

# LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## ANDALUCÍA

*Juan Antonio Carrillo Donaire*

### Rasgos generales

*Un curso político marcado por la crisis económica y por las reacciones frente a la misma*

Durante 2010, la crisis económica se ha enquistado plenamente en el epicentro de un curso político marcado por un tono de fondo preelectoral y por la peculiar tesitura interna que han vivido las dos grandes fuerzas políticas andaluzas. De reforma en el caso del PSOE de Andalucía, acompañada de algunos sobresaltos; y de euforia en las filas del PP andaluz, menos contenida a medida que las encuestas iban reflejando un vuelco en las intenciones de voto ante unas eventuales elecciones. Mientras que todas las encuestas corroboran el ascenso del PP en Andalucía, que consolidaba a finales de año una –corta– ventaja sobre el PSOE en intención de voto (entre 1 y 2 puntos), el PSOE andaluz ha vivido un año más convulso de lo esperado. Poco después del Congreso regional de marzo, en el que el Presidente Griñán salió elegido como Secretario General al frente de una nueva y reducida Ejecutiva designada por él, el propio Presidente acometió un cambio de Gobierno –sobre el que luego volveremos– con la finalidad de consolidar su liderazgo con la vista puesta en las próximas elecciones autonómicas del año que viene. Pero el rumbo que se pretendió marcar con estas decisiones se vio alterado por causas externas (como el nombramiento de Rosa Aguilar pare el Ministerio de Medio Ambiente, por citar sólo una de las más sonadas). Ninguna tan determinante, sin embargo, como la dimisión del primer Vicesecretario General del partido –cabeza visible de la nueva Ejecutiva–, Rafael Velasco, tras revelarse que su esposa podía verse implicada en un caso de supuesta corrupción por la percepción indebida de subvenciones.

Se recordará que el relevo en la Presidencia de la Junta de Andalucía de mediados del curso pasado trajo consigo la focalización de la acción del Ejecutivo en la gestión de la crisis económica, que no ha dejado de agudizarse a lo largo del ejercicio. Andalucía, cuya economía creció por encima de la media española y comunitaria durante 14 años consecutivos hasta 2007, es también hoy una de las Comunidades Autónomas más devastadas por la crisis, acusando más incisivamente que otras la caída de ciertos indicadores económicos, como el consumo, el crédito, el producto interior bruto o la inversión pública (especialmente en obras e infraestructuras); llegando a alcanzar cifras negativas de crecimiento a finales de año (-0,3%) y cifras de desempleo realmente preocupantes: más de un millón de parados, con una tasa del 28% de la población activa, de los cuales un importante porcentaje corresponde a jóvenes menores de 25 años (y con el dato añadido de que algo más del 30% no percibe ya ninguna contraprestación por desempleo).

En este contexto, y a pesar de los frenos impuestos desde el Gobierno central, la deuda del sector público andaluz no ha dejado de crecer, por encima incluso de las previsiones presupuestarias. Si la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2010 estableció la posibilidad de emitir deuda amortizable o concertar operaciones de crédito con la limitación de que su saldo vivo a 31 de diciembre de 2010 no superase el existente a 1 de enero de 2010 en más de cuatro mil treinta cinco millones veinte mil euros (4.035.020.000 €), las autorizaciones de emisión de deuda y de concertación de operaciones de endeudamiento (Decreto 29/2010, de 16 de febrero, y Decreto 386/2010, de 19 de octubre) han superado en casi 300 millones de euros esa cifra, lo que testimonia una voluntad política contraria –al menos en este punto– a la política marcada desde el Gobierno central que refleja un cierto desencuentro entre ambos Gobiernos, central y autonómico en el manejo de la deuda pública en el contexto de crisis. Prueba de ello es que desde que se fijó como objetivo de estabilidad de la Unión Europea contener el déficit público en el 3% del PIB en 2013, y el Gobierno central cifró en el 1,3 del PIB el tope del déficit para 2011, la Junta de Andalucía no ha dejado de manifestar su descontento con el método de reparto fijado por el Ministerio de Economía para que las Comunidades Autónomas cumplan con los criterios de estabilidad, argumentando que sus niveles de solvencia le permiten un mayor endeudamiento (actualmente, la deuda *per capita* andaluza es «sólo» 1.300 euros por habitante, lo que supone un 11,5% del endeudamiento del conjunto del Estado, mientras que la población andaluza representa un 17,5 del total nacional).

La lucha contra la crisis ha hipertrofiado definitivamente el uso de la figura del Decreto-ley en todo el contexto estatal y autonómico. Andalucía no se ha quedado a la zaga en este punto, aprobando hasta 7 Decretos-leyes, cuatro de los cuales se han adoptado como causa directa de la crisis. Otros dos, según veremos en otro apartado, han puesto en marcha una reforma del sector público andaluz bastante ligada a la necesidad de economizar medios –y por lo tanto a la crisis–, de la que lo menos que puede decirse es que ha levantado importantes ampollas. Y el último Decreto-ley del paquete, también conectado al ámbito económico, ha afrontado reformas más estructurales del mercado combinadas con medidas de simplificación y eliminación de trabas en la prestación de servicios, por lo que seguimos comprobando que la mecha de la crisis no deja de inflamarse con efectos inflacionistas el uso de esta medida legislativa «excepcional».

El primero de los Decretos-leyes «anticrisis» fue el *Decreto-ley 1/2010, de 9 de marzo*, probablemente el más timorato de todos, donde se adoptaron una serie de medidas tributarias orientadas a estimular la inversión empresarial y a aumentar la progresividad fiscal. Sus previsiones más resonantes son las que afectan al tramo autonómico del IRPF (aumento de la deducción en supuestos de autoempleo y regulación de una deducción por inversión en la adquisición de acciones o participaciones sociales de entidades empresariales nuevas que mantengan o generen puestos de trabajo) y en los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ampliación de los beneficiarios de la reducción autonómica del 99% y regulación de dos nuevas reducciones por idéntico importe: por donaciones a favor de personas con discapacidad y por transmisión *mortis causa* o donación de empresas indivi-

duales, negocios profesionales y participaciones a personas sin parentesco pero con vínculos laborales o profesionales).

Posteriormente, y para estar en sintonía con las previsiones del polémico Real Decreto-ley estatal 8/2010, de 20 de mayo, el Gobierno andaluz aprobó el *Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo*, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que plasma reducciones salariales progresivas para los empleados públicos de la Comunidad que abarcan desde la exención para los niveles más bajos del personal laboral hasta el 15% para los miembros del Gobierno andaluz. Para el conjunto del personal funcionario no laboral, se establece una reducción media general del 5% en términos anuales. Respecto al personal laboral, la reducción también promedia del 5% e incluye a los empleados de alta dirección, a los de empresas públicas y a los no acogidos a convenio colectivo que no tengan la consideración de altos cargos. Por contra, se excluyen de la medida a los trabajadores cuyas retribuciones sean inferiores a 949 euros mensuales. La norma afecta tanto a la Administración autonómica andaluza como a sus organismos y entes instrumentales, así como a las 10 universidades públicas y al Consejo Consultivo de Andalucía, con la pretensión de ahorrar unos 861 millones de euros durante 2010 y 2011. De esta cantidad, 314 millones corresponden a su aplicación en 2010, desde el 1 de junio, a través de las modificaciones que el Decreto-ley realiza en la Ley de Presupuestos.

Se recordará que una de las primeras medidas que adoptó el Gobierno andaluz para paliar los efectos de la crisis económica fue el Decreto-ley 1/2008 por el que se aprobaba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) como complemento del «Plan e» aprobado por el Gobierno de la Nación. El Plan establecía una serie de ayudas al desempleo, de reinserción laboral y de formación para el empleo que tuvieron continuidad en 2009. El tercer Decreto-ley «anticrisis» de este ejercicio, el *Decreto-ley 3/2010, de 8 de junio*, reedita el Plan PROTEJA con ciertos retoques. El nuevo programa consta de dos subprogramas, en función de la entidad local que promueva de las actuaciones: municipios y provincias. El primero de ellos se regula con más detalle debido a la complejidad derivada de la participación de 771 municipios en su gestión; mientras que el segundo tiene la particularidad de ejecutarse con los recursos de las propias Diputaciones. En ambos casos, las personas empleadas en las actuaciones financiadas con cargo al Programa seguirán con posterioridad actividades de formación con vistas a su mejor adaptación al mercado laboral. También se reorienta el perfil del empleo que se fomenta, incidiendo no tanto en la falta de dinamismo del sector construcción como en lo que ya se ha convertido en una situación de desempleo estructural de las familias. Por ello, las actuaciones a financiar no tendrán forzosamente que estar vinculadas con contratos de obras, sino que se extienden también a los contratos de servicios con el fin de atender a colectivos con mayores dificultades de empleo. Asimismo se orientan los objetivos de la contratación a una serie de prioridades, en especial a la reparación de daños causados en las infraestructuras municipales y edificios e instalaciones de titularidad pública por las grandes riadas e inundaciones que tuvieron lugar en Andalucía durante el primer cuatrimestre de 2010.

Un mes más tarde, el Gobierno andaluz adoptó el *Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio*, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sosteni-

bilidad. La norma, especialmente polémica en lo que supone al recorte del gasto público y de aumento de la presión fiscal, acoge el compromiso adquirido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de junio en el que se revisaron los planes de reequilibrio de las Comunidades Autónomas y se acordó adaptar la política presupuestaria para 2010-2013 a una drástica reducción del déficit, en línea con lo dispuesto por el del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. El grano que aporta Andalucía a este esfuerzo de contención del conjunto del gasto público supone un recorte de casi 1.600 millones de euros, equivalente a un 4% del Presupuesto.

En este contexto de ajuste, la Junta de Andalucía apoyó finalmente –no sin reticencias– la propuesta del Gobierno de la Nación de rebajar el déficit de las Comunidades Autónomas desde el 2% del PIB en 2009 al 1,1% en 2013, de acuerdo al Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013. Se persigue con ello manejar un volumen de deuda pública sostenible buscando su revalorización en los mercados financieros, al tiempo que se aumentan los ingresos tributarios, particularmente los procedentes del IRPF, donde se crean tres nuevos tramos en la tarifa autonómica para las rentas más altas (con bases superiores a los 80.000 euros). Junto a ello se limitan ciertas deducciones en el impuesto, como la inversión en vivienda protegida o por número de hijos; y se aumentan los límites de renta para acceder a otras deducciones, como las derivadas de casos de adopción. Como contrapunto, se extiende la deducción por autoempleo y se crea una deducción autonómica por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales como consecuencia de acuerdos de constitución de sociedades o ampliación de capital en las sociedades mercantiles, por importe del 20% de las cantidades invertidas durante el ejercicio, siempre que creen y mantengan empleo. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se introduce el requisito de patrimonio preexistente para la aplicación de la mejora de la reducción autonómica a favor de personas con discapacidad cuya base imponible no supere los 250.000 euros. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se eliminan los tipos reducidos en transmisiones de viviendas protegidas, armonizando la normativa tributaria con la específica de vivienda protegida. En la Tasa Fiscal sobre el Juego, se regula el devengo semestral para las máquinas recreativas «tipo B». Junto a estas medidas, se crea el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía, a través de la aplicación de una tarifa en tres tramos a la base integrada por el valor de los depósitos de los clientes en las entidades de crédito con oficinas en Andalucía (del 0,3% hasta 150 millones de euros, 0,4% hasta 600 y 0,5% para los depósitos de más de 600 millones de euros); aunque este nuevo impuesto contempla deducciones por créditos a proyectos ligados al Plan «Andalucía sostenible» para incentivar el crédito a la innovación. Por otra parte, se aumenta el tipo de gravamen del Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte para aquellos especialmente contaminantes o de elevado valor. Se crea el Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso en Andalucía, repercutiendo los establecimientos comerciales sobre los clientes un importe por cada bolsa de plástico de un solo uso (5 céntimos por bolsa no biodegradable). Se incrementa el tipo aplicable en el Impuesto sobre Residuos Radiactivos de 7.000 a 10.000 euros por metros cúbicos de residuos. Finalmente, se regula el tipo auto-

nómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos para destinarlo a gasto sanitario (de 2 y 2,4 céntimos por litro de gasolina o gasoil, respectivamente).

Todas estas medidas condimentaron un caldo de cultivo ya engrosado por los recortes acordados desde el Gobierno central y por la reforma del sector público andaluz aprobada, también por Decreto-ley, en plenas vacaciones estivales. La agitación social fue en aumento tras el verano. El primer embate que prepararon los sindicatos, la huelga de funcionarios de 8 de junio, tuvo escaso éxito en Andalucía, sin apenas repercusión en el funcionamiento de los servicios públicos, salvo en educación. Mayor respaldo tuvo, aunque bastante desigual, la convocatoria de huelga general del 29 de septiembre, secundada ampliamente en algunos sectores (industria, transportes) aunque con limitado seguimiento en otros (comercio, sector público). No obstante –como se ha apuntado–, la tensión sindical en Andalucía ha tenido su propio foco de refracción en torno a la reforma del sector público andaluz, de la que nos ocupamos seguidamente.

### *La polémica reforma del sector público*

Uno de los principales compromisos asumidos por el Presidente Griñán en su discurso de investidura fue el de reformar la Administración autonómica en una triple dirección: la remodelación de su estructura directiva y provincial, la simplificación de los procedimientos administrativos y el desarrollo del estatuto del empleado público. En el plano organizativo interno, la consigna marcada desde la Presidencia fue la reducción de órganos directivos y la reforma del sector público, engordado en magnitud y en volumen de deuda hasta un punto crítico.

Acelerando este rumbo al socaire de la crisis económica se aprobó el muy polémico *Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio*, de medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. La norma se sitúa en línea con el objetivo de rebajar el déficit autonómico, porque esta reordenación tiene un objetivo claro: adelgazar el sector público andaluz para reducir el gasto y racionalizar la Administración autonómica. En términos cuantitativos, el Decreto-ley persigue un ahorro total de más de casi 120 millones de euros hasta 2013 que provendría de la desaparición –por reagrupación– de más de un centenar de entidades instrumentales. Conviene apuntar el dato de que en el momento de aprobarse esta reordenación, Andalucía tenía el sector público más inflacionado tras Cataluña, con tres centenares de entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta.

Desde luego, la reforma es de calado, y se acompaña de un Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha (publicado en el mismo BOJA, a continuación del Decreto-ley), que explica el Plan de reordenación en torno a tres ejes: a) la reducción del número de entidades instrumentales de la Administración autonómica mediante operaciones de integración, fusión, absorción y extinción; b) la simplificación de la estructura periférica de la Administración instrumental; y c) la mejora de gestión de la información, de los recursos humanos y a la gestión económico-financiera del sector público.

Según la Exposición de Motivos del Decreto-ley, «*el Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía incide en la estricta reordenación de las estructuras, optimizando las nuevas formas organizativas, pero asentando, a la vez, el empleo público. En suma, se opta por un modelo público de prestación de servicios, rechazando otros modelos liberalizadores que inciden esencialmente en la privatización de la prestación de tales servicios*». Paradójicamente, la plasmación de esta idea se hace en torno a una «agencialización» generalizada de muchos organismos y entidades que se concentran o refunden, en no pocos casos, en torno a una nueva Agencia pública empresarial, cuyo régimen operativo principal y de contratación de personal es de Derecho privado, que emerge ahora como ente instrumental prácticamente único en algunas Consejerías (a veces, podría hablarse –más que de Agencia– de *megagencia*, como en lo casos de la nueva «Agencia Andaluza del Conocimiento», la «Agencia de Obras Pública», la «Agencia de servicios sociales», o la «Agencia Andaluza de instituciones culturales»). Ello requiere una reforma del régimen jurídico de las Agencias que contiene la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía, pero sobre todo requiere un trasvase de personal en una doble dirección: funcionarios que pasan a las nuevas Agencias y laborales adscritos a entidades y empresas que se extinguen que pasan también a la Agencia.

Además de las medidas de supresión y refundición de organismos y entidades, el Decreto-ley da algún paso hacia la simplificación general de las estructuras periféricas de la Administración instrumental andaluza, siquiera sea en una dimensión patrimonial, para economizar medios. De este modo, se dispone un proceso para concentrar en edificios únicos las sedes y subsedes de las entidades en aquellos municipios donde existan varias. Esta reubicación pretende un ahorro de costes por la mayor eficiencia en los gastos de alquiler y mantenimiento. La plasmación de esta idea dio pie a otras, incluso de orientación inversa. Así fue anunciado por la Consejera de Economía y Hacienda a mitad de octubre, en el marco de la presentación de los Presupuestos para 2011, un ambicioso proyecto: la recaudación de casi 1000 millones de euros mediante una operación de venta y alquiler de parte del patrimonio inmobiliario de la Junta de Andalucía. La operación, que cuenta con un antecedente claro en el Derecho francés de bienes, consistiría en que los Institutos, Agencias, Fundaciones y demás entidades del sector público compren dichos inmuebles para seguir siendo ocupados por las mismas dependencias de la Junta de Andalucía que hoy los ocupan pero en régimen de alquiler, sin que –por lo demás– el importe de esos arrendamientos se compute como deuda financiera, por lo que no repercutiría en el compromiso de contención del déficit.

La reacción ante el Decreto-ley 5/2010 ha sido tan intensa como el alcance de la propia reforma que se proponía. Todos los sindicatos y una gran mayoría del funcionariado andaluz rechazaron de inicio la norma, considerándola contraria al estatuto básico del empleado público. De un lado, los funcionarios temen su laboralización o su adscripción funcional a una Agencia; de otro, se quejan de la conversión en personal laboral fijo, en las Agencias y Fundaciones de nueva creación, de los empleados de empresas públicas y demás entidades del sector público que ahora se extinguen sin haber pasado un sistema de selección de mérito y capacidad. Las quejas y movilizaciones entre los empleados públicos se acrecentaron

tras el verano. El PP andaluz impulsó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley en octubre (con núm. 7686-2010, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre). Anteriormente, los sindicatos habían solicitado al Defensor del Pueblo de Andalucía su interposición, y alguno (como el CSI-CSIF) interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la vía especial de protección de derechos fundamentales, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha que el Decreto-ley, que formulaba el plan de reordenación que el Decreto-ley ejecutaba; lo que fue secundado por otros sindicatos minoritarios.

La presión sindical y el conflicto laboral desatado por los funcionarios forzó que, a principios de noviembre, la Junta de Andalucía se viese obligada a negociar la reforma del que ya se conocía popularmente como «el decretazo». La reforma se pactó con los dos sindicatos mayoritarios, UGT y CCOO, para reformar los aspectos más polémicos de la norma, pero contó con la oposición de los minoritarios y un sector importante del funcionariado, que siguieron pidiendo la retirada de la medida. Fruto de las mencionadas negociaciones es el *Decreto-ley 6/2010*, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, que en el momento de su convalidación parlamentaria a finales de año inició su tramitación como proyecto de Ley. La pretensión principal de esta medida correctora es precisar el régimen de integración del personal, tanto funcionario como laboral, en las Agencias públicas empresariales y de régimen especial intentando paliar los miedos sindicales antes apuntados. Respecto a los funcionarios, la norma subraya el carácter voluntario de su incorporación y garantiza la aplicación del Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario de la Junta de Andalucía. En el caso de que se integren como personal laboral, quedarían en la situación administrativa de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público andaluz. De reingresar al servicio activo, les será reconocido el trabajo desarrollado en las Agencias para los concursos de méritos y también a efectos de reconocimiento de trienios. De igual modo, la reforma garantiza la voluntariedad de la integración del personal laboral de la Administración General en las Agencias. Por su parte, el personal laboral de las entidades instrumentales que se extinguen o transforman se integrará en las nuevas agencias resultantes de estos procesos. Para adquirir, en su caso, la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General, estos trabajadores deben participar en las pruebas selectivas de acceso libre que se convoquen. En cuanto a la Agencia Andaluza del Agua, extinguida como consecuencia del Decreto-ley de julio (por absorción de Egmasa), sus empleados –uno de los colectivos más batalladores contra la medida– se integrarán en la estructura de la Consejería de Medio Ambiente, previa negociación de las condiciones en la Mesa General de la Función Pública.

### *El adiós al proyecto de la Caja única andaluza y la intervención de CajaSur*

La crisis económica ha golpeado duramente el flanco más débil del sector financiero y crediticio: las Cajas de Ahorro, importantes coadyuvantes del crecimiento económico andaluz de las últimas décadas y cuya actual debilidad atena-

za la recuperación económica. La concentración de riesgos, la multiplicación de pasivos consolidables y la pérdida del valor de los activos de las Cajas se ha intentado enjugar con una política generalizada de fusiones directamente auspiciada por el Banco de España, que ha impulsado una operación de gran calado dirigida a la reestructuración, integración y recapitalización de las Cajas de Ahorro españolas.

La blandura del sistema financiero andaluz y de la singular fragmentación territorial de las Cajas andaluzas las ha hecho propensas a un baile de fusiones reales y virtuales (mediante Sistemas Integrados de Protección –SIP–, o fusiones «frías») que han dado al traste con el proyecto de creación de una «gran Caja» andaluza; idea alumbrada a principios de 2008 por el Presidente Chaves a la que en 2010 se acabaron sumando todas las fuerzas parlamentarias. El proyecto de la gran Caja se ha puesto definitivamente en solfa en este ejercicio por dos circunstancias irreversibles: las fusiones interregionales protagonizadas por algunas Cajas andaluzas, de un lado, y, de otro, la sonada intervención de *CajaSur* por el Fondo de Reestructuración Bancaria (FROB) acordada por el Banco de España tras el fracaso de la fusión proyectada entre la Caja cordobesa y *Unicaja*.

La primera fusión interregional de una Caja andaluza se suscribió en marzo, cuando los Consejos de Administración de la sevillana *Cajasol* y de *Caja Guadalajara* aprobaron su fusión, formalizada en junio. En abril, *CajaGranada* entabló conversaciones en varias direcciones en vistas a una fusión fría con varias Cajas (ninguna de ellas andaluza) que en junio fructificaron con el acuerdo de su Consejo de Administración de fusionarse con *Caja Murcia*, *Caixa Penedés* y *Sa Nostra*.

Como consecuencia del abandono de las negociaciones para la fusión entre *Unicaja* y *CajaSur*, la Comisión Ejecutiva del Banco de España acordó el 21 de mayo, a solicitud de la mayoría del Consejo de Administración de *CajaSur*, la intervención de esta Caja para proveer su «reestructuración ordenada» en aplicación del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, al apreciar que *CajaSur* no alcanzaba el coeficiente de solvencia legalmente exigido. Se designó al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) como administrador provisional de *CajaSur*, que le inyectó fondos por el importe estimado de su déficit de recursos propios (800 millones de euros) y acordó adjudicar la Caja en subasta, a la que –junto a otras entidades– concurren las dos Cajas andaluzas más fuertes, *Unicaja* y *Cajasol*, con una oferta conjunta. El 16 de julio, el FROB resolvió esa subasta a favor de la *Caja Bilbao Bizkaia Kutxa* (BBK), la entidad que menos cantidad solicitaba al FROB (unos 400 millones de euros), que se haría con la totalidad de los activos y pasivos de *CajaSur* en una Asamblea General de la Caja celebrada el 23 de noviembre, en la que el FROB se arrogó el 100% del derecho de representación y de los derechos de voto, lo que impidió la oposición *in situ* los anteriores administradores y Consejeros.

Con anterioridad a la celebración de la Asamblea General de noviembre, esgrimiendo al vulneración de las garantías en el procedimiento de valoración y venta forzosa de una entidad de crédito seguido y el desconocimiento de derechos patrimoniales, los miembros del Cabildo Catedral de Córdoba Consejeros de *CajaSur*

y representantes de la entidad fundadora interpusieron ante el Banco de España un requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo contra la vía de hecho previsto en el artículo 30 de la Ley la jurisdicción contencioso administrativa. El Banco de España se negó a atender el citado requerimiento, por lo que el 15 de noviembre de 2010 quedó presentado ante la Audiencia Nacional un recurso contencioso-administrativo que fue admitido a trámite a principios de enero de 2011.

Por otra parte, poco antes del verano, el Banco de España comunicó la incoación de un expediente sancionador frente a antiguos miembros del Consejo de Administración de *CajaSur* (muchos de ellos miembros también del Cabildo Catedral de Córdoba). La tesis del Pliego de cargos es que resulta imputable a los administradores de la Caja la no atención a los requerimientos efectuados por el Banco de España desde 2005 en los que se ponía de manifiesto la necesidad de que la entidad emprendiese una serie de medidas para corregir su política de riesgos, su control y la concentración de los mismos en el sector inmobiliario. Los males achacados en este procedimiento sancionador a *CajaSur*, lejos de ser endémicos o exclusivos de esta Caja, eran generalizados a todo el sector, hasta el punto de haber justificado la propia creación y existencia del FROB y la orientación de sus actuaciones en un doble frente: la política de reestructuración, reforzamiento y recapitalización del sector financiero (el llamado «impulso sectorial») y la política de fusiones o de integración en aras de lo que el FROB llama «necesidad de aprovechar sinergias» que incrementen el tamaño medio de las entidades financieras para reforzar su capacidad de afrontar el riesgo y de consolidar pasivos –especialmente los de dudosa fiabilidad–, reconvertir los medios materiales y personales del sector y potenciar la rentabilidad a medio y largo plazo.

Tras la adjudicación de *CajaSur* a *BBK*, *Unicaja* y *Cajasol* intentaron un acuerdo de fusión, en parte por inercia de su puja conjunta por la Caja cordobesa pero, sobre todo, por el impulso de la Junta de Andalucía –que pretendió incorporar a *CajaGranada*– que veía aquí una última posibilidad para la «gran Caja»; finalmente frustrada a la vuelta del verano por el enfriamiento de las negociaciones entre *Unicaja* y *Cajasol*, pero, sobre todo, porque ésta última fijó la vista a otro proyecto interregional: el del Grupo *Banca Cívica* (formado por *Caja Navarra*, *Caja Canarias* y *Caja de Burgos*), al que finalmente se unió en diciembre para liderar un proyecto abierto a la incorporación de nuevos socios.

### *El desbloqueo de algunas transferencias*

En el capítulo de transferencias, el Gobierno Central y el de la Junta de Andalucía han polemizado en torno a las competencias sobre vivienda, Parques Nacionales (Doñana) y Costas. A mediados de diciembre el Presidente Griñán y el Vicepresidente Pérez Rubalcaba anunciaron un acuerdo conjunto que desbloqueaba los traspasos.

El acuerdo sobre vivienda tiene cuantificación económica. La Secretaría de Estado de Vivienda y la Consejería de Obras Públicas firmaron a finales de año un Convenio por 311 millones de euros para hacer 24.000 actuaciones en VPO,

ayudas a inquilinos y rehabilitación, en el que el acento se pondrá en las políticas de fomento del alquiler. Se quiere así paliar la decisión del Gobierno Central de poner fin a partir del 1 de enero de 2011 a las ayudas a la compra de viviendas protegidas. Desde Andalucía se pedían fórmulas transitorias que paliasen la interrupción de dichas ayudas, toda vez que uno de los principales compromisos electorales del PSOE en Andalucía era la construcción de 135.000 VPO hasta 2012 –como veremos al comentar la nueva Ley andaluza de Vivienda–. Con este Convenio se espera triplicar las ayudas previstas al alquiler de viviendas, lo que se traduce presupuestariamente en 20 millones de euros.

Otro de los asuntos políticamente tensos era el traspaso de las competencias sobre ordenación y gestión del litoral. Ya entrados en enero de 2011, se alcanzó un acuerdo en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias para traspasar las competencias sobre el dominio público marítimo terrestre del litoral andaluz a partir del próximo 1 de abril de 2011, con lo que el llamado «conflicto de los Chiringuitos» del que dábamos cuenta en *Informe* del año pasado y que enfrentaba al Ministerio de Medio Ambiente y a la Junta de Andalucía podrá pacificarse antes del comienzo de la campaña estival.

El acuerdo sobre los chiringuitos implica también la solución para el conflicto sobre el deslinde de Doñana, a lo que se comprometió en noviembre la Ministra de Medio Ambiente, Rosa Aguilar. El Gobierno central decidió unilateralmente ampliar la zona de protección no sólo de la primera línea litoral de Doñana, sino también cinco kilómetros hacia el interior (unas 10.000 hectáreas más) para proteger el cordón dunar, donde priman las competencias autonómicas. Con el traspaso del dominio público marítimo y terrestre, la gestión de la zona quedará en manos de la Junta, lo que pone punto y final al conato de conflicto competencial y el amago de impugnación de los nuevos deslindes de Doñana protagonizado por el Gobierno autónomo.

### *La reforma agraria: un problema pendiente*

La viabilidad económica del campo andaluz se enfrenta desde hace años a dos problemas principales. De un lado está la cuestión de la inestabilidad de los mercados, agravada por el condicionamiento de los precios en origen por las grandes distribuidoras multinacionales. La aplicación de la legislación de la competencia al sector hace ilegales los acuerdos de fijación de precios en origen, algo que la Junta de Andalucía no tiene competencias para excepcionar, por mucho que lo venga demandando (con casos de incumplimiento que se reiteran año a año y que en éste le ha tocado al sector vitivinícola jerezano)

El otro problema estructural del campo andaluz es un mercado laboral poco compatible con los criterios de competitividad y con los recortes provocados por la crisis, pues en Andalucía hay más de 135.000 perceptores del subsidio agrario (que este año han visto reducidas de 35 a 20 las peonadas que habilitan a su cobro) y unos 35.000 perceptores de la renta agraria, cuyo coste anual promedia unos 650 millones de euros.

En este contexto, 2010 ha traído la apertura de un debate que seguro dará

mucho que hablar: la reestructuración de la Política Agrícola Común (PAC) de la que en buena medida depende la supervivencia del sector. El presupuesto comunitario de la PAC se agota en 2013 y el nuevo régimen de financiación supondrá que en los próximos dos cursos se rediseñe todo el sistema de ayudas atendiendo a nuevos retos, como la ampliación a 27 países, el descontento provocado por la desvinculación de las ayudas de la producción final tras la reforma de la PAC en 2003, el incremento de la demanda (que está en la raíz del espectacular incremento de la superficie de regadío en Andalucía: un 36% en la última década) o las reticencias de los países del norte a que la PAC absorba el 40% del presupuesto comunitario. Actualmente las subvenciones al campo suponen un 22% de la renta agraria andaluza, por lo que el futuro del sector agrícola andaluz, el más importante en el conjunto del Estado, se juega en esa reforma.

## Parlamento

### *A) Actividad legislativa*

– *Ley 1/2010, de 8 de marzo, del derecho a la vivienda* (BOJA núm. 54, de 19 de marzo).

Una de las prioridades de la agenda legislativa para el desarrollo estatutario es la promoción de vivienda pública, recogida como obligación para los poderes públicos en los artículos 25, 37.1, 56, 74, 92 del Estatuto. En este contexto, y en el marco de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Vivienda Protegida y el Suelo, es de recordar que en diciembre de 2007 se adoptó el llamado «Pacto por la Vivienda», en el que la Junta de Andalucía, la FAMP, los empresarios, los sindicatos UGT y CCOO y 31 entidades financieras suscribieron el compromiso de construir 300.000 viviendas protegidas durante los próximos diez años. A raíz de este Pacto, el Ejecutivo aprobó el Decreto 11/2008, de 22 de enero, para dar cobertura normativa a los convenios que la Junta de Andalucía firmase con Ayuntamientos y Diputaciones para dotar suelo urbanizable en el que ejecutar vivienda protegida. Poco después se aprobó el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 mediante Decreto 395/2008, de 24 de junio, que materializaba los objetivos del Pacto por la Vivienda. Por su parte, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009 aprobó una serie de medidas para impulsar la venta del inflacionado parque de viviendas libres (unas 70.000), una de las medidas pactadas en el VII Acuerdo de concertación social firmado en noviembre del curso pasado.

La aprobación de esta Ley culmina este proceso de impulso y configuración del derecho de acceso a la vivienda como un derecho público subjetivo, pues el objeto principal de la misma es regular de forma integral el conjunto de facultades y deberes que integran dicho derecho, así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a las Administraciones Públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en este sector.

– *Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía* (BOJA núm. 53, de 18 de marzo de 2010).

En su ya larga vigencia, la originaria Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha registrado un total de 16 modificaciones. Entre ellas, las más destacadas han sido las dirigidas a la adaptación al nuevo Estatuto de Autonomía; la evolución de los sistemas de financiación autonómica; la creación de nuevas figuras como los fondos sin personalidad jurídica. Junto a la necesidad de armonizar estas reformas, la adopción de un Texto Refundido deriva de la existencia desde el año 2003 de dos relevantes leyes de aplicación básica: la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; así como de la promulgación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que define los nuevos entes instrumentales de la misma. Este Texto Refundido pretende superar la dispersión legislativa provocada por estas modificaciones sucesivas, que era el sentido de la autorización que al efecto hizo la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, que conminaba al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año, aprobara mediante Decreto Legislativo la regularización, unificación y armonización de tan dispersa normativa.

Por lo demás, ha de consignarse que este Decreto Legislativo enlaza directamente con el primero que aprobó la Comunidad Autónoma en septiembre de 2009 (que estrenó la figura recogida novedosamente por el art. 109 del nuevo Estatuto de Autonomía) en materia de tributos cedidos. Se recordará que aquél primer Decreto Legislativo puso de manifiesto una laguna en la práctica parlamentaria y en el Reglamento de la Cámara: la inexistencia de un procedimiento de control *a posteriori* de la legislación delegada que adopte el Consejo de Gobierno, lo que se subsanó para aquella ocasión –y ha servido para ésta– mediante el diseño de un procedimiento *ab hoc* recogido por la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 20 de abril de 2009 (BOJA núm. 81, de 29 de abril). Ha de saberse que, a diferencia de lo que sucede en las delegaciones legislativas que puede hacer el Congreso de los Diputados, el citado art. 109 del Estatuto sólo prevé formas adicionales de control de la delegación legislativa otorgada mediante una Ley de bases para la formación de textos articulados (apdo. 3), lo que paradójicamente no se prevé para el caso de la delegación legislativa otorgada mediante Ley ordinaria para la refundición de los mismos (apdo. 4).

– Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el Proceso de la Muerte (BOJA núm. 88, de 7 de mayo).

La protección de la dignidad de la persona en los últimos momentos de su vida, la autonomía del paciente y el respeto a su voluntad en ese trance, además de lo que pueda haber manifestado de forma anticipada en su testamento vital, son derechos plasmados en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En desarrollo de esas previsiones estatutarias, esta Ley tiene por objeto regular el ejercicio de los derechos de la persona durante el proceso de su muerte y las garantías que las instituciones sanitarias y los profesionales están obligados a proporcionar respecto a este proceso. Un objetivo importante de la Ley era la regulación del testamento vital, cuya génesis se remonta a la Ley 5/2003, de 9 de octubre, de Declaración de Voluntad Vital Anticipada. La Ley proporciona el armazón y el rango preciso a la herencia recibida (en los primeros cinco años de existencia del

Registro Andaluz de Voluntades Vitales Anticipadas, un total de 15.728 andaluces ejercieron este derecho), regulando el derecho del ciudadano a inscribir su testamento vital y a que éste sea tenido en cuenta en lo relativo a los tratamientos que desean o no recibir en caso de encontrarse en situaciones en las que no puedan expresar su voluntad.

– *Ley 3/2010, de 21 de mayo, que modifica diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior* (BOJA núm. 111, de 8 de junio de 2010).

Tras el precedente del Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre (que se limitó a adaptar tres leyes en materia de comercio cuya reforma se consideraba urgente y prioritaria), esta Ley parte de una previa evaluación de toda la normativa andaluza reguladora del acceso a las actividades de servicios, tras la que se ha concluido la conveniencia de introducir reformas en 16 textos legales: la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo; en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía; en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía; en la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; en el Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, sobre tributos cedidos; en la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía; en la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía; en la Ley 2/1989, de 18 de julio, del Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; en la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; en la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales; en la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana; en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres; en la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante; en la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía, y en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía.

En relación con las tres leyes andaluzas que regulan la actividad comercial y ferial, la Ley es fruto de la tramitación del citado Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre. Las principales trabas de esta legislación que se eliminan para dar cumplimiento a la Directiva son: a) la licencia comercial específica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales; b) los límites inferiores a 2.500 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista; c) las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de la licencia comercial específica; d) las disposiciones que permitían la intervención en el procedimiento de autorización de personas que representan los intereses comerciales ya presentes en el mercado; e) la licencia comercial específica para los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica con una superficie útil de exposición y venta mínima de 400 metros cuadrados; f) la tasa autonómica por la tramitación de la licencia comercial; y, g) las inscripciones previas en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, en el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y en el Registro de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía. Ha de resaltarse que se aprovecha esta modificación de la legislación

comercial para cambiar por completo el régimen jurídico de los establecimientos comerciales en Andalucía, (especialmente el de las grandes superficies minoristas) mediante la reforma sustancial de la Ley de Comercio interior, que también se modifica en materia de horarios comerciales.

Con la reforma de la legislación turística se suprime la tradicional autorización por el régimen de la «declaración responsable», incorporando el cambio de paradigma en el sistema de control, ahora centrado en la actuación inspectora. Así, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía pierde su carácter autorizatorio para convertirse en un mero instrumento de información, lo que conlleva una modificación considerable del procedimiento de inscripción en el que ésta se conceptúa como un acto debido de la Administración que trae causa de la mera declaración responsable. La transposición de la Directiva también incide en la concepción tradicional de determinados servicios turísticos, especialmente, la intermediación turística realizada por agencias de viajes, a las que se asigna, con carácter exclusivo, la organización y comercialización de viajes combinados de acuerdo con lo establecido por el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

La modificación de la Ley de Carreteras afecta al otorgamiento de autorización para la instalación, fuera de la zona de dominio público, de rótulos de establecimientos mercantiles o industriales, indicativos de la actividad que se desarrolla en los mismos, que queda sustituido por un régimen de comunicación previa. Las modificaciones sobre la Ley de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, se refieren al procedimiento de autorización para la disolución de estas instalaciones y al procedimiento de notificación y autorización de salida de fondos museísticos. El primero, consistente en la comprobación de que la extinción de un museo o colección no comporta riesgo o peligro para la protección y conservación de los bienes culturales, que se sustituye por una comunicación previa. En el segundo, relativo a la notificación y autorización de salida de fondos museísticos, se reemplaza por un régimen único de control de los movimientos de fondos mediante una notificación previa de los movimientos con indicación de las condiciones de seguridad que se establezcan reglamentariamente. Además, se recoge una modificación en relación con la autorización para actividades arqueológicas preventivas modificando en lo correspondiente la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía para aplicar los criterios de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio.

En las reformas introducidas en la Ley del Juego y Apuestas se suprime la exigencia de autorización administrativa previa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, cualquiera que sea la fórmula de loterías o juegos promocionales que revistan, siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita y en ningún caso exista sobreprecio o coste adicional, cualquiera que fuere el procedimiento o sistema a través del que se realice. La supresión de esta autorización requiere, a su vez, la reforma puntual del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

Igualmente, se modifica la Ley 22/2007 de Farmacia de Andalucía en cuanto al requisito de los almacenes mayoristas de distribución de medicamentos deban dis-

poner de un número adicional suficiente de farmacéuticos para garantizar su adecuado funcionamiento. Dicha modificación viene determinada, a su vez, por la modificación que la Ley estatal de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realiza en el párrafo segundo del art. 71 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Importante es también, por último, el paquete de reformas de leyes medioambientales. Se modifica la Ley de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética para eliminar el régimen de autorización de los organismos colaboradores en estos ámbitos y las restricciones a la forma jurídica que deben adoptar los prestadores de servicios, así como incluir la exigencia legal del seguro de responsabilidad civil. Las reformas de las Ley del Inventario de Espacios Naturales, de la de prevención y lucha contra los incendios forestales, la del Espacio Natural de Doñana y la de Flora y la de Fauna Silvestres responden a la necesidad de tipificar determinadas infracciones en los casos en los que por vía reglamentaria se establezcan mecanismos alternativos al régimen de autorización para determinadas y concretas actuaciones siempre que no pongan en peligro los valores naturales protegidos en cada caso.

– *Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA núm.121, de 22 de junio).

Véase el comentario que se hace a la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

– *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (BOJA núm. 122, de 23 de junio de 2010).

Ésta Ley, junto a la 6/2010 de la misma fecha, conforman la reforma del régimen local andaluz preconizada por el nuevo Estatuto, que apuesta de forma clara por la descentralización y por el principio de subsidiariedad, y se remite a una Ley que, en virtud del carácter «orgánico» de la materia, ha necesitado un quórum reforzado para su aprobación (mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, según dispone el art. 108 del Estatuto). No ha sido fácil el acuerdo político en la materia, como tampoco fueron rodadas las negociaciones previas con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que expresó serias dudas al proyecto (y también al de financiación local mediante la participación en los tributos autonómicos).

La clave de bóveda de concepto legal de autonomía local que maneja la Ley es el art. 92 del Estatuto, que atribuye a los municipios un elenco de competencias propias en coherencia con lo dispuesto en la Carta Europea: funciones (ordenación y gestión) sobre no pocas materias (una parte importante de los asuntos públicos). En ese marco funcional, el objetivo de la Ley es garantizar la titularidad de competencias propias municipales tratando de deslindar y clarificar las funciones que, en cada caso, correspondan a la Comunidad Autónoma o a los entes locales, que es uno de los contenidos obligatorios de la Ley (art. 98 del Estatuto), junto al diseño de técnicas de cooperación y la colaboración entre ambas instancias territoriales. En este orden de consideraciones, la configuración constitucional y estatutaria de la provincia como agrupación de municipios obli-

ga a distinguir autonomía provincial y autonomía municipal. La Ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no necesariamente satisfechas si la Provincia –obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal– la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio. Para conjugar de manera equilibrada autonomía provincial y autonomía municipal, la ley diseña un procedimiento de elaboración de planes y redes donde las dos entidades locales están obligadas a la actuación conjunta.

Fijada la titularidad de las competencias municipales y provinciales, la Ley aborda la otra dimensión de la competencia: el ejercicio. Al igual que en el reconocimiento de las competencias, la potestad de autoorganización sirve aquí de punto de inflexión para la Ley. Hasta ahora, el espacio reservado a la autoorganización local había quedado inevitablemente reducido a una facultad residual una vez que el Estado estableció las bases sobre la materia. Tanto el art. 91.3 del Estatuto de Autonomía como el art. 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local invierten el razonamiento: la regla es la capacidad de autoorganización municipal entendida como función de gobierno. Desde este entendimiento, la Ley deja elegir entre desconcentrar la gestión o descentralizar la acción de la Administración municipal, graduando esta segunda opción con la creación de entidades vecinales o entidades locales autónomas. En cuanto a las modalidades de prestación de servicios públicos, la Ley se remite a la capacidad de autoorganización para la creación, organización, modificación y supresión de actividades y servicios de interés general, sin más límites que la preservación de los de carácter básico enumerados en el art. 92.2.d) del Estatuto. En cuanto a la organización prestadora del servicio, la Ley se inspira en el modelo de la LOFAGE reiterado por la Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003 y, en el ámbito autonómico, por la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía, que permite crear organismos autónomos, entes híbridos (Agencias empresariales locales) y empresas mercantiles o fundaciones, con el añadido de las Agencias de régimen especial. Se dedica también atención al cambio de paradigma en el papel de las entidades locales en relación a la prestación de servicios a la ciudadanía, donde, al menos en el terreno de las actividades económicas susceptibles de contraprestación, es claro el tránsito a un papel de regulación frente a las prestaciones directas por influencia y aplicación del Derecho Comunitario Europeo. No obstante, la Ley también es consciente de lo matizada que está la anterior afirmación en el ámbito local, en el sentido que ha recogido la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 1 de abril de 1997 sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios, afirmando al cabo que en este ámbito el servicio público constituye una expresión de la autonomía local y de la protección de los ciudadanos, titulares de derechos y libertades políticas fundamentales y no meros sujetos de relaciones económicas.

En el diseño de la planta local, la Ley parte de las previsiones estatutarias, distinguiendo con claridad entre agrupaciones y asociaciones de municipios. En la agrupación, la regulación autonómica es más amplia que en la asociación. La asociación de municipios es manifestación de la capacidad de autoorganización. El principio de diferenciación, recogido en el artículo 98.2 del Estatuto proporcio-

na la flexibilidad necesaria para que tanto la agrupación (áreas metropolitanas y comarcas) como la asociación (mancomunidades y consorcios) no queden limitadas por la Ley. Este debe ser, igualmente, el criterio que fundamente el reparto del contenido regulador entre esta Ley y la que decida crear comarcas o áreas metropolitanas (artículos 97 y 94 del Estatuto). Con respecto a la asociación de municipios, en la medida que refleja el derecho y la libertad de asociación, la normativa autonómica no se erige en requisito para la creación, y circunscribe su regulación a la fijación de las reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción.

– *Ley 6/2010, de 11 de junio, de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA núm. 123, de 24 de junio de 2010).

El art. 192. 1 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía contempla la aprobación de una Ley que regule la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado. En cumplimiento de este mandato, esta Ley crea el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y establece los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del mismo, con la finalidad de apoyar las Haciendas Locales andaluzas; criterios que, conforme dice la Ley desde su frontispicio, se asientan en los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional.

La introducción de elementos de equidad en el Fondo conduce a fijar criterios de nivelación, lo que a su vez requiere establecer convenientemente indicadores de necesidad de gasto y de capacidad fiscal de los municipios. A este respecto, la Ley tiene en cuenta la diversidad de las necesidades de gasto de las distintas entidades locales. Por otra parte, en aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal, los indicadores de capacidad fiscal que la Ley recoge pretenden recoger las fundamentales fuentes de ingresos propios de las Entidades Locales midiendo la «capacidad fiscal normativa» de cada municipio con independencia de las decisiones de política fiscal que en cada uno de ellos se adopten. Además, la configuración del Fondo pretende incentivar que los gobiernos locales no sustituyan sus propios ingresos tributarios por financiación incondicionada procedente de la Comunidad Autónoma. Finalmente, el reconocimiento explícito del principio de lealtad institucional supone el compromiso de la Administración autonómica de que cualquier modificación en su marco normativo, que afecte directa o indirectamente al Fondo sea debidamente valorada e incluso compensada.

– *Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa* (BOJA núm. 144, de 23 de julio de 2010).

La mitad del total nacional de tierras destinadas a dehesa radican en Andalucía (1,25 millones de hectáreas, que suponen el 14% de la superficie regional), distribuidas entre Sierra Morena y las serranías gaditanas y sub-bética. Andalucía cuenta con la Reserva de la Biosfera de las Dehesas de Sierra Morena, declarada por la Unesco en 2002 y que con sus 424.000 hectáreas es el mayor espacio protegido de este tipo en España y uno de los mayores del planeta. Un total de 128

municipios andaluces tienen más de una cuarta parte de sus términos ocupados por dehesas y encuentran en ellas la base de su economía y de su patrimonio natural. El origen de este ecosistema se encuentra en el aclaramiento de los bosques originarios de encinas y alcornoques para integrar aprovechamientos asociados (agrícolas, ganaderos, forestales y cinegéticos) sin alterar los equilibrios ecológicos. Actualmente, las principales actividades económicas se ligan al corcho (80% de la producción nacional), al cerdo ibérico, el ganado ovino y caprino y el toro de lidia. La diversidad biológica, el carácter de refugio para especies amenazadas de la flora y la fauna, el papel que desempeñan en territorios en los que apenas hay otras alternativas económicas, la producción de alimentos biológicos o el gran potencial para el desarrollo del turismo rural, constituyen algunos de los valores más destacados de la dehesa.

Estos territorios se protegen desde distintas perspectivas sectoriales. La de la conservación de los recursos naturales está contenida en la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; en la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales; en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos. Ha de recordarse también que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio, hace una consideración explícita de la dehesa andaluza, estableciendo la necesidad de un Programa Regional de Conservación y puesta en valor de la dehesa, para el que establece orientaciones y líneas de actuación. No obstante, retomando la iniciativa plasmada en el llamado «Pacto Andaluz por la Dehesa», de octubre de 2005, esta Ley considera conveniente reforzar esa protección en atención a la singularidad de la dehesa, al confluir en ella tanto parámetros ambientales como agrarios y culturales. En este sentido, la Ley aporta una visión de conjunto centrada en el propio ecosistema, al que define como «paisaje humanizado», agroecosistema fruto actuación secular de las poblaciones locales en el medio. La oportunidad de la Ley se refuerza por el hecho de que la conservación de las dehesas está hoy comprometida por una serie de amenazas en el equilibrio de sus recursos y su sistema de explotación. Factores como el abandono de explotaciones (a un ritmo de un 5% anual) por la caída de los precios del ganado, el síndrome del decaimiento del arbolado y la falta de regeneración están provocando el deterioro progresivo de uno de los elementos clave de este ecosistema. Además, la necesidad de rentabilizar las producciones, la dificultad para encontrar trabajadores cualificados, el insuficiente nivel de asociacionismo o la complejidad para transformar y comercializar sus productos ponen en peligro su economía y, con ello, el mantenimiento de su identidad.

– *Ley 8/2010, de 14 de julio, de medidas tributarias de reactivación económica* (BOJA núm. 144, de 23 de julio de 2010).

El origen de esta disposición está en el Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, que comentamos al abordar los «Rasgos Generales» del ejercicio 2010, al hilo de las medidas «anticrisis».

– *Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía* (BOJA núm. 155, de 9 de agosto de 2010).

Ha sido un asunto bastante sonado, que quedará para los anales de las curiosidades del parlamentarismo andaluz, que la primera medida que hace esta Ley sea la de derogar la Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (publicada en el BOJA núm. 121, de 22 de junio de 2010). Es preciso explicar mínimamente el desaguizado de que, en poco más de un mes, una Ley de Aguas siga a otra de signo contrario que, además, no ha llegado a entrar en vigor, pues preveía una *vacatio legis* de tres meses y la Ley 9/2010 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOJA, interrumpiendo esa *vacatio* con la derogación de la Ley 4/2010. Esta segunda Ley de Aguas, tramitada como proposición de Ley por la vía de urgencia, es el remedio parlamentario ideado por el Grupo socialista para recomponer un «error»: la primera Ley aprobada en mayo incluyó 29 enmiendas del Grupo popular votadas afirmativamente por la mayoría de la Cámara en la sesión plenaria de aprobación definitiva del proyecto, siendo así que dichas enmiendas alteraban sustancialmente el texto del proyecto gubernamental (parece ser que el «error» radicó en un fallo en la indicación del sentido del voto por parte del Grupo parlamentario socialista). Lo más curioso y paradójico es que, suponiendo el sentido del voto socialista, el Grupo parlamentario popular votó en contra del proyecto (y de sus propias enmiendas, por tanto).

En su versión «definitiva», la Ley desarrolla el art. 197.3 del Estatuto de Autonomía con el objetivo básico de articular un modelo de gestión del agua basado en el aprovechamiento sostenible del recurso, regulando sus usos, primando el abastecimiento y los caudales ecológicos e impulsando aquellos que permitan una mayor creación de riqueza, empleo y cohesión territorial. La Ley regula la planificación hidrológica intentando superar la concepción del agua como un recurso económico, para lo que hace primar criterios de sostenibilidad y ordenación territorial, dándole un sentido unitario a las distintas necesidades hídricas del territorio. La principal novedad en este aspecto es la flexibilización del régimen concesional para conseguir impulsar, mediante el instrumento de los Bancos Públicos del Agua, los sectores que generen mayor riqueza y sean medioambientalmente sostenibles. La Ley pone también especial atención a la participación y la colaboración de los interesados en la gestión del agua. Se regula el derecho de información y se incide en la necesidad de la transparencia informativa creando un Observatorio Andaluz del Agua.

Por otra parte, se impulsan medidas orientadas a mejorar el estado ecológico de las masas de agua. Para ello, se contempla la elaboración de un Plan de infraestructuras de depuración con el fin de que las aguas residuales que generan los núcleos urbanos andaluces se viertan a los ríos en las mejores condiciones posibles, independientemente de la capacidad de gestión que tengan los municipios, para lo que impulsa la promoción de las entidades supramunicipales para gestionar el ciclo urbano del agua.

Además de la depuración, la Ley regula la gestión de los ecosistemas fluviales y su conservación, con medidas que inciden fundamentalmente en el dominio público hidráulico, fomentando los deslindes y la recuperación de los niveles de calidad. La consecución del buen estado de las masas de agua no sólo se refiere a las superficiales sino también a los recursos hídricos subterráneos, regulando su gestión e impulsando la creación de comunidades de usuarios para estos recur-

sos. Además introduce nuevas medidas para controlar la extracción de agua de los acuíferos, incluidas aquellas captaciones menores de 7.000 metros cúbicos, y poniendo especial interés en las medidas de protección de aquellos que están en riesgo de sobreexplotación.

La Ley diseña un nuevo régimen económico-financiero del uso y gestión del agua que pretende plasmar una vieja aspiración: la de homogeneizar los cánones e impuestos existentes en todo el territorio andaluz para que todos los usuarios paguen homogéneamente el servicio público de agua. Por lo demás, el nuevo régimen económico se inspira en el principio de recuperación de costes impuesto por la Directiva Marco del Agua, y dice acoger otros como los de generalidad, equidad, calidad en el servicio, incentivación de la eficiencia, responsabilidad medioambiental y transparencia.

Finalmente, la Ley regula la gestión de situaciones de riesgo como los periodos de sequía e inundaciones, el régimen sancionador y disciplinario y los órganos de participación. Por lo demás, ha de apuntarse que la Agencia Andaluza del Agua queda muy reforzada competencialmente, apostándose claramente por la descentralización funcional de la gestión del recurso y de las competencias de la Junta de Andalucía en la materia.

– *Ley 10/2010, de 15 de noviembre, de medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo* (BOJA núm. 230, de 24 de noviembre de 2010).

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce y configura como un principio rector de las políticas públicas la atención a las víctimas de delitos, especialmente las derivadas de actos terroristas. Las instituciones andaluzas tienen el deber de reconocer públicamente a las víctimas de tales actos, de velar por su protección y bienestar, y de asistirles en aquellas necesidades que hayan podido verse agravadas por los mismos.

En este contexto estatutario, la Ley rinde tributo a cuantos han sufrido la violencia terrorista. Asimismo, la norma completa las actuaciones del Estado en determinados supuestos y a realizar actuaciones específicas en cuanto devienen de las competencias y funciones que le son propias mediante la adopción de medidas asistenciales y económicas destinadas a atender las especiales necesidades de las personas físicas y jurídicas.

– *Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011* (BOJA núm. 255, de 31 de diciembre de 2010).

Las cuentas andaluzas del próximo ejercicio ascienden a un total de 31.682,2 millones de euros, por lo que decrecen por segundo año consecutivo (un 6,4 % frente a 2010). La Ley consolida así el esfuerzo de contención del gasto, aunque no renuncia a unas limitadas previsiones de crecimiento para 2011 (un 1,3% del PIB en términos reales, similar al estimado para la economía española), al tiempo que prevé un aumento de la ocupación del 0,8 % y un 0,9% de la productividad. Ya hemos indicado en los «rasgos generales» de este *Informe* que el compromiso con la estabilidad presupuestaria alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera supone una reducción de los ingresos financieros y del déficit máximo autorizado, que pasa del 2,65 al 1,3 %.

Analizando el estado de ingresos, de los 31.682,2 millones presupuestados, 27.930,7 millones de euros corresponderán a ingresos no financieros, que experimentan un descenso del 1,2% respecto a 2010. Dentro de este capítulo, y como consecuencia de la mayor autonomía financiera derivada de la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica, se prevé un incremento del 94,2% en los ingresos por tributos propios (575,6 millones de euros). Los ingresos por el nuevo sistema de financiación se elevan a 18.481,2 millones de euros, lo que supone un aumento del 1,6%; mientras que los procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial descienden un 37,1%, en línea con la reducción de la cuantía global del Fondo (36,8%). El estado de ingresos no financieros se completa con los relativos a fondos europeos, que alcanzan los 2.773,6 millones de euros (un 1,9% más que en el presente ejercicio) y con las transferencias finalistas y otros, que bajan un 12% y suponen un total de 5.825,3 millones.

En cuanto a los ingresos procedentes de operaciones financieras, el Presupuesto consigna una reducción del 31,4%, debida en buena parte a la caída del endeudamiento neto, que se sitúa en los 2.239,2 millones de euros y se reduce en un 44,5% (1.800 millones menos que en 2010). La partida de ingresos financieros incorpora también otros 1.179,2 millones correspondientes a deuda pública destinada a la amortización, que sube un 14,3%, así como 333,1 millones de euros por otros ingresos financieros (un 17,5% menos).

En el capítulo de gasto destaca la caída presupuestaria en materia de inversiones, que caen un 24,3% hasta los 5.386,1 millones de euros, lo que representa el 3,6% del Producto Interior Bruto (PIB) regional.

El 78,1% del gasto no financiero, que compone el grueso de los recursos, se destinará a políticas sociales y de igualdad de oportunidades (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia, entre otras). El peso del gasto social representará así casi tres puntos porcentuales más que en 2010.

#### *a) Proyectos de Ley*

– *De la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía* (14-09-2010).

– *Del Olivar de Andalucía* (02-12-2010).

– *De medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por la que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del Sector Público (Procedente del Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre)* (09-12-2010).

#### *b) Proposiciones de Ley*

Del Grupo Popular:

– *Relativa a la modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía* (02-02-2010).

– *Relativa a consideración de autoridad pública del profesorado andaluz* (03-03-2010).

– *Relativa a modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía* (12-05-2010).

– *De modificación de los artículos 2 y 4 de la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales* (04-06-2010).

Del Grupo Socialista:

– *Relativa a modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía* (12-05-2010).

## *B) Actividad parlamentaria en general*

### *a) Debates generales ante el Pleno*

#### *– Debate sobre el estado de la Comunidad*

El debate sobre el estado de la Comunidad de la VIII Legislatura tuvo lugar en dos sesiones plenarias del Parlamento celebradas los días 9 y 10 de junio. Su objetivo principal fue dar a conocer el plan de ajuste económico y los detalles de las medidas fiscales adoptadas por el Gobierno andaluz, con lo que fue prácticamente un monográfico sobre la crisis económica.

Entre los anuncios del Presidente Griñán tuvieron un gran protagonismo las medidas fiscales y de reducción del déficit público que después tomaron forma en el *Decreto-ley 4/2010* que anteriormente comentábamos. También aprovechó el Presidente para adelantar las líneas maestras de la reforma del sector público que alumbró el polémico *Decreto-ley 5/2010* que también hemos comentado. Junto a ello, el Sr. Griñán hizo referencia a una «simplificación de la estructura periférica» de la Junta que implicará «concentración de sedes pero no disminución de la presencia institucional en el territorio» y supondrá un «menor coste como consecuencia de la unificación de servicios comunes y economías de escala». Además adelantó una reforma de la gobernanza y la organización que implicará una reforma de la Ley de Administración de la Junta »para modificar el esquema organizativo, adaptando la tipología, organización y funcionamiento de las entidades». Para compensar algunos recortes, el Presidente adelantó que se van a impulsar los contratos de colaboración público-privada, a los que aplicará el procedimiento de urgencia, para «minimizar el efecto del ajuste del sector público», lo que permitirá sacar a licitación por esta fórmula un paquete de inversión en infraestructuras por un importe de 2.676 millones de euros entre el segundo semestre de este año y el primero de 2011. Dentro de la reducción del gasto en el sector público, recordó en primer lugar que la Junta ya ha reducido un 15% las retribuciones para los miembros del Gobierno andaluz y su extensión «homogénea y progresiva» al conjunto de los trabajadores y directivos del sector público para anunciar a continuación una «estrategia de racionalización» de los recursos humanos al servicio de la administración andaluza que incluye una reducción del 15% de las horas extras y una congelación de plantillas hasta 2013, en la que sólo se cubrirá el 10% de la tasa de reposición, salvo en los servicios públicos fundamentales.

Como nuevas medidas, enumeró una reducción adicional del 10% del gasto en protocolo, información institucional o publicaciones; un plan de sedes para reducir alquileres y revisar todos los contratos de arrendamiento; una disminución del parque de vehículos oficiales y «normas de restricción» a su disponibilidad; una reducción del 10% de los gastos de dietas y locomoción; y medidas de eficiencia en las compras y el consumo del gasto sanitario.

Todos estos anuncios y propuestas fueron contestadas por el Presidente del PP de Andalucía y líder de la oposición, el Sr. Arenas, que centró su intervención en el análisis de los datos poco halagüeños sobre la situación económica andaluza, con constantes referencias al contexto político y económico nacional. Uno de los momentos más tensos del debate fue el referido a la situación de las Cajas de Ahorro andaluzas, en concreto a la intervención de *CajaSur*, tema de por sí ya politizado la Cámara recibió como terreno propicio para fajar la lucha partidista en torno al papel jugado por el Banco de España, de un lado, y de la Iglesia, de otro, como entidad fundadora de la Caja.

A pesar de todo ello, a los dos dirigentes se les notó muy interesados en no mostrar un desencuentro absoluto, conscientes del rechazo de la ciudadanía al desacuerdo total en la actual coyuntura de crisis y recorte, y se mostraron dispuestos a «consensuar en la medida de lo posible», incluso el Presidente admitió que: «con honestidad intelectual y ganas de llegar a un acuerdo, llegaremos», aunque al mismo tiempo advirtió: «no tenemos ni las mismas ideas ni las mismas propuestas». De hecho, esta voluntad de acuerdo se desvaneció por completo –por uno y otro bando– a la vuelta del verano.

Por su parte, el dirigente parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Diego Valderas, manifestó su desacuerdo con las medidas adoptadas por el Gobierno andaluz afirmando que «son más de lo mismo» y que con ellas «puede haber una Andalucía peor porque nos alejará más de Centroeuropa y nos acercará a Tánger». Por último, sostuvo que tanto las medidas planteadas por el Sr. Chaves como por el Sr. Griñán han quedado «superadas y desfasadas por la propia realidad» y mantuvo que la situación actual de Andalucía requiere abordar la crisis «desde la solidaridad y la justicia social» y, sobre todo, desde una óptica «distinta» a la que ofrece hoy día el Gobierno autonómico.

– *Otros debates generales*

*Sobre el modelo económico, empleo y crisis económica en Andalucía*, 29 de enero (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*Sobre medidas para afrontar la crisis y la reactivación económica en Andalucía*, 14 de abril (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*Sobre repercusión en Andalucía de las medidas de ajuste aprobadas tanto por el Gobierno central como por el Gobierno andaluz*, 31 de mayo (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*Acerca del anunciado plan económico financiero de recortes presupuestarios de la Junta de Andalucía 2010-2013*, 25 de mayo (Grupo parlamentario proponente: IU-CA).

*Sobre las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011*, 4 de octubre (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, popular y socialista).

*Sobre impactos de la política europea y sus efectos en Andalucía*, 28 de octubre (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*b) Propositiones no de Ley*

Se apuntan los temas principales sobre los que versaron las Propositiones no de Ley presentadas al Pleno.

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: picudo rojo; Programa de Erradicación del Chabolismo 2010 en la Barriada de los Asperones (Málaga); acciones atentatorias al ejercicio del derecho a la información sufrida por profesionales de los medios de comunicación; medidas para garantizar la calidad del aceite de oliva en los establecimientos dedicados a la hostelería y la restauración; competencias administrativas en materia audiovisual; apoyo al sector vitivinícola; formación permanente del profesorado; mantenimiento de las ayudas a la compra de VPO que garantice el acceso a la vivienda de la ciudadanía andaluza; apoyo al sector del corcho; Centro Tecnológico de Desarrollo Sostenible; piel de Ubrique en el Registro de Indicaciones Geográficas de Productos no Agrícolas de Europa y Terceros Países; apoyo al sector fresero onubense; actualización de precios para la activación del almacenamiento privado en el aceite de oliva; creación del Colegio Oficial de Ambientólogos; apoyo a los regantes andaluces; desarrollo sostenible del medio rural.

– *del Grupo Parlamentario Popular*: campus de excelencia internacional para Andalucía; rehabilitación del Puente del Hacho en la provincia de Granada; estructuras metálicas patrimonio histórico-cultural de la provincia de Granada; financiación Ayuntamientos Policía Local; Plan de Cooperación Municipal para 2010; establecimiento del currículo correspondiente a los estudios conducentes a la obtención del Título de Técnico en Producción Agroecológica; Leyes locales; inversiones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en la Provincia de Sevilla; implantación de la TDT en Andalucía; ampliación plazo de entrega cítricos para transformación y ayudas a la reconversión; inversión en centros escolares de la provincia de Sevilla; sector ganadero en Andalucía; defensa de la fiesta de los toros en la RTVE; defensa de las almadrabas; implantación de estudios superiores de diseño, conservación y restauración de bienes culturales, cerámica y vidrio en Andalucía; ayudas para los ayuntamientos andaluces para solventar los daños causados por el temporal; situación social y laboral de la mujer en Almería; creación de una red de centros públicos que impartan enseñanzas deportivas; reforma del Código Penal, responsabilidad penal del menor y reclusión permanente revisable; publicación de los libros de texto por módulos o fascículos trimestrales, para reducir los perjuicios que su peso causa en la salud del alumnado andaluz; refuerzo y mejora del servicio de guardia y justicia gratuita en Andalucía; implantación ESO completa en municipios rurales; reducción de las retribuciones de los altos cargos de la Administración andaluza; programa para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda; desarrollo de la Ley de Medidas

de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía; desarrollo de la Ley de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía; futuro de la Política Agraria Común y sus efectos en Andalucía; información y fiscalización del proceso de creación de entidades privadas, así como la adquisición, enajenación o transmisión de participaciones en las mismas que supongan participación mayoritaria o minoritaria, directa o indirectamente de la Junta de Andalucía.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: agentes de medio ambiente de Andalucía; defensa de un tren de cercanías en Málaga; mantenimiento de la actividad de pesca artesanal del atún rojo; las llamadas «Becas 6.000»; defensa del correo público; liquidación de la Deuda Histórica en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía; apoyo al Festival de Cine Español de Málaga; prohibición de cultivos transgénicos; medidas para afrontar la crisis y para la reactivación económica de Andalucía; medidas para la reactivación económica y la creación de empleo en Andalucía; progresiva privatización de la sanidad pública; política agraria de la Unión Europea; constitución de la Comisión Técnica preparatoria de la Ley del Trabajo Autónomo de Andalucía; protocolo de atención integral a los menores en casos de violencia de género; situación del sector financiero andaluz; y relativa al flamenco.

### c) Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: política general en materia de vivienda; industria; política general en defensa de nuestros intereses en Europa; materia tributaria; Función Pública; memoria histórica; agricultura, ganadería y mundo rural en Andalucía; violencia de género; obras públicas; Cooperación Internacional para el Desarrollo; patrimonio; promoción y apoyo al empleo autónomo; ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010; sector público de la Junta de Andalucía; empleo; política social; programa de incentivos para la creación; Administración Pública; sector público empresarial andaluz; materia energética; justicia; promoción exterior; Fondos Europeos; estructura orgánica, funcional y territorial de la Administración de la Junta de Andalucía; Deuda Histórica; materia educativa; prevención y recuperación ante situaciones de emergencia; y financiación autonómica.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: política general en materia de Universidades; de agricultura, ganadería y mundo rural en Andalucía; política del Gobierno para propiciar una salida a la actual crisis económica; ferrocarriles; planificación, ordenación y desarrollo territorial; infraestructuras y movilidad sostenible; política educativa del Gobierno andaluz; ordenación territorial y viviendas irregulares en la Comarca de la Axarquía (Málaga); y políticas de empleo para resolver el problema del paro en Andalucía.

### d) Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a política general en defensa de nuestros intereses en Europa; en materia de cooperación interna-

cional para el desarrollo; patrimonio; sector público de la Junta de Andalucía; empleo; ferrocarriles y transporte ferroviario; inversiones; atención a la dependencia; gestión pública del medio natural, espacios naturales, calidad ambiental y aguas; prevención ante situaciones de emergencia; y financiación.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativas a política del Gobierno para propiciar una salida a la actual crisis económica; política del Gobierno ante la crisis de la agricultura y del mundo rural andaluz; y en materia de gestión pública del medio natural, espacios naturales, calidad ambiental y aguas.

#### *e) Comparecencias ante el Pleno*

Se presentaron 364 solicitudes de comparecencia al Gobierno, la mayoría de las cuales fueron suscritas por el Grupo popular. 115 de ellas solicitaban la comparecencia del Consejo de Gobierno y el resto de distintos miembros del Gobierno.

#### *f) Preguntas al Gobierno*

Se han presentado 4.255 preguntas escritas al Gobierno; 968 preguntas orales en Comisión y 670 en Pleno.

## **Gobierno**

### *Reestructuración*

Uno de los compromisos asumidos por el Presidente Griñán en su investidura fue la reducción de centros directivos y de altos cargos, en el contexto de una reforma de la Administración andaluza de mayor calado. Como paso previo, el Presidente decretó una nueva distribución de asuntos entre las Consejerías de la Junta de Andalucía y, en mayo de 2009, se aprobaron los Decretos de reestructuración de las Consejerías, con los que se suprimieron 17 Altos cargos. Abundando en esa orientación reduccionista, el nuevo Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, de reestructuración de Consejerías supone la supresión neta de 22 nuevos Altos cargos, de un lado y, de otro, el reforzamiento de todas las áreas directamente relacionadas con las prioridades estratégicas del nuevo modelo de crecimiento previsto en la iniciativa «Andalucía Sostenible» y en el VII Acuerdo de Concertación Social. Entre ellas destacan la generalización de las nuevas tecnologías, la mejora de las políticas activas de empleo, la modernización del aparato administrativo, el fomento de la movilidad sostenible, el impulso de la participación ciudadana y la revalorización del paisaje como fuente de riqueza.

Se crean cuatro nuevas Consejerías que son el fruto de tres refundiciones, absorciones y desgajamientos. En la nueva *Consejería de Hacienda y Administración Pública*, la principal novedad es la creación de una Dirección General encargada de impulsar el uso intensivo de las nuevas tecnologías. En la renacida *Obras Públicas y Vivienda* se incluye una oficina de colaboración específica-

mente orientada a responder a las demandas de la ciudadanía. La mencionada adecuación a las prioridades de la sostenibilidad económica y la concertación social condiciona particularmente la nueva configuración de la *Consejería de Empleo* y al *Servicio Andaluz de Empleo*, que se reorganizan para poner el acento en la gestión integral de las políticas de empleo y en la mejora del servicio a la ciudadanía. *Turismo, Comercio y Deporte* suprime una Dirección General (Promoción y Comercialización Turística) e incorpora a dos empresas anteriormente adscritas a la antigua *Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa*: «Cetursa Sierra Nevada» y «Promonevada». Asimismo se redistribuyen las competencias de las dos direcciones generales del ámbito turístico para entrar a una en la oferta y a la otra en la demanda. La *Consejería de Cultura* introduce cambios en sus cuatro direcciones generales para reorientar áreas como el apoyo a la innovación en las industrias culturales, la promoción del paisaje y los archivos, bibliotecas y museos. Por último, *Medio Ambiente* suprime de su organigrama la Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental, además de incluir una redistribución de competencias entre sus distintos centros directivos.

En lógica correspondencia con esta reforma, se procedió a una nueva regulación de la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno (Decreto 281/2010, de 4 de mayo) y a la reordenación de la estructura orgánica de las Consejerías afectadas por el Decreto presidencial de 22 de mayo: *Obras Públicas y Vivienda* (Decreto 407/2010, de 16 de noviembre), *Hacienda y Administración Pública* (Decreto 422/2010, de 23 de noviembre) y Presidencia (Decreto 78/2010, de 30 de marzo).

### *Ejercicio de competencias*

En el terreno de las *medidas económicas* no relacionadas directamente con la crisis económica (que ya han sido sobradamente comentadas) la labor del Ejecutivo también ha sido relevante. Destaca, en este orden, el esfuerzo por abrir horizontes de inversión en el exterior. Se recordará, en este sentido, que el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de diciembre de 2009, por el que se formuló un nuevo Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza, fruto del VII Acuerdo de Concertación Social adoptado en noviembre de 2009, debido a que el anterior Plan, diseñado para el período 2007-2010, alcanzó en 2009. Esta circunstancia ha determinado la aprobación en el presente curso del Decreto 368/2010, de 7 de septiembre, que aprueba el IV Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza (2010-2013). El nuevo Plan propone como principales metas crear más empleos vinculados a la actividad exterior; aumentar las firmas exportadoras y situar a Andalucía entre las seis primeras Comunidades Autónomas en cuanto a inversiones en el extranjero (actualmente es la décima). En coherencia con esta ampliación de objetivos, se duplica el presupuesto del Plan 2006-2009 (116 millones) y se implica en el desarrollo de los proyectos previstos a las ocho consejerías de la Junta de mayor perfil económico. El plan se compone de 61 programas distribuidos entre cinco grandes ejes estratégicos. El de mayor dotación, 137,86 millones de euros, corresponde a las medidas de impulso a la innovación y competitividad de las empresas que ya han

comenzado su andadura internacional (16.663 firmas exportadoras que operan en 197 países). Los programas previstos en este bloque plantean también aumentar de 4.000 a 5.000 la cifra de las empresas que exportan de forma regular, así como incrementar en un 40% el valor de las ventas al exterior para alcanzar los 20.000 millones de euros en 2013.

En el sector *industrial* destaca la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía 2010-2013 (Decreto 369/2010, de 7 de septiembre), que recoge 64 acciones repartidas en 4 grandes ejes: el fomento de la innovación y el desarrollo empresarial; la integración ambiental; la modernización de los servicios públicos relacionados con el sector, y la formación, cualificación y seguridad de sus trabajadores. Las iniciativas para desarrollar estos objetivos se siguen canalizando a través de las líneas de apoyo del Plan Andaluz de Desarrollo Industrial 2008-2013 para la mejora de la competitividad de la industria andaluza. Durante 2008 y 2009, la Junta ha incentivado ya con 45 millones de euros 229 proyectos de actividad extractiva y de primera transformación, que han generado una inversión de 191 millones de euros.

En relación con la regulación del sector de los *servicios* ya se ha destacado antes la aprobación de la Ley 3/2010, de 21 de mayo, verdadera Ley ómnibus para la adaptación de la Directiva de servicios al ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma. Como complemento de las citadas medidas ha de destacarse ahora la aprobación del *Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre*, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se trata de una norma dirigida fundamentalmente a eliminar barreras administrativas que conlleva la adecuación de 17 leyes de la Comunidad Autónoma, 92 decretos y 27 órdenes. Como principales novedades incluye la reducción a la mitad de los trámites administrativos en grandes proyectos de interés estratégico y el establecimiento de fórmulas para que las *Pymes* puedan iniciar sus actividades sin esperar a la autorización de la Administración.

El Decreto-ley cuenta con dos bloques diferenciados, uno dirigido a agilizar la ejecución de grandes proyectos estratégicos de inversión empresarial y otro con medidas orientadas a facilitar la creación de pequeñas y medianas empresas. El primer conjunto de medidas establece el marco regulador que permite identificar proyectos que puedan ser declarados de interés estratégico para Andalucía, por su capacidad de generar riqueza, innovación y empleo. Este tipo de iniciativas empresariales se benefician de una tramitación preferente y urgente, de manera que se reducen a la mitad tanto los plazos de los procedimientos administrativos que les afectan como su resolución y notificación. Estos proyectos deben dirigirse a inversiones no residenciales y ser coherentes con los objetivos de sostenibilidad económica, social, territorial y medioambiental. Asimismo, deben ser encuadrados en alguna de las siguientes categorías: industriales o de servicios avanzados que generen cadenas de valor añadido y empleo en el sistema productivo; actividades económicas que aporten valor añadido en sectores productivos con alto potencial innovador y desarrollo tecnológico; refuerzo de la implantación de la sociedad del conocimiento y el potencial de innovación y de cualificación del capital humano; renovación del patrón productivo en los sectores tradicionales; implan-

tación de nuevas actividades económicas que pueden sustituir a sectores en declive o en reconversión, y aportación a la cohesión territorial y al desarrollo de las zonas más desfavorecidas. El segundo bloque del Decreto-ley incluye figuras de mejora de la regulación y simplificación administrativa para agilizar la inversión de las *Pymes*, fundamentalmente la declaración responsable y la comunicación previa. La declaración responsable es un documento en el que el interesado declara que reúne todos los requisitos establecidos en la normativa vigente para iniciar la actividad, dispone de documentación que lo acredita y se compromete a mantener su cumplimiento durante la duración de la misma. Por su parte, la comunicación previa pone en conocimiento de la Administración Pública competente hechos o elementos relativos al inicio de una actividad, indicando los aspectos que puedan condicionar la misma. De este modo, los emprendedores pueden comenzar sus proyectos sin esperar la autorización previa de la Administración, que ejerce un control *a posteriori*.

Para un ámbito distinto, pero en el mismo contexto de adaptación a la regulación de los servicios en el mercado interior, el Decreto 382/2010, de 13 de octubre, regula los centros integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía para adecuarlos a la Directiva 2006/123/CE y eliminar, en consecuencia, la doble autorización que se exigía a para la apertura y funcionamiento de estos centros, de modo que sólo sea preciso solicitar el permiso a una de las dos Consejerías competentes en la materia, Educación o Empleo.

Engarzando con las medidas de transposición de la Directiva de servicios se destacará también el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos en *materia turística*: el Decreto 20/2002, de Oficinas de Turismo; 214/2002, de Guías de Turismo de Andalucía; 301/2002, de Agencias de Viajes y Centrales de Reservas; 164/2003, de Campamentos de Turismo; 47/2004, de Establecimientos Hoteleros; 35/2008, del Registro de Turismo de Andalucía y 43/2008, de Campos de Golf. Los cambios se dirigen a agilizar trámites y procedimientos para la adecuación al objetivo de consolidar un mercado libre de circulación transfronteriza de servicios mediante la sustitución de la autorización administrativa previa por declaraciones responsables, la supresión de determinados requisitos y la garantía de libre acceso para prestadores de servicios establecidos en cualquier país de la Unión Europea. Las principales adaptaciones afectan al Decreto que regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía. Se prevé que a partir de ahora pueda iniciarse cualquier actividad turística mediante la presentación de una declaración responsable. En el caso de los guías de turismo, los profesionales que quieran desempeñar esta labor en Andalucía precisan de una habilitación, mientras que los ya acreditados por otros Estados miembros deben contar con el reconocimiento de su cualificación por parte de la Administración autonómica. Asimismo, tendrán que superar una prueba de aptitud o periodo de prácticas, que no es necesario para los guías que operan en libertad de prestación de servicios. Otra modificación relevante es la que se dirige a eliminar el régimen de exclusividad que tenían las agencias de viajes, con la única salvedad de la comercialización o contratación de viajes combinados. De esta forma, la intermediación en servicios turísticos puede ser desarrollada por cualquier operador del sector y, además, se elimina del Decreto la regulación de las centrales de reserva. Respecto a la ordenación de los campamen-

tos y de los establecimientos hoteleros, se suprimen, entre otros requisitos, los relativos a las obligaciones de comunicar los precios a la Administración autonómica y contar con la aprobación de ésta para sus reglamentos de régimen interior.

También en materia turística destaca el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, que regula los requisitos, grupos, categorías y modalidades de apartamentos turísticos, que en Andalucía concentran alrededor de 45.000 plazas (el 12% del total de establecimientos turísticos).

A caballo entre las medidas de fomento del turismo y la *ordenación del territorio* se sitúa el Decreto 309/2010, de 15 de junio, que modifica el Decreto 43/2008 sobre condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía y desarrolla una previsión de la Ley 1/2008 de medidas tributarias y financieras de impulso de la actividad económica. Concretamente, la norma elimina la obligatoriedad de que los proyectos de nuevos campos de golf que opten a la «declaración de interés turístico» estén contemplados previamente en los planes de ordenación del territorio (POT) de ámbito subregional. Con esta modificación, sus usos complementarios y compatibles (singularmente los residenciales) son definidos en la propia declaración, que en todo caso debe mantener las garantías correspondientes en cuanto a ordenación y planificación urbanística. Junto a ello, el Decreto agiliza los trámites para la declaración de interés turístico de los campos de golf en Andalucía, que, entre otras condiciones, deben tener una superficie de al menos 70 hectáreas, con 18 hoyos y una longitud de recorrido de 6.000 metros, así como incorporar medidas adicionales de sostenibilidad ambiental y acreditar distintas certificaciones de calidad.

En el *ámbito urbanístico* destaca la aprobación del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 60/2010, de 16 de marzo) que constituye un importante y esperado desarrollo de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía para combatir la ilegalidad urbanística y contribuir al logro de lo que se ha bautizado como «urbanismo sostenible». Para ello, la norma arma a los Ayuntamientos y la propia Junta de Andalucía en los aspectos preventivos y de detección de las infracciones, así como en la adopción de medidas represivas. Para la consecución del primero de esos objetivos, se detallan de manera precisa tanto los procedimientos de licencias como las distintas tipologías de las mismas, además de introducir nuevas medidas de agilización como las autorizaciones por fases y parciales o los procedimientos abreviados para obras menores. El refuerzo de las acciones destinadas a prevenir infracciones urbanísticas es otra de las claves. Se incorporan nuevas medidas de coordinación con el Registro de la Propiedad, que deberá comunicar a las Administraciones competentes la solicitud de inscripción de parcelaciones cuando existan dudas fundadas sobre su licitud. Asimismo, se amplía el listado de hechos inscribibles con nuevos supuestos de trascendencia para la disciplina urbanística, como obras fuera de ordenación, situaciones a la espera de respuesta por el planeamiento urbano y sentencias firmes que acuerdan la nulidad de licencia. Por otra parte, se refuerzan las prácticas de control de la legalidad ya habituales, como la negativa de los Colegios Profesionales a conceder el visado a proyectos que contengan alguna infracción urbanística grave o la exigencia, por parte de las empresas suministradoras, de la correspondiente licencia para la contratación de cualquier servicio.

En el ámbito de las medidas represivas, llama la atención la regulación del novedoso «derribo exprés», fijado para las actuaciones de urbanización o edificación manifiestamente ilegalizables, que posibilita a los Ayuntamientos iniciar y concluir un procedimiento de demolición en el plazo de un mes, a contar desde que se notifique al interesado el inicio del expediente, lo que supone una reducción de hasta once meses respecto al actual período ordinario de tramitación. La Junta de Andalucía también podrá utilizar este procedimiento de forma subsidiaria en aquellos casos en los que los Ayuntamientos no respondan a su requerimiento de intervención. En ningún caso el derribo podrá demorarse más allá de dos meses desde que se dicte la resolución, ya que es éste el nuevo plazo fijado con carácter general para lograr el rápido restablecimiento de la realidad física alterada. Otra novedad es la introducción de nuevos supuestos de presunción de parcelación ilegal en suelo no urbanizable, según criterios objetivos y antes de que se materialice sobre el terreno. Igualmente novedosa es la introducción del principio de «cumplimiento por equivalencia» para aquellas situaciones excepcionales en las que es imposible la ejecución material o legal de las resoluciones dictadas, previos informes técnico y jurídico que así lo acrediten. En estos casos (entre los que no se incluye el «derribo exprés») se exigirá una indemnización sustitutoria en metálico o mediante la cesión de terreno, con independencia de la multa que se imponga.

En el capítulo sancionador, la principal novedad es la eliminación de la posibilidad de beneficio económico del infractor. Para ello, se incrementa la cuantía de la multa si ésta o el coste de la reposición se sitúan por debajo del lucro ilegalmente obtenido. El Reglamento es especialmente severo en el ámbito de las parcelaciones ilegales, para las que estipula sanciones en ningún caso inferiores al 150% del beneficio obtenido. Las infracciones muy graves conllevan multas de entre 6.000 y 120.000 euros e incluyen, entre otros supuestos, actuaciones en suelo no urbanizable sin instrumento de planeamiento, en no urbanizables de especial protección, en espacios libres o en bienes protegidos por el planeamiento urbanístico. Las infracciones graves, entre las que destaca la obstaculización de la labor inspectora, conllevarán el pago de una multa de entre 3.000 y 5.999 euros, mientras que por los incumplimientos leves la cantidad se fija entre los 600 y los 2.999 euros. El régimen sancionador incluye también el reconocimiento de la buena disposición del infractor a acatar las resoluciones y restaurar la legalidad, de tal modo que podrá beneficiarse de una reducción del 50% si asume la reparación antes de los dos meses estipulados. Respecto a las competencias autonómicas, el Reglamento subraya su carácter subsidiario, que se concreta en la posibilidad de dictar medidas cautelares, previo requerimiento al Ayuntamiento, y en la atribución de iniciar procedimientos para la reparación de la realidad física alterada. Esta intervención subsidiaria se reduce a supuestos puntuales y de relevancia, como los referidos a actuaciones sin instrumento de planeamiento o parcelaciones en suelo no urbanizable, de especial protección o de espacios libres.

Otro hito señalado en materia urbanística fue la aprobación definitiva, a principio de año del nuevo Plan General de Marbella, cuya formulación originaria rechazada por la Junta se remonta a los tiempos del GIL, y que ha sufrido múltiples vicisitudes, que van desde la firma de un Convenio Junta-Ayuntamiento para su redacción hasta la retirada de competencias urbanísticas a la Corporación

municipal poco antes del estallido de la *operación Malaya*. Con esta significativa aprobación, a la que a finales de año se unió la del también azaroso y polémico Plan de Málaga, ya son más de la mitad los Ayuntamientos andaluces que han adaptado su Planeamiento General a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

En el terreno de la protección *medioambiental* es de consignar la aprobación del Decreto 22/2010, de 2 de febrero, que regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía previsto en el art. 115 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental como uno de los instrumentos voluntarios para la mejora ambiental mediante el reconocimiento de valores medioambientales en la producción.

Asimismo, es de consignar el Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, que aprueba el Plan Director de residuos no peligrosos para el periodo 2010-2019. El Plan distribuye sus medidas entre cuatro grandes programas: prevención; gestión; seguimiento y control, y concienciación, difusión y comunicación. De estos cuatro bloques, el referido a gestión es el que concentra el grueso de las inversiones, con un total de 2.144,4 millones de euros destinados a proyectos que pretenden consolidar la estrategia de primar la preparación del residuo para su reutilización, reciclado y valorización energética, y dejar el depósito en vertederos como última opción.

En el campo del medio ambiente también ha de dejarse constancia de la aprobación del Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía por el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, que además modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre.

En el sector de la *ganadería* es de reseñar la aprobación del Decreto 287/2010, de 11 de mayo, que crea el registro de transportistas y medios de transporte de animales vivos de Andalucía y se regulan el procedimiento y requisitos para su autorización y registro.

Sobre el *sector pesquero* se mencionará el Decreto 387/2010, de 19 de octubre, que regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es oportuno consignar que el sector marisquero andaluz está integrado por cerca de 500 empresas y profesionales registrados en las provincias de Huelva y Cádiz y casi 400 embarcaciones distribuidas entre los caladeros del Mediterráneo y Golfo de Cádiz. Asimismo se dejará constancia de la aprobación del Decreto 396/2010, de 2 de noviembre, de medidas para la recuperación de la anguila europea.

En el capítulo de las *ayudas públicas* destaca la aprobación de una norma general y de cabecera: el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía adoptado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo. La norma forma parte del Plan de agilización y simplificación de procedimientos administrativos que la Junta de Andalucía viene desarrollando desde principios de 2009. El mencionado Plan orienta la mitad de sus iniciativas a facilitar el desarrollo de la actividad empresarial, con medidas destacadas como la reducción a un día del proceso para constituir una sociedad mercantil. Asimismo, presta atención a aquellos trámites que afectan directamente a las necesidades básicas de los ciudadanos, como los relativos a vivienda protegida, alquiler y rehabilitación.

El nuevo Decreto de ayudas unifica toda la normativa autonómica sobre la materia, establece medidas para impulsar la tramitación electrónica de estos procedimientos para incrementar la seguridad jurídica y transparencia administrativa. Como novedad, el Decreto abre la posibilidad de presentar a través de Internet las solicitudes para todas las subvenciones (actualmente, es posible en el 64,5% de las mismas). De este modo, el ciudadano puede además obtener información en tiempo real del estado de sus trámites. Asimismo, se elimina de forma generalizada la presentación de documentos (las ayudas no telematizadas requieren ahora una media de seis) y se promueve su sustitución por declaraciones responsables. Todo ello supone un ahorro de más de 3,8 millones de documentos al año. Por otra parte, en la baremación de las solicitudes, la nueva norma establece con carácter obligatorio la valoración de la igualdad entre hombres y mujeres, el grado de compromiso medioambiental, la creación de empleo estable, la seguridad laboral y la atención a la discapacidad. Estos dos últimos criterios se incorporan por primera vez a la normativa, mientras que los otros tres ya se recogían en las nuevas leyes de Hacienda e Igualdad aunque no en el desarrollo reglamentario.

Cambiando de registro, dentro de las medidas en materia de *igualdad* y las políticas de *género* destaca el Decreto 275/2010, de 27 de abril, regula las Unidades de Igualdad en Género en la Administración de la Junta de Andalucía, nuevos servicios adscritos a los órganos directivos que de la Junta de Andalucía que tienen competencias en materia de igualdad de género. Uno de los cometidos principales de estos servicios especializados es el impulso y seguimiento en cada Consejería del Primer Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de enero en el marco de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre de Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía. Este Plan recoge un total de 316 medidas para afrontar problemas de discriminación por razón de género en los ámbitos laboral, educativo, cultural y social, y está dotado con 2.978,5 millones de euros.

En el marco de las políticas de igualdad es asimismo destacable la creación del Observatorio Andaluz de la Violencia de Género, por Decreto 298/2010, de 25 de mayo, que es una medida de aplicación de la Ley andaluza 13/2007 de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género. La principal función de este nuevo Observatorio es analizar las causas y el impacto de la violencia de género, que en 2009 motivó 26.838 denuncias en la Comunidad Autónoma, en la que se adoptaron 5.285 órdenes de protección.

Ligado con la igualdad de género pero en el contexto de la *recuperación de la memoria histórica* es de consignar el Decreto 372/2010, de 21 de septiembre, reconoció un derecho de resarcimiento económico a las mujeres andaluzas que padecieron formas de represión sobre el honor, la intimidad y la propia imagen durante la Guerra Civil y los primeros años de la dictadura franquista.

En el ámbito de la *discapacidad*, el Decreto 193/2010, de 20 de abril, crea el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía, que pretende ser un instrumento útil en la puesta en práctica de las medidas de favorecimiento a la inserción laboral de las personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social.

Por otra parte destaca el Decreto 338/2010, de 19 de octubre, sobre régimen

de acceso y traslado de *personas en situación de dependencia* a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche.

En materia de *menores*, es de consignar la aprobación del Decreto 81/2010, de 30 de marzo, que modifica el Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el Sistema de Información sobre Maltrato Infantil de Andalucía.

En un orden de cuestiones próximo al anterior, pero adentrado en las competencias sobre *sanidad y salud*, se dejará constancia de la creación del Registro Único de Partos y Nacimientos de Andalucía por Decreto 330/2010, de 13 de julio, herramienta electrónica que sustituye al Libro Registro, para mejorar el seguimiento médico de los menores, la detección precoz de enfermedades y el conocimiento epidemiológico en el ámbito de la salud materno-infantil.

Por otra parte, el Decreto 439/2010, de 14 de diciembre, regula los órganos de ética asistencial y de la investigación biomédica en Andalucía. La norma crea una compleja estructura de órganos y Comités de ética cuya finalidad es ofrecer respuestas a la sensibilización social en el contexto sanitario en temas como la dignidad de las personas en el proceso final de la vida, el respeto a la autonomía del paciente o las inquietudes que puedan suscitar determinados avances en las prácticas biomédicas. Se adivina en esta norma un intento de canalizar e institucionalizar respuestas a cuestiones en las que no puede obviarse la polémica desatada por un sector de los profesionales de la sanidad ante situaciones de conflicto ético.

En materia de control, evaluación y seguimiento de las situaciones especiales relacionadas con episodios de *epidemias*, epizootias y propagación de enfermedades destaca la aprobación del Decreto 383/2010, de 13 de octubre, que crea el Comité Ejecutivo para estas situaciones especiales y regula su composición y funciones.

En el orden temático de la *seguridad e higiene en el trabajo* ha de anotarse la aprobación, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 2010, de la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2014, que da continuidad del Plan General de Prevención de Riesgos Laborales de 2004 y para cuyo desarrollo prevé 130 millones de euros. Una primera fase de esta Estrategia Andaluza es el plan bienal para 2010-2011 que incluye, entre otras novedades, el diseño de un programa de actuación sobre empresas con mayor incidencia de las enfermedades profesionales y la elaboración de un catálogo de buenas prácticas para el control de los riesgos psicosociales.

En el terreno de la *cooperación al desarrollo* destaca la aprobación del Decreto 354/2010, de 3 de agosto, aprueba el Programa Operativo de Acción Humanitaria 2010-2012, dirigido a responder a situaciones de emergencia causadas por catástrofes naturales o de origen humano. Asimismo, se incluyen prioridades de tipo horizontal –como la sostenibilidad medioambiental, el respeto a la diversidad cultural, la sensibilización hacia las cuestiones de género y el fortalecimiento institucional público– en todas las intervenciones que se lleven a cabo. En este ámbito es igualmente de destacar la aprobación del Plan Anual de la Cooperación Andaluza por el Decreto 353/2010, de 3 de agosto, que asigna a este programa 112,05 millones de euros. La mayor parte de la inversión prevista, 86,1

millones de euros, va dirigida a favorecer el desarrollo en los 23 países considerados prioritarios para la cooperación andaluza.

En esta misma área temática, destaca la aprobación del Programa Operativo de Educación para el Desarrollo 2010-2012 por el Decreto 355/2010, de 3 de agosto.

Por lo que respecta a la *educación*, es de recordar que la aprobación de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía ya provocó en el ejercicio 2009 un conjunto considerable de medidas de desarrollo que ha tenido continuidad durante 2010. En este ejercicio destaca la revisión de los criterios de admisión del alumnado regulados por el Decreto 47/2010, de 23 de febrero. Por su parte, el Decreto 286/2010, de 11 de mayo, modificó la composición y el funcionamiento de los Consejos Escolares. El Decreto 302/2010, de 1 de junio, ordenaba la función pública docente y regula la selección del profesorado y la provisión de puestos de trabajo docentes. El Decreto 327/2010, de 13 de julio, aprobó un nuevo Reglamento Orgánico para los Institutos de Educación Secundaria, cuya finalidad principal es reforzar la autonomía de los centros, simplificar tareas administrativas, aumentar el respaldo al profesorado por parte de la Administración y fortalecer las atribuciones de la Dirección y el Claustro en el marco de la Ley de Educación de Andalucía. De la misma fecha que el anterior es el Decreto 328/2010, que aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial.

Finalmente, en la órbita de la *enseñanza superior universitaria* destaca la aprobación de tres Decretos del Consejo de Gobierno que autorizan la implantación de nuevas enseñanzas universitarias de Grado, Máster y Doctorado, y actualizar, en consecuencia, el Catálogo de titulaciones oficiales que dispensan las Universidades Públicas andaluzas (Decreto 54/2010, de 2 de marzo, Decreto 329/2010, de 13 de julio y Decreto 437/2010, de 7 de diciembre).

## Conflictividad

La única resolución del Tribunal Constitucional recaída en 2010 en asuntos en los que la Junta fue parte es la STC 74/2010, de 18 de octubre, que declara inconstitucional y nula, por vulneración del art. 9.3 CE, la disposición final segunda de la Ley 25/2006, de 17 de julio, por la que se modificaba la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en relación con el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprobaron medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera. En conexión con este asunto, también se dictó el un Auto 157/2010, de 15 de noviembre acordando la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación con la citada previsión legal, ya que con la sentencia de inconstitucionalidad desaparece de forma sobrevenida el objeto de dicha cuestión.

Por otra parte, en 2010 sólo se ha planteado un recurso de inconstitucionalidad contra una disposición legal andaluza, el antes referido recurso de inconsti-

tucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra ciertos artículos del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, de reordenación del sector público. El recurso fue deducido por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, y la tacha de inconstitucionalidad se refiere a los arts. 1, apartados nueve y doce; 3 a 12; 18, 19, 22, 23, 24 y a la disposición adicional cuarta del citado Decreto-ley.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 108

#### Composición

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-A): 55*

*Grupo Parlamentario Popular de Andalucía (PP-A): 47*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU-CA): 6*

### Estructura del Gobierno

Presidente: *José Antonio Griñán Martínez*

Número de Consejerías: 13

*Consejería de Presidencia: María del Mar Moreno Ruiz*

*Consejería de Gobernación y Justicia: Luis Pizarro Medina*

*Consejería de Hacienda y Administración Pública: Carmen Martínez Aguayo*

*Consejería de Economía, Innovación y Ciencia: Antonio Ávila Cano*

*Consejería de Obras Públicas y Vivienda: Josefina Cruz Villalón*

*Consejería de Empleo: Manuel Recio Menéndez*

*Consejería de Turismo, Comercio y Deporte: Luciano Alonso Alonso*

*Consejería de Agricultura y Pesca: Clara Aguilera García*

*Consejería de Salud: María Jesús Montero Cuadrado*

*Consejería de Educación: Francisco Álvarez de la Chica*

*Consejería de Igualdad y Bienestar social: Micaela Navarro Garzón*

*Consejería de Cultura: Paulino Plata Cánovas*

*Consejería de Medio Ambiente: José Juan Díaz Trillo*

## Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto

## Cambios en el Gobierno

Reestructuración de las Consejerías y otras modificaciones reflejadas en los Rasgos generales del *Informe*.

## Actividad de otras instituciones estatutarias

### *Cámara de Cuentas de Andalucía*

La actividad de la Cámara durante el ejercicio 2010 ha quedado marcada –al igual que el año anterior– por la paralización de la renovación en la composición de la institución, donde hay cuatro Consejeros (de un total de siete) en situación de interinidad desde diciembre de 2008. Antes del cambio, que se ha vuelto a posponer, tendría que debatirse en el Pleno de Cámara la proposición de reforma de la Ley de creación de la Cámara de Cuentas que en mayo tuvo entrada en el Parlamento.

A finales de febrero se presentó el Plan de actuaciones para el año 2010 que comprende 31 actuaciones para 2010, de las cuales 5 pretenden comprobar el grado de seguimiento de las recomendaciones contenidas en anteriores informes. Se reeditaron los Informes que vienen siendo habituales en materia fiscalizadora junto al de la Cuenta General: el de contratación administrativa, y el de gestión y aplicación de los fondos de compensación interterritorial; así como los del sector público local: uno referido a la totalidad de las corporaciones y demás entidades que han de rendir sus cuentas a la Cámara, y otro sobre corporaciones con población superior a 50.000 habitantes. Junto a ellos cabría destacar el Informe de la empresa pública Canal Sur Radio, así como el Informe que compara la gestión realizada por dos Hospitales del sistema público sanitario de Andalucía: Hospital Virgen de Valme y Hospital Costa del Sol.

Especial repercusión tuvo el Informe de la Cámara evacuado con ocasión de la fiscalización del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), singularmente polémico por coincidir su tramitación con el descubrimiento a principios de año del hurto de 8 millones de euros de la Caja Municipal y en el que la Cámara vio indicios de responsabilidad contable, por lo que denunció los hechos al Tribunal de Cuentas.

Hay que consignar una creciente utilización de la Cámara de Cuentas como instrumento para canalizar la pugna política entre las fuerzas parlamentarias. Práctica poco deseable –ralentizadora del plan de actuación– que se ha materializado, en esta ocasión, en la solicitud de fiscalización de las finanzas de los Ayuntamientos de las ocho capitales y las ocho Diputaciones.

Entre los Informes solicitados merece mencionarse que los partidos repre-

sentados en la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental acordaron pedir a la Cámara de Cuentas una fiscalización de la empresa pública de Aguas de la Costa del Sol (Acosol) para aclarar si han existido irregularidades en los gastos de publicidad, patrocinios y eventos cuyas partidas se han multiplicado por más de 10 desde enero de 2009. En este capítulo de peticiones de informes *ad hoc* se destacará también que el propio Presidente Griñán formalizó una petición para que la Cámara de Cuentas fiscalice las ayudas e incentivos otorgados por la Junta de Andalucía desde 2005 hasta 2010 a las empresas dedicadas a impartir cursos de formación para el empleo.

### *Defensor del Pueblo Andaluz*

El Informe Anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2009 se presentó el 25 de marzo de 2010. Las consecuencias socioeconómicas de la crisis y el empeoramiento cualitativo de las situaciones de familias y pequeñas y medianas empresas ocuparon buena parte del Informe anual.

Durante 2010 se puso a disposición del Parlamento y del conjunto de la sociedad el informe especial sobre «El parque residencial sin ascensor en Andalucía: una apuesta por la accesibilidad». Según este estudio, más de la mitad de las viviendas ubicadas en edificios de tres o más plantas no tienen ascensor, por lo que se recogen sugerencias y recomendaciones a las Administraciones Públicas para mejorar las subvenciones actuales. Asimismo, se elaboraron los comunicados titulados «El Defensor analiza los escritos promoviendo Recursos de Inconstitucionalidad contra las Leyes de Presupuestos de ámbito estatal y andaluz» y «Cuestionario de los centros de educación especial».

En su calidad de Defensor del Menor, se entregó el Informe Anual del Menor en el mes de junio, así como el Informe sobre Centros Específicos de Educación en Andalucía en el mes de diciembre. En cuanto al primero, es de resaltar que el Defensor del Menor registró un 20% más de quejas por casos de conflictividad familiar que el año anterior. Dentro de este contexto es notable el ascenso de casos de violencia de padres a hijos, así como la frecuencia de casos de maltrato infantil. Finalmente, otro de los puntos destacados del informe es la necesidad de que la Administración elabore un Plan Específico de Atención a la Adolescencia.

En cuanto a las 44 resoluciones dictadas durante el año 2010, pueden destacarse las relativas al incumplimiento de plazos para resolver recursos de alzada, a la validez de las declaraciones de voluntad vital anticipada otorgada en documento notarial susceptible de posterior inscripción registral y al nuevo régimen de acceso a las enseñanzas universitarias de grado.

Finalmente, hay que señalar las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a la Junta de Andalucía para intentar conseguir que la política de contrataciones de interinos en los Juzgados sea todo lo transparente que debería, así como la exigencia de información complementaria a la Consejería de Medio Ambiente para aclarar por qué concedió a la empresa Fertiberia la Autorización Ambiental Integrada a sabiendas de que la cesión de terrenos por parte del Estado había caducado.

### *Consejo Consultivo de Andalucía*

Han sido solicitados al Consejo 965 dictámenes, cifra que marca un máximo histórico que continúa en progresión en los últimos años. Fueron admitidos a trámite 943. El número de dictámenes emitidos ha sido de 882, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994. De entre ellos, el número de dictámenes favorables ha sido de 747, los desfavorables ascendieron a 85 y 50 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 409 corresponden a solicitudes formuladas por entidades locales (un 46 %), porcentaje similar al del año anterior.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 4 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decretos Legislativos y 44 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 5 las consultas facultativas. En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 93 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (11% sobre el total de los emitidos); 86 (10%) sobre contratación; 52 (6%) de modificaciones de Planes urbanísticos en lo relativo a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; 1 se ha emitido sobre recursos de revisión; 6 sobre convenios; y 1 ha resuelto un conflicto de competencia. Es singularmente alto el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, 476 (54%), correspondiendo 309 de ellos a asuntos procedentes de la Administración Autonómica, 165 de Entidades Locales y 2 de Universidades.

En cuanto al deber de las Administraciones de comunicar al Consejo el sentido de las resoluciones adoptadas tras la recepción de los dictámenes, el número de estas comunicaciones fue de 524, de ellas 504 resoluciones fueron dictadas «de acuerdo con el Consejo»; mientras que fueron 20 aquellas en las que el Consejo fue sólo «oído».

En julio de 2010 la sede del Consejo Consultivo se trasladó al Palacio de Bibataubín, edificio cedido por la Diputación de Granada.

### *Consejo Audiovisual de Andalucía*

Durante el ejercicio correspondiente al año 2010, el Pleno dictó 15 Resoluciones (entre las que abundan las que denuncian la falta de pluralismo político en los medios de comunicación). Sobre esta falta de pluralismo político llamó la atención a los catorce operadores municipales el presidente del Consejo, D. Juan Montabes Pereira, recordando el respeto debido a las exigencias deontológicas y legales.

Asimismo, el Pleno adoptó 18 decisiones (varias relativas a la presencia de contenidos violentos, contenidos inadecuados para la infancia y los tiempos de publicidad en horario de protección reforzada), 8 recomendaciones (entre las que destacan la recomendación sobre la aparición de menores en emisiones de televisión y radio relativas a sucesos luctuosos, dramáticos o relacionados con conductas ilegales, sobre publicidad de juguetes en televisión, la relativa al tratamiento de información política y la referida al tratamiento de la inmigración) y 6 informes. Son de resaltar los informes sobre la calificación y señalización por

edad de la programación televisiva; la situación analógica y digital en Andalucía y los criterios orientadores sobre la regulación de las comunicaciones comerciales en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, por la que se traspone al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007.

En lo que se refiere a las resoluciones sancionadoras, el Consejo inició 20 expedientes sancionadores y resolvió 4 recursos de reposición interpuestos contra sus resoluciones.