de Salud, “Salud Responde”, de acceso al sistema sanitario público de Andalucía funcionando desde 2003. Diseñado para satisfacer las necesidades de información y servicios de ciudadanos y profesionales

---

<sup>43</sup> Es el número de emergencias europeo. En Andalucía es un servicio gratuito, adscrito a la Consejería de Justicia e Interior y que gestiona emergencias en toda Andalucía, las referidas sobre todo a asistencias sanitarias, seguridad ciudadana y accidentes de circulación e incidencias de tráfico. El servicio se presta los 365 días al año, durante las 24 horas del día.

sanitarios y disponible las 24 horas de todos los días del año. Es un teléfono único y centralizado. Entre los servicios que dispone este teléfono es la gestión y asignación online de citas medicas de atención primaria.

Por tanto, estamos viendo que existe distintas formas de gestionar/desarrollar un trabajo similar. El servicio de emergencias 112, es realizado dentro de la organización institucional de la Junta de Andalucía, es un Servicio dependiente de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior. Es un teléfono gratuito desde cualquier lugar y telefonía (móvil/fija), incluso desde 1998 es obligatorio poder hacer uso de él desde cualquier teléfono móvil sin coste alguno, independientemente del lugar en el que nos encontremos, si tenemos o no cobertura con nuestro operador (ya que utiliza cualquier red disponible) y se puede usar incluso sin haber introducido el PIN o la SIM de nuestro terminal. El 112, nos deriva sin coste alguno a los diferentes números según el tipo de emergencia: Policía Nacional (091), Bomberos (080), etc.

Sin embargo, el servicio de “061” y “salud responde”, es llevado a cabo por una agencia pública empresarial de régimen mixto. Las llamadas a estos números tienen un coste distinto en función de los operadores. En el caso de “Movistar”, tendría un coste de 0.078650 de establecimiento de llamada más 0.013915 por minuto hablando, IVA incluido; en el caso de “Orange”, sería 0.1815 de establecimiento de llamada y 0.0182 el minuto IVA incluido.

Si bien el personal que trabaja en estos centros de comunicaciones, en el que se reciben todas estas llamadas (del 112, 061 y Salud Responde), es realizado por una subcontrata privada (Mk Plan 21; Qualytel), que además de trabajar para la Administración pública también factura con clientes privados<sup>44</sup>. Volvemos al despropósito de cómo un servicio público, que trata con datos personales, sujetos a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos, se deposita en empleados que no tienen nada que ver con la Administración pública.

Así en mi comunidad Autónoma contamos con la gestión directa del SAS en régimen de descentralización administrativa, mientras que la de EPES surge como una estrategia organizativa para romper la rigidez jurídica que se pueda plantear en la organización

---

<sup>44</sup> Como Vodafone, Ing direct, etc..

<http://customerservices.arvato-si.com/clientes/inicio.html>

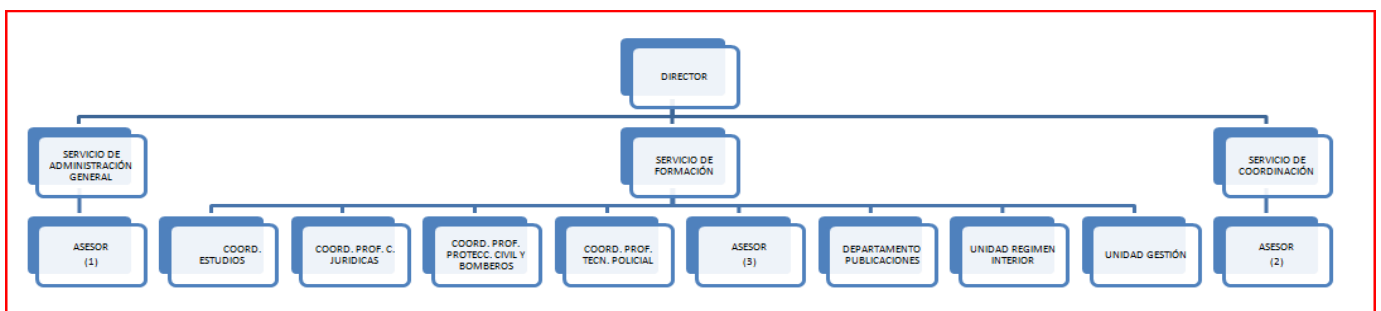
<http://mkplan21.grupofundosa.es/clientes.html>

institucional administrativa. Esta empresa se crea para la prestación de un servicio público, con la ventaja de la flexibilidad de su creación y regulación. Sus Recursos Humanos están sometidos a Derecho privado laboral, aunque puede aplicarse el régimen funcional o estatutario (no es el caso) si así se establece en su ley de creación. La gestión de sus recursos materiales y la contratación de bienes y servicios se someten a TRLCSP, mientras que la gestión financiera y presupuestaria no está sometida al régimen presupuestario de las Administraciones Públicas, sino a un programa de actuación, inversión y financiación.

Otra de las competencias que lleva EPES es la formación. Así comprobamos que EPES además de formar a distintos colectivos mantiene una continúa formación en cursos a su personal, enmarcado dentro de convenios establecidos entre el SAS y EPES.

Función que también la tiene asignada los siguientes organismos, algunos mediante el instrumento ya comentado en el trabajo de “encomienda de gestión”<sup>45</sup>:

- ✓ La Escuela Andaluza de salud Pública (EASP), Sociedad Mercantil dependiente de la Consejería de Igualdad, Salud y Política Sociales y adscrita a la Secretaría General de Calidad e Innovación, y que se responsabiliza de la docencia e investigación en materia de salud pública y Gestión Sanitaria de los profesionales en Andalucía, entre otras. La EASP ha formado a un total de 100.000 profesionales desde su creación en 1985.



**Tabla 7.9:** Organigrama EASP. Fuente propia.

- ✓ Así como la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud que absorbió a la Fundación Pública Andaluza para el Avance Tecnológico y Entrenamiento Profesional (IAVANTE), y a la Agencia de Calidad Sanitaria, Fundación

<sup>45</sup> Resoluciones de 05.02.2009 / 21.11.2011 / 06.03.2012, de encomienda de gestión de la formación de EPES hacia IAVANTE.

Pública Andaluza mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de Andalucía de 11.12.2012 en el marco de la Ley 1/2011 de reordenación. Fundación dependiente funcionalmente de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, y adscrita a la Dirección General de calidad, Investigación, Desarrollo e Innovación (la cual depende de la Secretaría General de Calidad e Innovación). Tiene como misión facilitar y promover el desarrollo y entrenamiento integral de profesionales sanitarios<sup>46</sup> a través de las más innovadoras metodologías didácticas entre las cuales se encuentra la simulación clínica; así como impulsar la investigación e innovación en nuevas tecnologías de aplicación en el sistema sanitario. Desde su creación en 2003 ha formado a unos 89.000 profesionales.



**Tabla 7.10:** Organigrama IAVANTE. Fuente Internet

- ✓ La Agencia de evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía (AETSA), creada por el Gobierno de Andalucía en 1996<sup>47</sup>. Es un servicio administrativo sin personalidad jurídica propia, integrado en la estructura de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía y se encuentra adscrita funcionalmente a la Secretaria General de Calidad y modernización.



**Tabla 7.11:** Organigrama AETSA. Fuente Internet

<sup>46</sup> <http://www2.iavante.es/content/iavante-inicia-los-cursos-de-formaci%C3%B3n-para-t%C3%A9cnicos-en-emergencias-sanitarias>

<sup>47</sup> Decreto 318/1996, de 2 de julio, por el que se crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía.

En conclusión, tenemos distintos entes instrumentales de la Junta de Andalucía que ofrecen servicios similares, con el inconveniente de que cada uno posee sus propias organizaciones, recursos humanos y materiales, así como presupuestos distintos para su ejecución. Si bien EPES no es de las empresas que tiene un monto elevado en sus presupuestos.

EPES- EMPRESA PÚBLICA DE EMERGENCIAS SANITARIAS														
PRE SUPUESTO EXPLORACIÓN		2007	2008	2009	2010	2011	2012							
HABER	1. Importe neto de la cifra de negocios	34.806.968	37,00%	36.607.076	34,27%	35.375.795	33,10%	33.656.650	31,70%	30.519.788	29,81%	30.519.788	30,88%	
	2. Aumento de existencia de productos terminados y en curso de fabricación	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
	3. Trabajos realizados por la empresa para su activo	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
	4. Otros ingresos de explotación	58.919.465	63,00%	66.151.595	61,00%	66.452.108	62,18%	66.942.339	63,05%	66.988.114	64,98%	62.734.514	63,48%	
	5. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	0	0,00%	0	0,00%	5.038.000	4,72%	5.575.000	5,25%	5.575.000	5,41%	5.575.000	5,64%	
	6. subvenciones de capital	0	0,00%	5.052.731	4,73%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
	8. Ingresos financieros	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
	10. Otros ingresos	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
	13. Ingresos extraordinarios	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
	<b>TOTAL PRESUPUESTO EXPLORACIÓN</b>	<b>93.525.421</b>	<b>100,00%</b>	<b>106.811.402</b>	<b>100,00%</b>	<b>106.866.903</b>	<b>100,00%</b>	<b>106.172.989</b>	<b>100,00%</b>	<b>103.082.900</b>	<b>100,00%</b>	<b>98.829.300</b>	<b>100,00%</b>	
	DEBE	2. Aprovisionamiento	-35.676.182	38,15%	-37.537.441	35,14%	-36.015.830	33,70%	-34.597.188	32,59%	-34.017.203	33,00%	-33.522.084	33,92%
		3. Gastos de personal	-41.311.986	44,17%	-47.935.012	44,88%	-49.580.946	46,40%	-49.892.259	46,80%	-48.124.988	44,75%	-46.124.668	46,67%
		4. Otros gastos de explotación	-16.537.253	17,66%	-18.086.218	15,00%	-16.231.127	15,19%	-16.308.542	15,36%	-17.366.129	16,85%	-13.607.666	13,77%
5. Amortización del inmovilizado		0	0,00%	-5.052.731	4,73%	-5.038.000	4,72%	-5.575.000	5,25%	-5.575.000	5,41%	-5.575.000	5,64%	
6. Variación por operaciones de tráfico		0	0,00%	-200.000	0,19%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
7. Gastos financieros		0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
11. Impuestos sobre sociedades		0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
13. Resultado del Ejercicio (beneficio)		0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
<b>TOTAL PRESUPUESTO EXPLORACIÓN</b>		<b>-93.525.421</b>	<b>100,00%</b>	<b>-106.811.402</b>	<b>100,00%</b>	<b>-106.866.903</b>	<b>100,00%</b>	<b>-106.172.989</b>	<b>100,00%</b>	<b>-103.082.900</b>	<b>100,00%</b>	<b>-98.829.300</b>	<b>100,00%</b>	

Fuente: fabricación propia a través de los datos obrante en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía  
[http://www.juntadeandalucia.es/hacienda/administracionpublica/plant\\_oresup/oresup.html](http://www.juntadeandalucia.es/hacienda/administracionpublica/plant_oresup/oresup.html)

Tabla 7.11: Presupuestos EPES.

Como podemos ver, en el HABER el importe de su cifra de negocios no sufre una disminución acusada y está integrado prácticamente por las ventas y prestaciones de servicios a la Junta de Andalucía, mientras que sus ingresos de explotación provienen de transferencias y subvenciones de la Comunidad Autónoma para su financiación. Mientras que en la partida del DEBE está repartida entre los gastos de personal y aprovisionamientos, que prácticamente engloba los importes por trabajos que encomienda a realizar a otras empresas.

En el mismo sentido, aunque con menores importes, son los presupuestos de explotación de EASP, aunque aquí las subvenciones y transferencias de explotación son menores que los ingresos obtenidos por la venta y prestaciones de servicios que figuran en su cifra de negocios.

EASP - ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PUBLICA

PRESUPUESTO EXPLOTACIÓN		2007		2008		2009		2010		2011	
<b>HABER</b>	1. Importe neto de la cifra de negocios	15.288.894	77,14%	16.189.868	79,36%	17.875.820	81,74%	15.666.171	79,58%	14.132.241	79,08%
	2. Aumento de existencia de productos terminados y en curso de fabricación		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
	3. Trabajos realizados por la empresa para su activo	529.961	2,68%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
	4. Otros ingresos de explotación	1.412.804	7,14%	1.915.402	9,38%	1.419.067	6,49%	1.419.067	7,26%	1.390.686	7,78%
	5. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras		0,00%		0,00%		0,00%	2.573.357	13,16%	2.348.080	13,14%
	6. subvenciones de capital	2.583.200	13,05%	2.294.472	11,25%	2.573.357	11,77%		0,00%		0,00%
	8. Ingresos financieros		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
	10. Otros ingresos		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
	13. Ingresos extraordinarios		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
	<b>TOTAL PRESUPUESTO EXPLOTACIÓN</b>	<b>19.794.679</b>	<b>100,00%</b>	<b>20.399.542</b>	<b>100,00%</b>	<b>21.868.244</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.548.595</b>	<b>100,00%</b>	<b>17.871.007</b>	<b>100,00%</b>
<b>DEBE</b>	2. Aprovisionamiento	-161.429	0,82%	-197.753	0,97%	-145.128	0,66%	-128.295	0,65%	-114.735	0,64%
	3. Gastos de personal	-8.206.962	41,46%	-8.468.494	41,51%	-9.719.892	44,45%	-9.719.892	49,72%	-8.703.936	48,70%
	4. Otros gastos de explotación	-8.748.718	44,20%	-9.111.245	44,66%	-9.363.749	42,82%	-7.062.933	36,13%	-6.646.748	37,19%
	5. Amortización del inmovilizado	-2.630.114	13,29%	-2.345.964	11,50%	-2.633.515	12,04%	-2.633.515	13,47%	-2.348.080	13,14%
	6. Variación por operaciones de tráfico		0,00%	-227.217	1,11%		0,00%		0,00%		0,00%
	7. Gastos financieros	-47.466	0,24%	-48.879	0,24%	-5.980	0,03%	-5.980	0,03%	-57.508	0,32%
	11. Impuestos sobre sociedades		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
	13. Resultado del Ejercicio (beneficio)		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
<b>TOTAL PRESUPUESTO EXPLOTACIÓN</b>	<b>-19.794.679</b>	<b>100,00%</b>	<b>-20.399.542</b>	<b>100,00%</b>	<b>-21.868.244</b>	<b>100,00%</b>	<b>-19.548.595</b>	<b>100,00%</b>	<b>-17.871.007</b>	<b>100,00%</b>	

Fuente: fabricación propia a través de los datos obrante en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía  
<http://www.juntadeandalucia.es/nacimiento/adm/instruccionpub/ta/p/ent/ta/esup/secc/plant/presup.htm>

Tabla 7.12: Presupuestos EASP.

## 8. CONCLUSIÓN.

La actividad empresarial ejercida por la Administración Pública, vista como instrumento de política económica utilizado con alguna finalidad por parte de los Gobiernos, ha levantado siempre mayores reticencias que otros instrumentos; como pueden ser los impuestos, que aunque se discuta el tipo de tributo más adecuado para esta finalidad, generalmente son aceptados.

La creación de estos entes no es más que el instrumento que tienen los Gobiernos en encontrar canales y mecanismos para eludir, mantener o incrementar los niveles de déficit y deuda del sector público.

Esta proliferación de organismos ha sido una de las prácticas habituales por parte de la Administración pública, con la finalidad de desviar muchos gastos / ingresos justificándose en la mejora en la gestión pública, pero cuyo principal objetivo no ha sido otro que el desplazar el endeudamiento fuera de los presupuestos generales, y por tanto fuera de los controles administrativos/ públicos. Teniendo en cuenta, que las empresas públicas siguen estando en el punto de mira de la sociedad, pues solo son entendidas su



existencia y razón de ser desde la perspectiva que la actividad empresarial sólo puede ser emprendida por la iniciativa privada, y que el mal funcionamiento de estas empresas públicas sólo implica pérdidas para la sociedad, de ahí que el sector público termine cerrándolas o privatizándolas, aunque esto tenga un trasfondo distinto al de la eficacia y eficiencia.

Desde la perspectiva del estudio realizado, afino al decir que la Administración de la Junta de Andalucía ha querido legalizar una Administración paralela que ha estado creciendo en estos años, debido a los continuos procesos de externalización de servicios públicos. Esto supuso la creación de otra Administración similar a la institucional, a la que con frecuencia se le atribuyó al personal de estos entes funciones reservadas a los funcionarios públicos implicando el ejercicio de potestades administrativas.

Mediante “la reordenación del sector público”, la Junta de Andalucía inició este proceso, con la finalidad de reducir el número de empresas públicas por la vía de la fusión y extinción. Aunque lo obtenido ha sido la inclusión de los trabajadores de estos entes privados en la nueva organización institucional de la Junta de Andalucía (LAJA) mediante los distintos “protocolos de integración”, como es el caso entre otros del personal de FAFFE (Fundación Pública, Derecho Privado) que accede al Servicio Andaluz de Empleo (Organismo autónomo, Derecho Público), o el de EGMASA (Sociedad Mercantil, Derecho Privado) que accede a la Agencia Andaluza del Agua (Organismo Autónomo, Derecho Público), quebrantando artículos de nuestra Carta Magna como el 23 que regula el Derecho de Participación: “*Los ciudadanos (...) tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*”, o el 103.3: “*La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (...)*”.

A día de hoy, no se sabe con exactitud a cuanto asciende el número de trabajadores de estas empresas, que han sido absorbidos en este proceso de reordenación del Sector público andaluz. La Cámara de Cuentas de Andalucía los cifra en 26.000 hace 2 años, mientras que la Consejera de Economía y Hacienda habla de 24.000.

Aun así, la falta de transparencia de estos procesos y protocolos, hace que siga en el punto de mira de tribunales.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ARGIMÓN MAZA, ISABEL Y ARTOLA, C. (1997): *Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia relativa*, Banco de España, Servicio de Estudios.

BORRAJO INIESTA, (1993): *El intento de huir del Derecho Administrativo*, REDA nº 78, Civitas.

CASSESE, C. (2006): *La Globalización jurídica*, Madrid: Marcial Pons.

FERNÁNDEZ LUQUE, José Manuel. *La Administración instrumental: el objeto social de las sociedades mercantiles públicas en la Junta de Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública (2012).

GÁMIR, LUIS (1999): *Las Privatizaciones en España*, Pirámide, Madrid.

GARCÍA CALVO, L.F. (1998): “El Nuevo Paradigma de la intervención pública: las privatizaciones”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 13.

GARCÍA RUBIO, Fernando. *Estudio sobre empresas públicas*. Dykimson (2011).

GUARNIDO RUEDA, Almudena, JAÉN GARCÍA, Manuel y AMATE FORTES, Ignacio. *Análisis de los procesos privatizadores de empresas públicas en el ámbito internacional: motivaciones: moda, política “versus” necesidad económica*. Instituto de Estudios Fiscales, 2006.

LÓPEZ LÓPEZ, T. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1997): *La configuración del sector público empresarial en España*. Cuadernos de información económica, núm. 119.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Comunidades Autónomas y Sector público*. Barcelona: Revista catalana de Derecho Público, n. 9, Julio de 1988.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Reflexiones sobre las privatizaciones*. Madrid: Revista de Administración pública, n. 144, Septiembre-diciembre (1997).

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Reflexiones sobre la huida del Derecho administrativo*. Madrid: Revista de Administración pública, n. 140, Mayo-Agosto (1996).

MESA VILA, Manuel. *Fundaciones del sector público andaluz: régimen jurídico y gestión*. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración pública (2009).

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. *Economía y sector público: la organización instrumental en la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Administración de Andalucía: revista andaluza de Administración pública. Sevilla (1990).

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. *Las Empresas Públicas Sometidas al Derecho Privado*. Marcial Pons (1996).

ORTEGA ALMÓN, María Ángeles. *La empresa pública y el proceso privatizador en España: especial referencia al sector público empresarial de Andalucía*. Granada: Universidad de Granada: Instituto de Desarrollo Regional (2002).

ORTÍZ MALLOL, J (2011): *La vuelta al Derecho administrativo y reducción del gasto público como principios inspiradores*. Revista andaluza de Administración pública, n.180.

ORTÍZ MALLOL, J (2011): *Una reforma del Sector Público de la Administración Andaluza: la vuelta al Derecho Administrativo y la reducción del Gasto Público como principios inspiradores*. Revista andaluza de Administración pública, n.79.

PERNAS GARCÍA, J.J. *La exigencia de “control análogo” en las encomiendas a medios propios*. REALA nº 311 (2009).

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*. Comares, Granada, 2007.

PIQUÉ, Josep. *Algunas reflexiones acerca del proceso de privatización del sector público empresarial*. Economía Industrial IV, n.328 (1999).

REBOLLO PUIG, M. *Los entes institucionales de la Junta de Andalucía y su utilización como medio propio*. Madrid: Revista de Administración pública, n.161, Mayo-Agosto (2003).

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “*El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas*”. Derecho Administrativo Español. Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional. Editorial Netbiblo, S.L. (2008).

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. *Las vicisitudes del Derecho Administrativo y sus desafíos en el Siglo XXI*”, ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo, celebrado en México durante los días 28 y 29 de noviembre de 2000.

SALVAGO ENRÍQUEZ, M<sup>a</sup> Dolores. *Sector público empresarial de la comunidad Autónoma de Andalucía: 2006*. Sevilla: Consejería de Hacienda y Administración Pública. Servicio de Estudios y Publicaciones, D.L. 2009.

*Sector público empresarial de la comunidad Autónoma de Andalucía: 2010*. Sevilla: Consejería de Hacienda y Administración Pública. Servicio de Estudios y Publicaciones, D.L. 2012.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. *El sector público empresarial autonómico y local*. Instituto de estudios económicos (2006).

VÁZQUEZ VALIENTE, P. y GÓMEZ SANCHO, H. *Administración instrumental de la Junta de Andalucía*. Consejería de Justicia y Administración Pública. Sevilla, 2005.

VERGÉS I JAIME, Joaquim. *Empresas públicas: como funcionan, comparativamente a las privadas. Eficiencia, eficacia y control*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (2008)

Informe de Fiscalización de la utilización de la Encomienda de gestión regulada en la Ley de Contratos del Sector Público, ejercicio 2008-2012. TRIBUNAL DE CUENTAS.

Internet:

[www.andaluciajunta.es](http://www.andaluciajunta.es)

[http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/secc-planif\\_presup.htm](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/secc-planif_presup.htm)

<http://www.ccuentas.es/>

<http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/clara/portada.html>