

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Juan Antonio Carrillo Donaire

Rasgos generales

Renovación de la Presidencia de la Junta de Andalucía y formación de nuevo Gobierno

El curso político de 2009 en Andalucía quedó indubitablemente marcado por la crisis de Gobierno provocada por la marcha del Presidente Chaves. Se recordará que en la segunda semana de abril, inmediatamente después de la cumbre del G-20 en Londres, el Presidente Rodríguez Zapatero remodeló su Gobierno ante la anunciada retirada del Vicepresidente Solbes y el agravamiento de la crisis económica. La reestructuración incluía el nombramiento de Manuel Chaves como Ministro de Política Territorial (Real Decreto 557/2009, de 7 de abril) y Vicepresidente tercero del Gobierno (Real Decreto 553/2009, de 7 de abril) tras su cese como Presidente de la Junta de Andalucía (Real Decreto 545/2009, de 7 de abril).

La sorpresiva decisión del Presidente Chaves provocó un auténtico terremoto en la clase política andaluza y en el propio el PSOE andaluz. La noticia fue trasladada por la dirección regional del PSOE en vísperas de la Semana Santa a sus Secretarios provinciales, comunicándoles que el relevo correspondería al Consejero de Economía José Antonio Griñán (aunque en los primeros momentos también se barajó el nombre de Mar Moreno, persona relevante en la Secretaría General del partido y que venía sonando con fuerza en el debate sucesorio abierto tras las últimas elecciones andaluzas). Los dos Grupos de la oposición, el Popular y el de Izquierda Unida, coincidieron en valorar la salida del Presidente Chaves como una escenificación del agotamiento del proyecto socialista en Andalucía tras sus 19 años de Presidencia, tachando de continuista la apuesta por Griñán. En un contexto de desgaste objetivo agudizado por la crisis (las encuestas de principios de año reflejaban un claro recorte de la distancia con el PP, y las de finales de año ya le daban una ligera ventaja a éste), el partido socialista puso todo su empeño en asegurar una transición sin fisuras, en lo que jugaron un papel esencial dos pesos pesados del partido en Andalucía: Luis Pizarro, Secretario de organización, y Gaspar Zarrías, Vicepresidente primero y Consejero de la Presidencia, que quedó como Presidente en funciones hasta su nombramiento a finales de abril como Secretario de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Política Territorial.

En aplicación del art. 120 del nuevo Estatuto de Autonomía, la Presidenta del Parlamento andaluz convocó una sesión extraordinaria de investidura con la candidatura del Sr. Griñán, investido finalmente Presidente el día 22 de abril. Más adelante tendremos ocasión de analizar la formación del nuevo Gobierno anda-

luz, aunque no está de más avanzar la confesada intención del nuevo Presidente de equilibrar renovación y continuidad, capacitación técnica y peso político, especialmente por la designación de algunos miembros singularmente relevantes dentro de la dirección nacional y regional del PSOE. Asimismo ha de quedar reflejado en estos rasgos generales la polémica decisión de ofrecer una cartera en el Ejecutivo a una de las personas más destacadas del Grupo andaluz de Izquierda Unida, aunque en una situación incómoda en los últimos tiempos por desavenencias con la dirección regional de su partido: Rosa Aguilar, alcaldesa de Córdoba, que finalmente aceptó su nombramiento como Consejera de Obras Públicas, lo que fue leído por la dirección regional de IU-CA como un claro intento de desestabilización.

En este orden de consideraciones de índole estrictamente política no podemos dejar de referirnos al debate interno suscitado en el seno del PSOE andaluz a finales de año con ocasión de la sustitución de Chaves al frente de la Secretaría General del partido en Andalucía. En principio, dicho relevo tendría que producirse en el Consejo regional previsto para 2012, donde se confirmaría también el nombre del candidato a las autonómicas. Ante las dudas sobre el liderazgo del nuevo Presidente, caldeadas desde la oposición, el propio Griñán sugirió a mediados de noviembre la convocatoria de un Congreso extraordinario que anticipase el relevo y aplacase la incertidumbre (acaso inspirado también por la lógica de que quien asume el riesgo y candidatura electoral debe tener el mando del partido). La propuesta fue acogida con cierta frialdad y división de opiniones entre los órganos de dirección del partido y los Secretarios provinciales andaluces, que difirieron la responsabilidad al Sr. Chaves en su condición de Secretario General, que de consuno con el Sr. Griñán anunció el adelantamiento del Congreso, aunque sin concretar la fecha del mismo (se especula con marzo de 2010).

Deuda histórica y financiación

En la crónica del año pasado destacábamos los acuerdos sobre la «deuda histórica» que parecían poner fin a esta larga polémica. Su cuantificación definitiva, pospuesta para marzo de 2009, se fijó definitivamente de 1.204 millones de euros, cifra cercana al mínimo de la horquilla pactada en septiembre del año anterior. Cuando la cuestión parecía más pacificada, tras 27 años de «culebrón», la deuda histórica volvió a ocupar un lugar central en el debate político de este ejercicio, donde se ha desarrollado el capítulo –quizás ahora sí final– sobre el pago, o mejor dicho, la modalidad acordada para el mismo. La polémica se desató cuando de las reuniones mantenidas por la Comisión bilateral que fijó el importe definitivo se filtró la noticia de que todo o parte de la cantidad restante, pagadera a 20 de marzo de 2010, podría abonarse por compensación en especie con bienes raíces del Estado, lo que fue confirmado por el Presidente Griñán en mayo, admitido como probable en septiembre y asumido como definitivo en diciembre. Como era de esperar, los reproches de la oposición arreciaron, tachando de «insultante y frustrante» un modo de pago que no dejaba margen de maniobra y obligaría a la Junta a actuar «como agente inmobiliario» para transformar las cesiones en liquidez.

En todo caso, tomando la cuantificación de la deuda cerrada definitivamente

en marzo y restándole a la misma los anticipos pagados en 1996 (120 millones) y en 2008 (300 millones), más los 300 millones de euros incluidos en el Presupuesto para 2009 (ya ejecutado, aunque esa partida continúe pendiente) la deuda puede considerarse formalmente comprometida en su integridad con la consignación de los 484 millones restantes de la misma que hace la Ley andaluza de Presupuestos para 2010 (con independencia de que para su ejecución –y la de la partida pendiente de los pasados presupuestos– haya que proceder a la venta de activos inmobiliarios cedidos por el Estado). Paradójicamente, el destino previsto en los presupuestos para las cantidades consignadas este año son en su mayoría inversiones en proyectos de obras e infraestructuras, lo que significa aplicar la deuda histórica (o al menos parte de ella) a fines distintos por los que se generó, y a los que se venía diciendo que se destinarían dichos fondos (vivienda, sanidad y educación).

El tema de la deuda ha estado inexorablemente ligado a la reforma del sistema de financiación autonómica, puesto que el pago de aquélla era una condición que la Junta de Andalucía anteponía para pactar una reforma que, por otra parte, es esencial para el desarrollo del nuevo Estatuto. Tras las negociaciones entabladas desde el Ministerio de Política Territorial y el sí catalán a la misma, el Consejo de Política Fiscal y Financiera dio luz verde a la reforma del modelo de financiación en julio, quedando definitivamente aprobada a finales de año (leyes estatales de 18 de diciembre). El nuevo modelo parte del reconocimiento de los cambios demográficos que se han producido desde la anterior reforma del sistema y plantea un mecanismo de actualización anual más adecuado a las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas en función de las variaciones de su población. Asimismo, la financiación se afina en razón de circunstancias cualitativas como la edad en la atención sanitaria o la población en edad escolar y admite la ponderación de factores no poblacionales como la insularidad o la superficie. Junto a la creación de Fondos de garantía para los servicios públicos fundamentales, de suficiencia global, de cooperación y de competitividad, la reforma dota de mayor autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas, que contarán con una mayor capacidad normativa y un mayor porcentaje de los impuestos cedidos: el 50% del IRPF y el IVA y el 58% de los Impuestos especiales. A grandes rasgos, las condiciones del nuevo modelo satisfacen las pretensiones del Gobierno andaluz, igualmente satisfecho por los 3.133 millones de euros que reportará el nuevo modelo, en gran medida provenientes de Fondo adicional de 11.000 millones de euros acordado por el Estado.

Desarrollo del Estatuto

El relevo en la Presidencia y el Gobierno de la Junta de Andalucía y la focalización de la acción del Ejecutivo en la gestión de la crisis económica han ralentizado las iniciativas parlamentarias en el plano legislativo y, por tanto, el desarrollo estatutario puesto en marcha el ejercicio anterior como máximo objetivo de la presente Legislatura. De hecho, de las cinco leyes aprobadas que luego glosaremos, sólo la de mediación familiar puede considerarse en puridad de desarrollo del Estatuto, cuyo art. 150.2 habilita a la Junta de Andalucía para «establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de con-

flictos en las materias de su competencia» (que en el ámbito de la protección familiar le atribuyen los arts. 17 y 61.4).

No obstante, durante el año se han aprobado importantes proyectos de ley que probablemente vean la luz en el próximo ejercicio. Especialmente esperados eran el de Régimen local y el de financiación de las Entidades Locales, que diseñan el proceso de descentralización a favor de los entes locales, clave de bóveda en la que descansa el desarrollo del Título III del nuevo Estatuto de Autonomía. El Partido Socialista presentó ambos proyectos rehusando al consenso de todos los grupos parlamentarios (cuya búsqueda en este terreno fue anunciada por el propio Presidente Griñán en su investidura), acaso urgido por la conveniencia de no apurar los plazos de tramitación con la vista puesta en el horizonte de las elecciones municipales de 2011.

Por su parte, el proyecto de Ley de muerte digna (reguladora de los derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte) contó con la singular y sonada oposición del Consejo Andaluz de Médicos, que echaba de menos la regulación de un derecho a la objeción de conciencia. Tampoco fue ajeno a la polémica el proyecto de Ley del Agua, que despertó el recelo de los regantes y de ciertos Ayuntamientos contrarios a la regulación del ejercicio de competencias sobre el ciclo integral de agua.

Elecciones al Parlamento Europeo

Las elecciones europeas de principios de junio vinieron precedidas por una campaña muy crispada, temáticamente dominada por la crisis económica y las acusaciones mutuas de corrupción.

Los datos de participación en Andalucía se situaron sólo dos puntos por encima de las anteriores elecciones europeas (42%), levemente inferior a la media española (43%), que a su vez está por debajo de la del conjunto de la Unión Europea (46%), lo que deja claro que se trata de la cita electoral que menos estimula a los andaluces.

La victoria del PSOE en Andalucía (48% de los votos) fue más apurada que en anteriores convocatorias, dejando a la segunda fuerza política más votada, el PP (40%), a «tan sólo» 8 puntos de distancia, lo que supone la diferencia más corta en comparación con las últimas elecciones generales y autonómicas de 2008 (10 puntos), las municipales de 2007 (9 puntos) y las últimas europeas de 2004 (18 puntos). Tal y como ocurrió en el conjunto del Estado, IU reeditó en Andalucía los resultados cosechados hace cinco años en la última convocatoria electoral al Parlamento europeo (el 5% de los votos). Por detrás se situó Unión Progreso y Democracia (UPD) como cuarta fuerza política (con un 2,5% de los votos), mientras que el Partido Andalucista sigue perdiendo fuerza (rebasando por muy poco el 1% de los votos).

En el terreno de las valoraciones, el PSOE de Andalucía se esforzó en subrayar que los datos no eran extrapolables ni permitían aventurar lo que pasaría en las elecciones municipales de 2011 ni en las autonómicas de 2012. Todo lo contrario a lo que hizo el PP andaluz, que leyó prospectivamente los resultados ha-

ciendo hincapié en que se trataba del primer examen electoral del recién investido Sr. Griñán, afirmando que lo que vaticinaban los resultados de las europeas era el fin de la hegemonía socialista en Andalucía.

Otros asuntos relevantes

Al analizar la acción del Ejecutivo andaluz abundaremos en las diversas facetas de la crisis económica, pero parece oportuno resaltar en estos rasgos generales que sus efectos se han dejado sentir con especial agudeza en los sectores agropecuario y pesquero de Andalucía, cuyo peso específico en el conjunto de la economía andaluza sigue siendo de la mayor importancia (baste señalar que representa el 25% del conjunto del Estado, proporciona empleo al 12% de la población activa y cuenta con una producción final de 10.000 millones de euros). Es sabido que el sector primario andaluz padece de tiempo atrás una problemática singularmente propicia a la convulsión, alimentada por deficiencias estructurales (subsidio agrario, atomización de la producción, régimen de importaciones, falta de control de los precios en origen y de los márgenes comerciales, etc.) agravadas con la última reforma de la Política Agraria Común de 2003, que restó mecanismos de intervención en el mercado. Pero el sector se ha situado al borde de la crispación en el actual contexto económico, con circunstancias nuevas y acuciantes como la vuelta de desempleados de otros sectores (aunque –paradójicamente– se volvió a recurrir a la contratación en origen en las campañas frutícolas de Huelva y Almería) y el panorama del adiós en 2013 a la gran mayoría de las ayudas directas al campo (Andalucía recibe unos 1.500 millones de euros al año de ayudas comunitarias).

En este caldo de cultivo no era de extrañar la generalización de las movilizaciones sociales. La mecha se encendió en abril, cuando la organización profesional agraria *Asaja* logró movilizar masivamente al sector para protestar por su situación. Las protestas prendieron en los sindicatos obreros del campo y se agudizaron tras el verano hasta culminar en el paro nacional y la movilización general que tuvo lugar a finales de noviembre. En ciertos sectores, las alarmas han saltado con especial dramatismo. Uno de ellos fue el olivar (que aglutina el 32% de la mano de obra del sector agrícola en Andalucía), tras la inicial negativa de Bruselas al almacenamiento privado del aceite, por el cual las almazaras retiran producto del mercado para contener la oferta y recibir una ayuda a cambio, que contaba con el expreso apoyo de la Junta de Andalucía como mecanismo de contención de los precios en origen. La medida recibió finalmente la luz verde de la Comisión Europea en mayo para aplicarse durante seis meses hasta la estabilización de los precios, que aumentaron sensiblemente en octubre –a finales de la campaña olivarera–. Otro foco recurrente de conflicto –de menor repercusión social pero bastante más enquistado– han sido las Almadrabas, arte pesquero milenario tolerado por los poderes públicos como una especie de excepción cultural, que ante el crecimiento de las capturas en mar abierto por la gran demanda de atún rojo del mercado asiático –que amenaza con esquilmar el recurso–, reclama el aumento de su cuota para mantener un umbral mínimo de rentabilidad; mientras que el Consejo de Pesca de la Unión Europea ratificaba en septiembre

su decisión de reducir un 40% la posibilidad de pesca del atún rojo para proteger la especie.

Ante esta coyuntura de crisis, el sector primario en su conjunto recibió con alivio la decisión de la Junta de Andalucía de incrementar sensiblemente las ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultores y la de anticipar el pago del 70% de las ayudas comunitarias cuyo pago estaba previsto para finales de año. Muchas de las esperanzas del sector pasan por cambiar el modelo de ayudas de la PAC para primar la producción, cosa que España se ha comprometido a defender desde la presidencia de la Unión Europea que asume durante el primer semestre de 2010. También insufló alguna esperanza la presentación a finales de año de dos anteproyectos de ley: el del olivar, que pretende cambiar el actual modelo de reparto homogéneo de las ayudas en el sector dándole preeminencia al agricultor profesional y a las zonas de plantación tradicional (tras constatar que un tercio del olivar andaluz desaparecería si no tuviese ayudas); y el proyecto de Ley de la Dehesa, que quiere potenciar esta forma de explotación agroganadera típicamente andaluza.

En otro orden de cosas, la crisis económica ha supuesto el mayor acicate de los procesos de concentración de las Cajas de Ahorro. Las presiones políticas pro-fusión, unidas a las necesidades de capitalización de estas entidades, muy damnificadas por los impagos y la morosidad del sector inmobiliario, encontraron a primeros de año el factor añadido de los negativos datos que hacía públicos la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA): las cinco Cajas andaluzas habían reducido su beneficio neto consolidado en un 15%. La debilidad del sector alentó las negociaciones de fusión y o de absorción, que proliferaron desde el segundo trimestre del año en varias direcciones. La malagueña *Unicaja* estuvo a punto de absorber a Caja Castilla-La Mancha, finalmente intervenida por el Banco del España. *Unicaja* y *Caja de Jaén*, la más grande y la más pequeña, rubricaron un acuerdo de fusión en julio que quedó abierto a otras Cajas, en velada alusión a la posible incorporación de la cordobesa *Cajasur*, renuente a las fusiones tras su frustrado intento de fusión con *Cajamurcia* (operación a la que se opuso la Junta de Andalucía). La fusión entre estas dos potentes entidades, *Unicaja* y *Cajasur* (de la que saldría *Unicajasur*, la sexta mayor entidad de España en número de activos) se encarriló en julio con la firma de un protocolo de fusión. La sevillana *Cajasol*, por su parte, ha barajado la posibilidad de fusionarse con las Cajas de Badajoz, Extremadura y Guadalajara, aunque a finales de año parecía aparcar sus planes de expansión acuciada por la necesidad de ajustar costes (esta Caja ha cerrado cerca del centenar de oficinas en 2009). Mientras tanto, *CajaGranada* proclamaba su autonomía para mantenerse ajena a los movimientos de las demás.

Con la vista puesta en el proceso de fusión de las Cajas cordobesa y malagueña, el Gobierno aprobó el Decreto-ley 2/2009, de 20 de octubre, que modificaba determinados artículos de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía. La reforma afecta, básicamente, a la regulación de procesos de fusión, duración de los mandatos, composición y cuotas participativas de la Asamblea General y causas de incompatibilidad para formar parte del Consejo de Administración y de la Comisión de Control. Se fija un tope máximo de dos mandatos (de seis años cada uno) para los órganos de gobierno, aunque se inte-

rumpe el cómputo durante el periodo transitorio en caso de fusión; periodo que será de un máximo de dos años, ampliables a tres si la fusión da lugar a una nueva entidad. Asimismo se prevé la paralización de la renovación de órganos cuando ésta coincida con un proceso de fusión. Tras el periodo transitorio, los órganos de gobierno pueden cambiar el número de miembros y los porcentajes de representación.

El Decreto-ley fue muy protestado por *Cajasur* que lo entendía dirigido contra su línea de mando, dominada –como es sabido– por el Cabildo catedralicio de Córdoba, que sentía amenazada su cuota de representación en la futura *Unicajasur* y, sobre todo, en futuras fusiones. Después de un cierto enfriamiento, la fusión se imponía irremediamente tras las insinuaciones del Banco de España de intervenir en la entidad y hacerse pública la auditoria encargada en el marco de las negociaciones de integración de ambas Cajas, que ponía de relieve la delicada situación financiera de la Caja cordobesa.

También ha de traerse a estos rasgos generales el fracasado intento de exhumación de los restos mortales del poeta Federico García Lorca. Se recordará que después de que un Juzgado de Instrucción de Granada rechazara asumir la causa de la exhumación desoyendo la solicitud de inhibición de la Audiencia Nacional (en el caso instruido por el Juez Garzón, que acabó elevando al Supremo una cuestión de competencia para que decidiera qué órgano judicial era el competente), la Asociación para la recuperación de la memoria histórica de Granada solicitó la apertura de las fosas de Víznar y Alfacar a la Consejería de Justicia y Administración Pública en nombre de los familiares de quienes se cree yacen junto al esclarecido poeta. Ya el año pasado, la familia del poeta anunció que no pondría objeción a la apertura de la fosa, aunque no compartiera una decisión en tal sentido. Según el protocolo de actuación elaborado en agosto por la Administración, las fosas se abrirían en otoño y sólo se identificarían genéticamente los restos de las personas enterradas cuyos familiares lo hubieran solicitado, lo que dejaría fuera los del poeta granadino. A finales de septiembre, la familia de García Lorca presentaba alegaciones al procedimiento de exhumación haciendo público su deseo de reservarse el derecho a identificar los restos que se recuperasen. Para los trabajos de exhumación, la Junta de Andalucía suscribió un Convenio con la Diputación de Granada, propietaria de los terrenos donde se creía que reposaban los restos mortales del poeta, el Ayuntamiento de Alfacar, en cuyo término se situaban las excavaciones, la Universidad de Granada y la Asociación de la memoria histórica solicitante. La excavación comenzó a principios de noviembre y fue objeto de seguimiento mediático diario de alcance internacional. Tras 47 días de exploraciones, a mediados de diciembre, la Junta de Andalucía dio por concluida la búsqueda –al menos momentáneamente– con la innegable decepción de no haber hallado ni un solo resto humano. Para muchos, el desenlace de esta historia ha venido a dar la razón a quienes temían que la excavación de las fosas dañase la memoria del poeta: antes se contaba con un parque que era considerado un lugar de culto, recuerdo y reflexión sobre el que hoy crecen las incógnitas.

Finalmente nos vemos obligados a apuntar que, como en el resto del Estado, el debate político ha estado en buena parte capitalizado por acusaciones de corrupción que salpicaron a prácticamente todos los partidos. En cuanto al partido

en el Gobierno, la importante subvención concedida a la empresa minera *Matsa* por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en cuya gestión supuestamente actuó como apoderada de la empresa una hija del ex-Presidente Chaves, levantó un considerable revuelo. En el ámbito municipal, fueron sonadas algunas tramas de corrupción, como la de las facturas falsas de *Baena*, la desaparición de fondos municipales en *San Fernando*, o los nuevos coletazos del caso *Malaya*. Pero, sobre todo, destacó el caso de la empresa municipal *Mercasevilla*, que originó el procesamiento de varios directivos implicados en un asunto de cobro ilegal de comisiones; así como la llamada *operación poniente*, puesta en marcha por la Fiscalía anticorrupción, que acabó con el encarcelamiento preventivo del Alcalde de El Ejido, fundador del personalista Partido de Almería (PAL), acusado de la comisión de graves delitos por su gestión al frente del Ayuntamiento.

Parlamento

A) Actividad legislativa

– *Ley 1/2009, de 27 de febrero de la Mediación Familiar* (BOJA núm. 50, de 13 de marzo).

Al igual que hacen sus homónimas en otras Comunidades Autónomas, la ley asume una concepción amplia del objeto de la mediación familiar, entendiendo que ésta no es solo un instrumento para gestionar y solucionar los conflictos derivados de situaciones de separación o divorcio, sino que se extiende a otros muchos de los conflictos que pueden arraigar en el seno familiar. De hecho, la mediación familiar tiene su origen en el ámbito de la acción tutelar al menor que lleva a cabo la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, que inició en 2001 un Programa de Mediación Familiar.

La mediación se concibe, así, como un procedimiento de gestión de conflictos en el que las partes enfrentadas acuerdan que una tercera persona cualificada, imparcial y neutral, les ayude a alcanzar por sí mismas un acuerdo que les permita encauzar o resolver el conflicto que las enfrenta sin necesidad de someterlo a una autoridad judicial. Por tanto, se realiza entre personas que consienten libremente su participación y de las que dependerá exclusivamente la solución final. El proceso se lleva a cabo con el apoyo de una tercera persona, que desempeña el papel de mediadora y está sujeta a principios de voluntariedad, imparcialidad y neutralidad de la persona, confidencialidad de la información y del procedimiento y de flexibilidad de éste.

– *Ley 2/2009, de 2 de abril, que autoriza la transmisión de la titularidad del inmueble denominado Palacio de los Condes de Buenavista, sito en Málaga* (BOJA núm. 103, de 1 de junio).

La Fundación Museo Picasso de Málaga se constituyó con la aportación mayoritaria que realizó la Junta de Andalucía a la dotación inicial: el derecho de uso por cincuenta años del Palacio de los Condes de Buenavista, sede del museo. De acuerdo con lo previsto por los arts. 87 y 95 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, dado que la valoración del inmue-

ble supera los 20 millones de euros y que tiene la consideración de bien de interés cultural, su enajenación ha de autorizarse por el Parlamento andaluz. En consecuencia, esta Ley autoriza la transmisión de la propiedad del Palacio de los Condes de Buenavista de Málaga a la entidad que nacerá de la fusión de las fundaciones Museo Picasso de Málaga y la que constituyeron los herederos de Picasso con objeto de ceder la colección inicial. Además, establece el derecho de reversión en caso de que la fundación beneficiaria de la transmisión se extinga, modifique el destino o la finalidad cultural del inmueble.

– *Ley 3/2009, de 28 de mayo, aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía* (BOJA núm. 117, de 19 de junio).

Esta Ley es producto de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre, con el que el Consejo de Gobierno que puso en marcha el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) con carácter complementario al Fondo Estatal de Inversión Local creado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre. Al igual que el Plan estatal, el Programa andaluz tiene dos objetivos: la financiación de inversiones generadoras de empleo en los municipios andaluces; y el desarrollo de acciones formativas, para lo que cuenta con una dotación de 360 millones de euros y la previsión de crear casi 16.000 empleos hasta el primer semestre de 2010. La distribución del Fondo entre los municipios depende de su población e índice de desempleo, a la vista de los proyectos que presenten (se presentaron más de 2.177 proyectos en el plazo legalmente previsto). A la finalización de los contratos directos, se habilita al Servicio Andaluz de Empleo para gestionar un periodo de formación para la reorientación profesional y reinserción en el mercado de trabajo.

El Programa prevé la realización de obras de rehabilitación y acondicionamiento de parques y polígonos empresariales destinados a la localización de empresas, el refuerzo de los servicios básicos de salud, educación y servicios sociales, la eliminación de barreras arquitectónicas y la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal.

– *Ley 4/2009, de 10 de junio, que concede un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las Elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el día 9 de marzo de 2008* (BOJA núm. 119, de 22 de junio).

Aprueba un crédito extraordinario por importe de 6,75 millones de euros para completar la subvención de los gastos electorales de las últimas elecciones autonómicas, que alcanza un total de 8,98 millones de euros (los 2,23 restantes se anticiparon con cargo al Presupuesto de 2008).

– *Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010* (BOJA núm. 254, de 31 de diciembre).

Pese a la contumacia de la crisis económica y el tono de austeridad marcado por el Gobierno regional, el Presupuesto para 2010 no recorta apenas sus cuentas respecto del anterior (la cuenta global asciende a 33,727 millones); mientras que el conjunto de la inversión «sólo» cae un 7%. La importante caída de las previsiones de ingreso en las arcas autonómicas, provocada en gran medida por

el desplome de la recaudación tributaria (un 21% menos estimado) y la negativa de la Junta de Andalucía a subir los tributos propios, se compensa con operaciones de endeudamiento que se elevarán hasta los 4.035 millones de euros, un 150% más que las acometidas durante el ejercicio que se cierra que, como luego veremos, ya han sido muy importantes.

Por lo que hace al Presupuesto consolidado de gastos, se mantienen prácticamente inalterados los de personal y los corrientes en bienes y servicios, mientras que crecen los gastos financieros y las transferencias, debido –en consonancia con lo que acaba de decirse– al incremento del endeudamiento y las ayudas. En operaciones de capital hay una bajada sensible, aunque aún es mayor la de capítulo de gastos en activos financieros, mientras que los pasivos –lógicamente– suben. Por Departamentos, *Cultura, Obras públicas, Medio Ambiente, Economía y Hacienda* sufren los mayores recortes, con bajadas entre el 15 y el 20% respecto al anterior Presupuesto; mientras que las *Igualdad y Bienestar, Empleo, Educación y Gobernación* incrementan sus recursos (las dos primeras especialmente). También mejora la financiación local con la subida de un 9% del Plan de Cooperación Municipal (1448 millones) y de un 25% del Fondo de Nivelación (200 millones).

De la tramitación parlamentaria de la Ley es de destacar que por primera vez en el debate de unos presupuestos, la mayoría socialista había anunciado que consensuaría la aceptación de un centenar de enmiendas de la oposición (que finalmente se quedaron en 92).

a) Proyectos de Ley

– *Por el que se autoriza la transmisión de la titularidad del inmueble denominado Palacio de los Condes de Buenavista, sito en Málaga (17-02-2009).*

– *De concesión de un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las Elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el día 9 de marzo de 2008 (14-05-2009).*

– *Regulador del Derecho a la Vivienda en Andalucía (08-06-2009).*

– *De derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte (24-06-2009).*

– *De Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (05-10-2009).*

– *Del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010 (30-10-2009).*

– *Para la Dehesa (18-12-2009).*

– *Reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (30-12-2009).*

– *De Autonomía Local de Andalucía (30-12-2009).*

b) Propositiones de ley

Del Grupo Popular:

– *Relativa a la regulación de las empresas de inserción para la promoción de la inclusión social en Andalucía* (15-05-2009).

– *Relativa a Ley Andaluza del Trabajo Autónomo* (22-09-2009).

Del Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:

– *Relativa a la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía para facilitar las votaciones en los casos de maternidad o paternidad y en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada* (16-02-2009).

*B) Actividad parlamentaria en general**a) Debates generales ante el Pleno*

– *Debate de Investidura*

Como quedó apuntado, el día 21 de abril comenzó la sesión de investidura de José Antonio Griñán como Presidente de la Junta de Andalucía. En la primera parte de su discurso, el candidato repasó la situación institucional y socioeconómica de la Comunidad, recalcó la necesidad de situar las necesidades sociales en el eje de la vida política y apostó por convertir el Parlamento en el escenario donde alcanzar acuerdos para combatir la crisis y desarrollar el Estatuto con el mayor consenso posible. En la segunda parte de su discurso –más densa y comprometida– desbrozó las claves que, según el candidato, permitirán «la construcción de un marco económico estable y sostenible» sobre siete líneas rectoras de carácter transversal de las que nacerían propuestas concretas de su Gobierno. La primear línea sería la *seguridad jurídica*, en el entendimiento –dijo el candidato– de que «la previsibilidad es, junto a la confianza el alma de la actividad económica», por lo que abogó por un «marco normativo comprensible y, sobre todo, con vocación de permanencia». En segundo termino la *reforma de la Administración*: la simplificación de los procedimientos administrativos y la puesta en marcha de un programa de descentralización política y administrativa. En tercer lugar el fomento de la *competencia*, entendida como estímulo y búsqueda de la eficiencia en mercados más liberalizados que funcionen de forma más transparente y hagan realidad la máxima –enfaticada por el candidato– de que «el sector público se financia con el sector privado», objetivo que ha de compatibilizarse –según dijo– con la regulación y supervisión pública, «pero sin asfixiar» la libre competencia. La lucha contra el monopolio favorece además la *innovación empresarial*, que es la cuarta línea propuesta: «la transformación del conocimiento en riqueza», en el entendimiento de que «no hay innovación sin capacidad emprendedora». En quinto lugar aludió a la *sostenibilidad y aprovechamiento de los recursos naturales*, donde avanzó los objetivos y proyectos de su Gobierno en materia de energías renovables, aguas y planificación territorial. La *igualdad de oportunidades* es el sexto eje de su propuesta de Gobierno, que el candidato ejemplificó en las políticas de género y en la equiparación de los derechos de los inmigrantes. En sép-

timo y último lugar, *el diálogo social*, como exigencia estatutaria y como compromiso indispensable para el progreso económico y social, sin el que –en palabras del candidato alusivas a la crisis económica– «la fractura social sería inevitable y el horizonte de esperanza mucho más lejano».

La mañana del 22 de abril se reanudó la sesión con las intervenciones de los portavoces de los Grupos Parlamentarios. El del Grupo Popular, Javier Arenas, centró objetivó su crítica en los datos económicos, especialmente negativos para Andalucía, responsabilizando en buena medida a Griñán –último Consejero de Economía y Hacienda– de los malos resultados y la inoperancia del Ejecutivo, del que dijo estar instalado en el continuismo y el despilfarro. Asimismo insistió en que el proceso sucesorio privaba de la legitimación de las urnas al que calificó de «Presidente tutelado». Por su parte, el portavoz de Izquierda Unida, Diego Valderas, puso en duda el carácter izquierdista de la política económica planteada por el candidato, al que acusó de poner sobre la mesa «recetas neoliberales» para las que «pide la ayuda de los fuertes olvidando que la prioridad son los débiles». Las respuestas de los líderes de la oposición al discurso del candidato dejaron meridianamente claro que las posibilidades de un pacto político anticrisis se esfumaban del todo.

En sus contestaciones, el candidato tendió la mano a la oposición reiterando su oferta de diálogo y consenso allí donde fuera posible, poniendo como ejemplo los recientes logros de la concertación social, aunque el tono empleado con uno y otro líder fue –como era de esperar– bien distinto, mucho más ceñido e incisivo con el Diputado Arenas, a quien reprochó duramente la táctica que su Grupo venía empleando desde el cese de Chaves, considerándole a él un mero continuador y apoderado de éste.

La votación final arrojó un resultado favorable a la investidura del Sr. Griñán de 56 votos a favor y 53 en contra, siendo investido Presidente por el Parlamento y nombrado por Real Decreto 711/2009, de 22 de abril (BOE núm. 99, de 23 de abril).

Otros Debates generales

Acerca del nuevo modelo de financiación autonómica, 15 enero (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, popular y socialista).

Sobre acuerdos relativos a medidas ante la crisis, 24 de junio (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, y socialista).

Acerca de las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, 8 de octubre (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, popular y socialista).

Dada la afinidad temática de estos otros tres Debates parlamentarios generales se reseñará brevemente lo más destacado de los mismos. El debate sobre financiación, reiteradamente solicitado desde el comienzo de la legislatura el pasado año por los grupos de la oposición, quedó en gran medida desprovisto de encarnadura, puesto que en el momento de producirse estaban aún abiertas y bastante indefinidas muchas de las líneas del nuevo sistema de financiación que culminó con las reformas legislativas de diciembre aprobadas por las Cortes Ge-

nerales. Lo que sí iban siendo conocidos puntualmente fueron los poco esperanzadores datos económicos de alimentaron los otros dos debates. El de mediados de año, relativo a las medidas anticrisis se escenificó como una confrontación política al máximo nivel que reeditaba, en el tema monográfico de la economía, el enfrentamiento entre líderes parlamentarios. La voz cantante del Gobierno fue en esta ocasión la Consejera de Economía y Hacienda, Carmen Martínez Aguayo, que ofertó 41 medidas anticrisis que se tradujeron en 96 propuestas de resolución, de las que casi la mitad fueron aprobadas, aunque sólo 17 de ellas suscitaron el apoyo de alguno de los dos Grupos de la oposición. De ellas, las de mayor trascendencia fueron la de agilizar la licitación de obras públicas; el impulso a nuevas ediciones del «Plan Proteja»; la inclusión de la renta básica a los colectivos con necesidades especiales en el anteproyecto de Ley inclusión social; y la que instaba al Gobierno desarrollar, en colaboración de las Cajas andaluzas, el programa estatal de moratoria de pago de hipotecas con vigencia hasta diciembre del 2010. Los argumentos de la oposición para desacreditar en el debate la política económica del Gobierno incidieron en la realidad que arrojaban los negativos datos económicos a finales de año, dos de ellos especialmente impactantes: el crecimiento del desempleo, con una tasa superior al 25% de la población activa, que representa un millón de andaluces; y la caída anual acumulada del PIB regional de más de un 3%. Datos que se volvieron a airear en el debate las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, cuya deriva argumental acabó centrándose en las garantías sobre el cumplimiento de la previsión estatutaria que establece que la inversión en la Comunidad Autónoma tiene que ser porcentualmente igual al peso de la población andaluza. Inicialmente, el Presupuesto estatal asignaba una cifra algo inferior a ese peso porcentual, que actualmente es del 17,8% en el conjunto de la población, lo que fue corregido a finales del octubre mediante la aceptación de una enmienda del Grupo Socialista en el Congreso que corrigió el desfase. Ello no impidió que en el debate parlamentario los dos Grupos de la oposición cargaran las tintas sobre el hecho de que, aun siendo –tras Cataluña– la segunda Comunidad Autónoma que más inversión va a recibir de los Presupuestos estatales para 2010 en términos absolutos (4.180 millones), si se atiende al dato relativo de la media de euros por habitante que recibe la Comunidad, su puesto es de las últimas: la número trece.

b) Proposiciones no de Ley

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

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: relativa a la cumbre sobre Cambio Climático; apoyo al sector agroalimentario andaluz; apoyo a la flota pesquera artesanal y las almadrabas; accesibilidad transversal y universal; lealtad institucional en la designación de senadores por los Parlamentos Autonómicos; no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales; por un PROTEJA sostenible; impulso y optimización de las políticas públicas en favor del desarrollo de las energías renovables; mejora de la sostenibilidad en el transporte urbano; de creación de un Servicio Andaluz para la Mediación y Arbitraje civil y mercantil; educación y medios de co-

municación social; austeridad en la Administración Pública y retribución de altos cargos de la Junta de Andalucía; creación de centros integrados de Formación Profesional; actuaciones en relación con la gripe A; telemedicina; impulso del acogimiento familiar; sustituciones del profesorado; acceso a la vivienda; impulso a la investigación científica; respuesta ante la crisis; reformas en el ordenamiento jurídico penal español y promoción de debate social sobre el cumplimiento de las penas; asistencia sanitaria; situación de las instalaciones de playa en el litoral andaluz; escolarización mixta en centros docentes sostenidos con fondos públicos; fomento de la industria del ocio en el producto turístico andaluz.

– *del Grupo Parlamentario Popular*: de revocación del acuerdo de la Comisión Mixta sobre la deuda histórica; reordenación del sector público empresarial andaluz; procedimiento de provisión de puestos de trabajo en la Administración Autonómica y Administración Paralela; cantidades no ejecutadas Presupuestos Generales del Estado; situación social y laboral de la mujer; transferencia a las corporaciones locales para hacer frente a urgencias sociales; rechazo subida de impuestos; ejercicio de acciones judiciales en el llamado «Caso Mercasevilla»; austeridad en la Administración andaluza; política eficaz, austera y sostenible del agua; disolución del Ayuntamiento de Estepona; medidas ante la Gripe A; reforma y pacto por la educación; convocatoria de elecciones separadas; difusión de la lengua de signos; reformas en el ordenamiento jurídico penal español y promoción de debate social sobre el cumplimiento de las penas; medidas fiscales de apoyo a PYMES, autónomos y familias; financiación municipal; contrataciones públicas y pago a proveedores de la Administración autonómica; personación de la Consejería de Educación en casos de agresiones a docentes; homologación salarial altos cargos de la Administración autonómica y local; agenda por un Pacto para el Empleo; personal del SAS.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: situación de la activista saharauí Aminetou-Haidar; medidas para prevenir y combatir la corrupción y regenerar la vida democrática; apoyo a la agricultura y ganadería; creación del Colegio Oficial de Ambientólogos de Andalucía; disolución del Ayuntamiento de El Ejido (Almería); servicios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos; medidas de austeridad en los salarios públicos y privados; ayuda salarial a los parados sin prestaciones; derechos de los trabajadores autónomos; apoyo a la candidatura del flamenco al Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO; financiación de los ayuntamientos andaluces; situación de los trabajadores del mundo rural; transgénicos; incidencia de las desigualdades en la salud; potenciación de la Universidad pública y el proceso de implantación del Espacio Europeo de Educación Superior; creación de oficinas comarcales de urbanismo y vivienda; apoyo al sector del olivar para normalización de precios del aceite, mejora de su rentabilidad y de la economía del medio rural.

c) Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativas a política general en materia de inmigración; vivienda; educación; profesorado y gestión de recursos humanos; economía social y emprendedores; inspección de ordenación del territo-

rio, urbanismo y vivienda; materia presupuestaria; de planificación y sostenibilidad; comunicación social; agricultura y ganadería; financiación y tributos; cooperación internacional; justicia; retribuciones; servicios sociales e inclusión; juventud; relaciones financieras con las corporaciones locales; salud pública; planificación económica; asistencia sanitaria; industria, energía y minas; seguimiento y coordinación del programa legislativo del Consejo de Gobierno; investigación, tecnología y empresa; Administración Local; neutralidad de la Junta de Andalucía con los medios de comunicación; financiación a adoptar para los ayuntamientos; deuda histórica; estrategia para la competitividad; personal de la Consejería de Salud; fracaso escolar; sector público empresarial andaluz; agua; atención a la dependencia; política de empleo para los jornaleros andaluces; I+D+I; austeridad en el gasto público.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativas a política del Gobierno en materia de memoria histórica; política para resolver la situación del sector vitivinícola de Andalucía; pesca de almadraba; política fiscal del Gobierno Andaluz; política para cambiar el modelo productivo andaluz.

d) Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: sobre política general en materia presupuestaria; política interior; comunicación social; agricultura; retribuciones; relaciones financieras con las corporaciones locales; Asistencia Sanitaria; seguimiento y coordinación del programa legislativo del Consejo de Gobierno; Administración Local; sector público empresarial andaluz; inspección de urbanismo y ordenación del territorio; y en materia de justicia.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativas a política general en materia de financiación y tributos; y en materia de I+D+I en Andalucía.

e) Comparecencias ante el Pleno

Se presentaron 273 solicitudes de comparecencia al Gobierno, la mayoría de las cuales suscritas por el Grupo Popular. 73 de ellas solicitaban la comparecencia del Consejo de Gobierno, y 1 la del Presidente del Consejo de Gobierno (para informar la posición de Andalucía ante el nuevo sistema de financiación autonómica).

f) Preguntas al Gobierno

Se han presentado 6.013 preguntas escritas al Gobierno; 1.094 preguntas orales en Comisión y 664 en Pleno.

Ha de dejarse constancia en este punto de la polémica surgida a la raíz de la práctica iniciada por el Grupo Popular, y proseguida por el socialista, de utilizar

el turno de preguntas orales a los Consejeros para traer a la Cámara asuntos correspondientes a Ayuntamientos en los que los interpelantes no gobernaban, con el pretexto de que había en juego competencias autonómicas que hacían pertinentes este tipo de preguntas. Esta deriva municipalista del control parlamentario al Gobierno tuvo que ser cortada por la Presidenta del Parlamento, Fuensanta Coves, que adoptó una Resolución interpretativa del art. 16.1 del Reglamento de la Cámara con la que puso fin a esta anómala práctica. Según dicha Resolución, las preguntas orales deberán guardar una «relación directa» con materias que sean competencia del Ejecutivo, debiendo inadmitirse en caso contrario.

Gobierno

Uno de los compromisos asumidos por el Presidente Griñán en su discurso de investidura fue el de reformar de 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, la consigna marcada desde la Presidencia fue la reducción de órganos directivos y, sobre todo, la promesa reducir a corto plazo las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, que de las 14 actuales –una por Consejería excepto Presidencia– pasarían a la mitad; medida que se acompañaría de un mayor apoderamiento de los Delegados del Gobierno que concentrarían varias Áreas de actuación en cada Provincia y verían elevada su categoría administrativa (equiparándose a la de los Viceconsejeros).

El debate sobre la reforma de la Administración autonómica alcanzó de lleno al sector público dependiente de la Junta de Andalucía, sobre todo después que trascendiera que, junto a las pérdidas acumuladas por algunas de ellas, las casi 150 empresas públicas mayoritarias o participadas aumentaron su endeudamiento global en un 75% en el primer trimestre de 2009 (alcanzando 310 millones de euros) y que muchos de sus directivos tienen salarios más elevados que el del propio Presidente de la Junta de Andalucía (que tiene asignado un bruto anual de 81.000 euros). La cuestión salarial de los altos cargos y directivos de las empresas públicas, especialmente delicada en un contexto de crisis económica, levantó un gran revuelo en la prensa que culminó con la adopción en el Parlamento de una proposición no de ley, de 24 septiembre, en la que se sentó la premisa de que ningún cargo autonómico cobrara más que el Presidente y se propuso la congelación presupuestaria de los sueldos de los altos cargos para 2010.

Como paso previo a futuras reformas de mayor calado –como las apuntadas–, el Presidente decretó una nueva distribución de asuntos entre las Consejerías de la Junta de Andalucía, que mantienen el número y designación anterior aunque desaparece el carácter Vicepresidencial que tenían las carteras de Presidencia y Economía (Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía 3/2009, de 23 de abril). Poco después, el 19 de mayo, se aprobaron los Decretos de reestructuración de las Consejerías (BOJA núm. 95, de 20 de mayo), así como del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), el Servicio Andaluz de Salud (SAS) y la Agencia Andaluza del Agua. Entre otras modificaciones, estas normas recogen la supresión neta de un total de 15 órganos directivos (14 direcciones generales y una Secre-

taría General), lo que supone poco más del 5% del número de altos cargos existentes de la Junta de Andalucía (en torno a 300). Como principales novedades, la *Consejería de Empleo* se hace cargo de las políticas de promoción del trabajo autónomo, hasta ahora en *Innovación, Ciencia y Empresa*, que sigue manteniendo el resto de sus funciones de apoyo a los emprendedores. *Empleo* asume la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, anteriormente en *Gobernación*, Departamento que también cede la Dirección General de Consumo a la *Consejería de Salud*. La *Consejería de Economía y Hacienda*, por su parte, recibe la competencia en materia de informática en los ámbitos económico, financiero y la de contratación administrativa relativa a la dirección y coordinación de los contratos de colaboración público-privada, procedente de *Innovación, Ciencia y Empresa*. No obstante, esta *Consejería* sigue gestionando el resto de las atribuciones en Administración electrónica y en tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, incorpora a su organigrama el Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento. Las restantes *Consejerías* mantienen sus competencias anteriores, aunque con supresiones y fusiones generalizadas de centros directivos.

Ejercicio de las competencias

La acción de gobierno desplegada en el ejercicio ha sido importante. El en plano normativo destaca la aprobación de tres Decretos-leyes y de un Decreto Legislativo. Junto a estas disposiciones hay otras de rango reglamentario que merecen ser comentadas brevemente en este *Informe*, junto a algunos acuerdos y medidas gubernamentales de singular trascendencia.

En materia de *Administración Pública* es de destacar el Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero de, medidas urgentes de carácter administrativo, que da carta de naturaleza al Plan de medidas de simplificación de procedimientos administrativos y agilización de trámites que un mes antes había aprobado el Consejo de Gobierno. La norma se autojustifica en la urgencia de modificar cuatro leyes afectadas por dicho Plan: la Ley 5/1983 de la Hacienda Pública, para desconcentrar en la *Consejería de Hacienda* la competencia para autorizar modificaciones presupuestarias inferiores a tres millones de euros en determinadas operaciones; la Ley 9/2001, para cambiar a positivo el sentido del silencio administrativo en ciertas materias, reducir los plazos de resolución en otras y establecer modelos estandarizados de pliegos de contratación administrativa; la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía, con objetivo de simplificar las autorizaciones de actividades que afectan a bienes culturales; y la Ley 5/1997 del Consejo Económico y Social de Andalucía, a fin de reducir los plazos de emisión de informes preceptivos y no vinculantes.

Tiene asimismo interés el Decreto 289/2009, de 30 de junio, que modificó el Decreto 54/2005, de 22 de febrero, de creación de la figura de Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica con el fin de concentrar el ejercicio de competencias en la materia en la Comisaría para la Memoria Histórica, órgano incardinado en la *Consejería de Justicia y Administración Pública* a cuyo frente se coloca un Comisario, cuyos tres principales retos, previstos en el Plan de

Memoria Histórica 2009-2012, consisten en la localización y catalogación como bienes protegidos de las fosas comunes andaluzas, el inventario de los edificios construidos con trabajos forzados y la creación de un Centro para la Recuperación de la Memoria Histórica.

En el ramo de *justicia* han de consignarse algunas actuaciones relevantes. Se trataba de una de las áreas necesitadas de mayor atención, pues se recordará el clima de tensión vivido dentro de la judicatura durante 2008, que alcanzó su cenit con el amago de huelga general programada para 2009. Bajo esa amenaza se dio a conocer una tabla de reivindicaciones suscrita por los jueces decanos en la que se señalaban las carencias del aparato judicial y se hacía explícita la necesidad de incrementar los medios y dotaciones de Juzgados y Tribunales de todos los órdenes, lo que caló en las Administraciones responsables de proveer. En abril, el TSJ de Andalucía insistía en su Memoria anual en esta necesidad solicitando un pacto de Estado para acometer una reforma en profundidad de una Administración de Justicia que el propio Presidente del Tribunal calificó de «trasnochada» y acuciada de una parálisis debida en gran medida a la ausencia de medios. Con estos antecedentes, se comprenderá que la prioridad para la Consejería de Justicia y Administración Pública ha sido paliar en lo posible la situación. El instrumento principal fue la aprobación en septiembre de un «Plan de respuesta razonable» que, de un lado, previó intervenciones urgentes en los 20 juzgados de primera instancia e instrucción más acuciados, que recibirían «unidades de apoyo procesal» integradas por funcionarios provenientes de juzgados menos saturados; y, de otro lado, la creación de unos «gabinetes técnicos» formados por técnicos informáticos e investigadores universitarios en las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, sin duda el orden más colapsado (a mediados de año acumulaba 41.500 casos).

En el ámbito del *consumo, el comercio y los servicios*, hay que dar cuenta, en primer lugar, del Decreto 5/2009, de 13 de enero, que crea la llamada «Red de Alerta de Andalucía de Productos de Consumo» y regula la adopción de medidas administrativas preventivas. La norma completa para Andalucía lo establecido por el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, seguridad general de los productos y la Directiva 2001/95/CE, de 3 de diciembre sobre la materia, que establecen las obligaciones que recaen sobre los productores y distribuidores para garantizar seguridad de los productos; designan las autoridades competentes para controlar la seguridad de los productos y para aplicar las medidas de minimización del riesgo; concretan el elenco de medidas preventivas y correctivas que pueden adoptarse para garantizar la seguridad de los productos; y regulan el intercambio de información entre las Administraciones intervinientes, asentado en un «sistema de notificación e información ordinario» y permanente y en un mecanismo de «transmisión rápida de información» a escala europea para los supuestos de riesgo grave o de emergencia (red de alerta RAPEX). En conexión con las redes nacional y europea, la Red Andaluza abarca todos los productos que se suministren o se pongan a disposición de los consumidores y usuarios en el marco de una actividad comercial o de prestación de servicios, con la exclusión de los alimentos, los medicamentos y los productos sanitarios que ya cuentan con mecanismos específicos. La finalidad principal de la Red de Alerta es recoger y centralizar la información precisa para identificar los productos,

explicar sus riegos y conocer las pruebas o análisis a los que se haya sometido, así como los datos del productor, distribuidor o prestador del servicio y de la cadena de comercialización.

En este sector también es de importancia el Decreto 70/2009, de 31 de marzo, relativo a la vigilancia y el control sanitario de las aguas de consumo humano, que refuerza los requisitos sanitarios ya establecidos por la legislación estatal para las infraestructuras de abastecimiento, así como las previsiones ante posibles situaciones de riesgo que puedan darse en alguno de los aproximadamente 900 puntos de abastecimiento de agua potable existentes en Andalucía, para los que se prestan servicios unas 7.000 instalaciones (captaciones, estaciones de tratamiento, depósitos, cisternas y redes de distribución). La conveniencia y oportunidad de la norma queda probada por el hecho revelador de que, nada más que el pasado año, se detectaron en la comunidad 576 incumplimientos de los requisitos de calidad del agua que no llegaron a entrañar riesgo para la salud, mientras que en 13 ocasiones se registraron niveles inusuales de parámetros químicos, por lo que el agua se declaró no apta para el consumo.

En otro campo conectado a los aspectos sanitarios del consumo, los productos de desecho, el Decreto 68/2009, de 24 de marzo, desarrolla la normativa comunitaria y estatal sobre recogida, transporte, almacenamiento, manipulación, transformación, reutilización o eliminación de todos aquellos materiales generados en la ganadería y en la industria transformadora que, por razones sanitarias o comerciales, no entran en la cadena alimentaria y necesitan una gestión específica (denominados «sandach» por el Reglamento CE 1774/2002, de 3 de octubre).

Finalmente, el aspecto más relevante de sector del consumo ha sido la transposición de la Directiva 2006/123/CE de servicios que, como en muchas otras Comunidades Autónomas y en el propio Estado, era prioritaria para evitar la aplicación directa de la Directiva prevista para finales de diciembre de 2009. Una primera adaptación en el ámbito de la Comunidad andaluza, muy limitada y parcial, fue el Decreto 356/2009, de 20 de octubre, que modificó el Decreto 173/2001, de 24 de julio, sobre Registro de Industrias Agroalimentarias de Andalucía, para que la eventual desaparición de ciertas autorizaciones en el ámbito de las industrias agroalimentarias fuese suplida por este menos incisivo medio de control registral que –justamente por eso– se considera necesario reordenar y fortalecer.

La transposición autonómica de mayor calado, aunque también parcial, fue operada por el Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, que se limita a adaptar tres leyes en materia de comercio cuya reforma se consideraba urgente y prioritaria: la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía; la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante y la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía.

En la Ley de Comercio Interior cambia bastante el régimen jurídico de los establecimientos comerciales en Andalucía, especialmente el de las grandes superficies minoristas, que pasan a definirse como aquellas con una superficie útil de exposición y venta superior a los 2.500 metros cuadrados. Se determinan los criterios para el emplazamiento urbanístico de las grandes superficies minoristas, destacando el principio básico de que la planificación urbanística deberá prece-

der a la instalación en función de los ámbitos aptos determinados por el «Plan de Establecimientos Comerciales», una especie de mapa autonómico que identificará los ámbitos aptos e inaptos para las grandes superficies. Es novedosa la instauración del «Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía» previsto para los municipios que adapten su Plan General de Ordenación Urbánística a las determinaciones de este Decreto-ley y al Plan de Establecimientos Comerciales previendo zonas de rehabilitación de espacios comerciales. La cuestión clave es el régimen autorizatorio de las grandes superficies minoristas. Desaparece la licencia autonómica, de modo que el control se transfiere a los municipios y se incardina dentro de la licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas, al mismo tiempo que los criterios para su ejercicio son estrictamente territoriales, urbanísticos y medio ambientales. La competencia de la Junta se reduce al informe autonómico preceptivo de la Consejería competente en materia de comercio interior sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las grandes superficies minoristas establecidos en este Decreto-ley y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales.

La reforma de la Ley de Ferias Comerciales Oficiales hace desaparecer la autorización previa para la celebración de eventos de este tipo y la exclusividad de las instituciones feriales oficiales (IFECA en Cádiz, IFECO en Córdoba y FIBES en Sevilla) como organizadoras en sus respectivas provincias. Además, se suprime el requisito de aprobación por parte de la Junta de los estatutos de las instituciones feriales, así como la participación de las Administraciones Públicas en sus órganos de gobierno.

Por último, con la modificación de la Ley del Comercio Ambulante desaparece la obligatoriedad de la inscripción en el Registro General de Comerciantes Ambulantes como requisito previo al ejercicio de la actividad, para el cual bastará una autorización municipal.

La *sanidad* ha sido uno de los sectores donde la acción del Gobierno ha sido más seguida mediáticamente, desatando en algunos casos la polémica. La sanidad se situó en el punto de mira informativo con la alarma social desencadenada en torno a la amenaza pandémica de la gripe porcina (gripe A) y el creciente estado de alerta instaurado desde la primavera.

El Gobierno andaluz anticipó una medida preventiva de asesoramiento técnico mediante la modificación, por Decreto 100/2009, de 27 de abril, de la composición y funciones del Comité Ejecutivo para el Control, Evaluación y Seguimiento de la gripe aviar (creado por Decreto 232/2005, de 25 de octubre), con objeto ampliar el campo de actuación de este Comité tras la aparición de casos de gripe A de un potencial de transmisión entre seres humanos muy superior al de la gripe aviar que justificó la creación originaria del órgano. Durante el verano, con vistas la campaña de vacunaciones de noviembre y al comienzo del curso escolar, la petición de vacunas por parte de la Junta de Andalucía al Estado fue masiva. No obstante, la campaña de vacunación de los llamados «grupos de riesgo» (el 20% de la población andaluza) quedó normalizada –y muy descafeinada– tras la constatación durante el otoño y los primeros compases del invierno de lo injustificado de la alarma social, vista la relativamente baja incidencia de la gripe y la poca gravedad clínica de sus síntomas en el común de la población; hasta el

punto que desde la Consejería de Salud se hicieron sucesivos llamamientos a la vacunación de los grupos de riesgo, pues a finales de año sólo un 15% de las personas incluidas habían acudido a vacunarse.

La medida sin duda más polémica ha sido la regulación de la llamada «prescripción enfermera» introducida por el Decreto 307/2009, de 21 de julio, por el que se definía la actuación enfermera en el ámbito de la prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía. El Decreto autoriza a los profesionales de enfermería a prescribir a los pacientes medicamentos que no están sujetos a prescripción facultativa: un total de 96 medicamentos comercializados en 400 presentaciones diferentes, así como de productos sanitarios para el cuidado de las heridas y para la incontinencia urinaria. Según el Decreto, la indicación se realizará a través de una «orden enfermera» disponible en los centros de salud en formato papel y digital. Se advertirá que la repercusión real de la medida es bastante escasa, pues aparte de la propia naturaleza de los medicamentos considerados, éstos tan sólo suponen el 3% de las prescripciones realizadas en el sistema público andaluz de salud, con una repercusión de un 5,7% de la factura farmacéutica total que abona el SAS.

El Decreto fue impugnado por el Consejo General de los Colegios de Médicos, que alegaba infracción de las reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de regulación del ejercicio profesional. Además, argüían la vulneración de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, que otorga en exclusiva a médicos y odontólogos la competencia para prescribir medicamentos. En vistas a estas alegaciones de ilegalidad, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA resolvió paralizar de forma cautelar el Decreto.

Tampoco eludió la polémica la decisión de aprobar un marco regulador de las operaciones de cirugía estética en menores de edad (el 10% del total de las intervenciones de este tipo) que impone un *test* psicológico previo y crea un Registro de datos sobre las intervenciones estéticas practicadas en menores (Decreto 49/2009, de 3 de marzo).

En el campo *la ordenación del territorio* destaca la aprobación de tres Planes subregionales de ordenación territorial. En primer lugar, por Decreto 26/2009, de 3 de febrero, se aprobó el del Levante Almeriense, una de las zonas de mayor crecimiento económico y demográfico de la península (desde 1991 ha incrementado su población en un 47%), cuyo crecimiento se fundamenta en la radical transformación de sector hortofrutícola. El Plan prevé un importante aporte de inversión pública durante 12 años a fin de atender las principales demandas y carencias derivadas del rápido crecimiento económico y demográfico de la zona. Concretamente, 878 millones de euros para infraestructuras y servicios de transportes, proyectos del ciclo integral del agua, recursos naturales y turísticos, regeneración de playas, prevención de inundaciones y fomento de la actividad agropecuaria. En segundo lugar, el Decreto 267/2009, de 9 de junio, aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla, que comprende 46 municipios y afecta a casi un millón y medio de habitantes. Su previsión más importante son las inversiones previstas: 30.000 millones de euros en los próximos diez años, y unas expectativas de empleo superiores a los 200.000. Los proyectos pro-

ductivos, urbanísticos y de vivienda, así como de mejora de infraestructuras se focalizan en 69 zonas denominadas «áreas de oportunidad» (47 destinadas a actividades productivas y 22 para uso residencial de relevancia metropolitana) en las que se concentra el grueso de las inversiones. En tercer lugar también se ha aprobado el no menos importante Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga (Decreto 308/2009, de 21 de julio), entre cuyos principales objetivos se enuncian la ordenación del crecimiento urbano y la localización de actividades económicas, aumentar la oferta de viviendas protegidas, ampliar los sistemas de transporte público, potenciar el turismo sostenible y preservar el litoral. Con estas prioridades, se identifican 23 «áreas de oportunidad» (10 para actividades productivas, 6 para usos turísticos y 7 residenciales), en las que se pretende generar una inversión total de casi 12.000 millones de euros y más de 100.000 empleos, con la previsión de construir más de 20.000 viviendas.

Por su parte, los Decretos 259/2009, 260/2009, 261/2009 y 262/2009, de 26 de mayo, amplían los plazos inicialmente establecidos para la elaboración de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio de –respectivamente– el *Litoral de Granada*, *Campo de Gibraltar*, *La Janda* y *Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz*, mediante las correspondientes modificaciones de los Decretos de formulación de dichos instrumentos de la planificación territorial.

En el sector del *medio ambiente* destaca el Decreto 357/2009, de 20 de octubre, que fija las demarcaciones hidrográficas de las cuencas de los ríos que transcurren íntegramente por territorio andaluz sobre las que la Junta de Andalucía ejerce plenas competencias de planificación y gestión hidrológica: la Mediterránea (Cádiz, Málaga, Granada y Almería), la del Guadalete y Barbate (Cádiz) y la del Tinto, Odiel y Piedras (Huelva), para adaptarlas a la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.

Asimismo es de interés el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2009 que puso en marcha la formulación del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos no Peligrosos de Andalucía 2010-2019 iniciando así los trámites para sustituir el Plan Director de 1999.

En este ámbito de los residuos es de reseñar la alarma desatada en la segunda mitad del año por la presunta liberación de fosfoyesos con restos de metales tóxicos a las aguas del entorno de Doñana provenientes de las balsas de Fertiberia en Huelva. Expertos de varias Administraciones concluyeron en septiembre que la contaminación permanecía controlada dentro de los límites permitidos, descartándose su carácter radiactivo, por lo que la Junta de Andalucía permitió la continuación de los vertidos hasta finales de 2012. Sin embargo, la Audiencia Nacional dictó un Auto de 14 de diciembre (en ejecución de la sentencia del mismo Tribunal de junio de 2007), en el que fijaba el cese definitivo de los vertidos de fosfoyesos para el 31 de diciembre de 2010, adelantando en dos años la fecha prevista, al que se ordenaba a la empresa el inicio inmediato de las tareas de regeneración de los terrenos.

No fue la única ocasión en la que el Parque de Doñana se situaba en el punto de vista mediático, pues la Consejería de Medio Ambiente sacó adelante un Plan de Actuaciones para 2010 sobre el Parque que contempla fuertes inversiones y

anunció su intención de ampliar la zona protegida en el litoral; todo ello en vísperas de que el Ex-Presidente del Gobierno Felipe González presidiera por primera vez el órgano de coordinación y representación creado por la Junta de Andalucía tras asumir las competencias del Parque Nacional: el Consejo de Participación de Doñana, cargo para el que fue nombrado por la Junta de Andalucía a mediados de diciembre.

La gestión de las Costas estuvo focalizada desde el poco antes del arranque de la temporada estival por el conflicto de los «Chiringuitos», instalaciones que la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente considera incompatibles con el art. 32 de la Ley de Costas, por lo que emprendió una campaña para su regularización, traslado o erradicación, según qué casos. Las numerosísimas instalaciones de este género existentes en las Costas andaluzas, verdadero signo de identidad de las mismas, y la gran cantidad de empleos estacionales que genera (unos 50.000), explica que la medida fuese muy contestada desde la Consejería de Turismo, que denunciaba la inoportunidad de endurecer en momentos de crisis los requisitos requeridos para estos establecimientos costeros. En el trasfondo del rechazo de la Junta, además, el deseado traspaso de las competencias sobre gestión del litoral. La batalla pareció decantarse definitivamente a favor de estas instalaciones cuando, a vueltas del verano, el Secretario de Estado de Cooperación Territorial, el ex-Vicepresidente andaluz Gaspar Zarrías, garantizaba la continuidad del 90% de las mismas.

En el ámbito del *Turismo* en general destaca la aprobación del Plan Director de *Marketing*, que marca la estrategia de promoción turística de Andalucía para el periodo 2009-2010 y que concentra su atención en atraer el turismo de fuera de temporada.

La *educación* ha sido uno de los campos en los que se ha desplegado una acción más intensa. El desarrollo reglamentario de la Ley andaluza de Educación de finales de 2007, preciso para su plena entrada en vigor, ha sido la prioridad de una Consejería que, como destacó el Presidente Griñán en su discurso de investidura, sitúa sus objetivos en el centro de la acción de Gobierno, garantizando para ello todos los recursos presupuestarios que sean menester. Así se han aprobado: el Decreto 71/2009, de 31 de marzo, por el que se regula el Censo de Entidades Colaboradoras de la Enseñanza; el Decreto 287/2009, de 30 de junio, que regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los Centros docentes sostenidos con fondos públicos; el Decreto 49/2009, de 12 de mayo, que regula los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil; así como los Decretos 35/2009, de 17 de febrero, y 288/2009, de 30 de junio, que crean diversas Escuelas Infantiles de titularidad municipal, mientras que el Decreto 292/2009, de 7 de julio, crea las de titularidad distinta a la municipal.

Se comprobará que varias de estas normas se dirigen a incrementar y regular la oferta de puestos escolares en Educación Infantil que, tras la Ley de Educación de 2007, se considera una etapa escolar de carácter educativo y no sólo asistencial, aunque de escolarización voluntaria dividida en dos ciclos (de 0 a 3 y de 4 a 6 años). En el primero, las familias colaboran en la financiación según sus ingresos, mientras que en el segundo ciclo, y en cumplimiento de las previsiones esta-

tutarias, la gratuidad está garantizada desde el curso 2007-2008. En el curso 2009-2010, la oferta de plazas en esta etapa educativa ascendió a 80.823, de las que 66.846 cuentan con algún tipo de financiación pública. El compromiso es alcanzar en 2012 las 100.000 plazas para menores de tres años y atender progresivamente toda la demanda antes del final de la próxima legislatura.

También ha de consignarse la aprobación de dos importantes normas sobre la formación profesional: el Decreto 334/2009 sobre centros integrados de formación profesional en la Comunidad Autónoma, y el 335/2009, de ordenación de la formación profesional para el empleo, ambos de 22 de septiembre.

Por lo demás, es de resaltar una nueva modificación del Decreto de Apoyo a las Familias Andaluzas de 2002 (operada por el Decreto 59/2009, de 10 de marzo), cuya finalidad principal es ampliar sus prestaciones en materia educativa.

De los asuntos de la competencia de *Gobernación*, destacan dos normas sobre juego: el Decreto 280/2009, de 23 de junio, que aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma, con la principal novedad de incorporar las modalidades en las que se usa Internet; y el Decreto 342/2009, de 29 de septiembre, que modifica el de 1988 en materia de Casinos e Hipódromos para prorrogar hasta el año 2013 la planificación de apertura de estos centros por no haberse cubierto aún el número de autorizaciones originariamente previstas, al tiempo que autoriza de tres nuevos casinos y dos hipódromos en provincias que actualmente carecen de estas instalaciones.

Asimismo es de interés el Decreto 306/2009, de 21 de julio, que aprueba el primer Plan Integral para los Andaluces y Andaluzas en el Mundo. El Plan recoge multitud de medidas de fomento dirigidas a los más de 1,7 millones de andaluces que viven fuera de la región (1.549.259 en otras comunidades autónomas y 171.878 en el extranjero), así como a las 351 Comunidades Andaluzas (288 en el resto de España y 63 en otros países), además de prestar especial atención a las personas retornadas. Sus objetivos principales son la asistencia y protección de los andaluces en el exterior, promover medidas que permitan su retorno e impulsar el movimiento asociativo. Presupuestariamente está dotado con 64,5 millones de euros para el periodo 2009-2012.

En el ámbito del *deporte* destaca el Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, que regula el deporte de alto rendimiento. La norma define los distintos niveles de rendimiento y determina las personas que pueden acceder a cada uno, las vías para ello, los requisitos exigidos y los beneficios y medidas de apoyo para facilitar la especialización y perfeccionamiento dentro del ámbito del deporte federado y de alta competición.

En el capítulo de las *ayudas públicas y la lucha contra la crisis económica*, las medidas se han dirigido al doble objetivo de inyectar liquidez al mercado y de recurrir a fórmulas de aval o préstamo público que facilitaran en acceso a recursos financieros a Pymes con proyectos solventes pero con dificultades para acceder a los escasos activos circulantes. En primer lugar destaca el Decreto 99/2009, de 27 de abril, aireado como la primera medida adoptada por el Gobierno de Griñán para subrayar lo que iban a ser sus prioridades. En ella se constituyen cinco Fondos de activos y avales concebidos como instrumentos financieros

reembolsables por un total de 210 millones de euros. Cuatro de esos Fondos se destinan a favorecer la financiación de las inversiones y la liquidez de las Pymes de los sectores agroalimentario, turístico, comercial y de las industrias culturales. Y un quinto se dirige a financiar actuaciones de internacionalización de la economía andaluza. En mayo, la Consejería de Innovación constituyó un nuevo fondo para avalar un 25% de los préstamos que las Pymes andaluzas solicitaran al Instituto de Crédito Oficial. En este ámbito de las ayudas económicas, es asimismo de destacar el Convenio de colaboración que el Consejo de Gobierno suscribió en el mes de julio con el Ministerio de Industria para gestionar a través de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía las importantes ayudas al sector del automóvil acordadas en mayo por el Gobierno de la Nación con la aprobación del llamado Plan 2000E. La Junta de Andalucía se sumó a dicho Plan asumiendo el compromiso de aportar 500 euros por vehículo según preveía el Plan estatal, con el límite total de 15 millones de euros.

El área de *infraestructuras* ha sido también una de las espoletas de reacción frente a la crisis. En este sentido, el Consejo de Gobierno aprobó en septiembre un importante paquete de licitaciones en materia de obras públicas (algo más de 200 millones de euros) y de incentivos y préstamos reembolsables dirigidos a proyectos de I+D+I. Y en noviembre se reforzó el marco jurídico de las inversiones con la firma de un protocolo para que el sector privado colabore en el Plan de Inversiones 2010-2020 priorizando los instrumentos contractuales y financieros basados en la colaboración público-privada, que comenzarán a materializarse en proyectos de ampliación de puertos deportivos, infraestructuras de transporte urbano y áreas logísticas.

En relación con la *deuda pública*, ha de anotarse preliminarmente el deseo de todos los poderes emisores en el actual contexto de crisis de ajustar la determinación de las modalidades de endeudamiento y de sus condiciones financieras al momento en que la coyuntura económica permita su mejor concreción. Esta conveniencia ha informado la política de endeudamiento de la Junta, que actualmente participa de ese carácter coyuntural, consecuencia de la gran incertidumbre de en la que viven los mercados financieros. La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009 reflejó claramente esta tendencia habilitando al Consejo de Gobierno para emitir y fijar las características de la deuda pública amortizable y concertar operaciones de crédito, cualquiera que fuese la forma en la que se documentasen, tanto en operaciones en el interior como en el exterior, hasta el límite de los 2.400 millones de euros con destino a la financiación de inversiones. Junto a esta previsión general, el apartado 3 del citado art. 34 preveía que para garantizar que el endeudamiento neto se mantuviese en las cuantías fijadas, podría incrementarse con carácter excepcional el límite previsto por el importe necesario para satisfacer la totalidad de las amortizaciones del principal de deuda emitida y de las operaciones de crédito concertadas. Haciendo uso de esta previsión, dichas amortizaciones quedaron definitivamente fijadas por el Decreto 79/2009, de 14 de abril en un importe máximo de 875,21 millones de euros y un plazo de vencimiento máximo de 30 años, lo que elevó el volumen total de endeudamiento a autorizable durante el ejercicio. En aplicación de estas previsiones, el Decreto 264/2009, de 2 de junio, autorizó la puesta en circulación de emisiones de deuda pública anotada y la concertación de operaciones de endeuda-

miento por un importe de hasta 1.216 millones de euros, con destino a la financiación de inversiones. El Decreto aplica el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de octubre de 2008, autorizando a la Comunidad Autónoma para un endeudamiento neto no previsto en el programa anual ordinario y compatible con un déficit máximo de hasta el 1% del PIB. Posteriormente, el Decreto 376/2009, de 24 de noviembre, autorizó la puesta en circulación de emisiones de deuda y la concertación de operaciones de endeudamiento por un importe máximo equivalente a 83,1 millones de euros.

Por otro lado, es de reseñar que el anteriormente citado el Decreto 79/2009, de 14 de abril, aprobó la implantación del Programa EMTN (*Euro Medium Term Notes*), que es el que utilizan la mayoría de los grandes emisores internacionales en los mercados financieros para la puesta en circulación de deuda de una forma continua y ágil.

Dentro de tendencia a flexibilizar el marco jurídico del endeudamiento merece finalmente resaltarse el Decreto 381/2009, de 1 de diciembre, que autoriza una ampliación del Programa de Emisión de Pagarés por un periodo de cinco años (que estará vigente hasta mayo de 2016), y establece la posibilidad de realizar emisiones en otras divisas distintas al euro y de incorporar nuevos mecanismos adicionales a las subastas quincenales de pagarés. Junto a estas novedosas medidas, se posibilita el uso de otros procedimientos alternativos como «emisiones a medida» (que se hacen al plazo específico que demanda el inversor siempre que el vencimiento encaje con las previsiones de la Junta y su precio sea competitivo) o «colocaciones singulares» (que frente a la periodicidad quincenal de las subastas, se realizan de forma extraordinaria, sin carácter periódico, a plazos estándares de mercado).

También en la órbita de Hacienda, pero en el más acotado campo de las *medidas tributarias*, destaca sobre todo la aprobación del Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos. La norma refunde y armoniza las leyes que enmarcan en el régimen general de cesión de tributos del Estado acordado en 2001 y donde se regulan el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (tramo autonómico), el de Patrimonio, el de Sucesiones y Donaciones, y el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, además de los tributos sobre el juego. Las leyes refundidas son las de acompañamiento de los Presupuestos para 2002, 2003, 2004 y 2006, así como la Ley 3/2007, de creación de la Agencia Tributaria de Andalucía, y la Ley 1/2008, de medidas de impulso a la actividad económica de Andalucía y de agilización de procedimientos administrativos.

La tramitación de este Texto Refundido, el primero que se adopta en Andalucía tras la habilitación que al respecto contiene el nuevo Estatuto en su art. 109, 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. Por ello, la Presidencia del Parlamento de Andalucía tuvo que adoptar preliminarmente dicho procedimiento mediante Resolución de 20 de abril de 2009 (BOJA núm. 81, de 29 de abril). Ha de señalarse 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).

Respecto de la Agencia Tributaria de Andalucía debe dejarse constancia de la aprobación de su Estatuto (por Decreto 324/2009, de 8 de septiembre), en desarrollo previsto en la disposición final séptima de la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, que creó dicho organismo como agencia de régimen especial.

Finalmente, en materia de *vivienda* destaca el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre, que aprueba una línea de préstamos reintegrables destinados a la adquisición de vivienda libre y autoriza a las Consejerías de Economía y Hacienda y de Vivienda y Ordenación del Territorio para la formalización de un Convenio de Colaboración con las entidades financieras y con la Confederación de Empresarios de Andalucía para impulsar la venta del parque de viviendas libres. El acuerdo, negociado en el contexto del VII Acuerdo de concertación social firmado en noviembre por la Administración autonómica, la patronal y los sindicatos andaluces, refleja la intención de la Junta de Andalucía para aliviar el importante «stock» de viviendas generado en los últimos años (unas 70.000) y adelantar la recuperación económica del sector inmobiliario. Su carácter innovador reside en autorizar la firma de un convenio con entidades financieras y con la Confederación de Empresarios de Andalucía para la creación nueva línea de préstamos reintegrables con una dotación de 1.000 millones de euros para el año 2010 para compradores de viviendas de primera transmisión. La concesión de los préstamos se gestionará por las Consejerías de Economía y Hacienda y Vivienda y Ordenación del Territorio y se concretará a través de acuerdos con las empresas promotoras y entidades financieras que se adhieran a la iniciativa.

Conflictividad

Como hemos venido apuntando en anteriores *Informes*, la conflictividad entre la Comunidad Autónoma y el Estado ha venido reduciéndose en los últimos años hasta prácticamente desaparecer, por la potísima razón de la coincidencia en la coloratura política de los Gobiernos de una y otra instancia. De hecho, dos de los tres casos que se relacionan a continuación se pusieron en marcha con anterioridad a dicha coincidencia periclitando ahora definitivamente.

– Auto de 27 de enero del Pleno del TC, que acuerda mantener la suspensión de los arts. 4.b) y 16.3 de la Ley de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, levantando –que es lo más reseñable– la de los arts. 16.2 y 20.3, todos ellos impugnados en el recurso núm. 7258-08, promovido contra dicha Ley por Presidente del Gobierno de la Nación. El levantamiento parcial de la suspensión hace prevalecer el interés vinculado a la protección del bien demanial afectado frente al uso hotelero de los puertos permitido por la Ley andaluza.

– Sentencia de la Sala Primera del TC 138/2009, de 15 de junio, que resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente que estableció las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales para 2002. Para la Junta, la Orden vulneraba su autonomía financiera por centralizar en los órganos estatales la tramitación y resolución de las ayudas, negando que éstas tuviesen cobertura en la competencia estatal en materia de fomento de la investigación científica y técnica prevista en el art. 149.1.15º de la CE. El Tribunal declara que la competencia controvertida corresponde a la Junta de Andalucía incardinando la materia regulada dentro del ámbito material relativo a espacios naturales protegidos y medio ambiente.

– Auto del Pleno del TC 147/2009, de 12 de mayo, que acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 632-2004, interpuesto por el Parlamento de Andalucía respecto de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, que modificó la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida. Se trata de un proceso que perdió sobrevenidamente su objeto debido a la incidencia de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, de técnicas de reproducción asistida, sobre los preceptos de la Ley 45/2003 impugnados por el Parlamento de Andalucía, hasta el punto de que la Exposición de Motivos de la citada Ley 14/2006 manifiesta expresamente su intención de modificar el marco regulador contra el que pesaba este recurso de inconstitucionalidad.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-A): 56

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: 15

Consejería de Presidencia: Antonio Ávila Cano

Consejería de Economía y Hacienda: Carmen Martínez Aguayo

Consejería de Gobernación: Luis Pizarro Medina

Consejería de Justicia y Administración Pública: Begoña Álvarez Civantos

Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa: Martín Soler Márquez

Consejería de Obras Públicas y Transportes: Rosa Aguilar Rivero

Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio: Juan Espadas Cejas

Consejería de Empleo: Antonio Fernández García

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: Mar Moreno Ruiz

Consejería de Igualdad y Bienestar Social: Micaela Navarro Garzón

Consejería de Cultura: Rosa Torres Ruiz

Consejería de Medio Ambiente: Cinta Castillo Jiménez

Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto

Cambios en el Gobierno

Reestructuración de las Consejerías tras la investidura del nuevo Presidente

Investidura

Investidura como Presidente de Don José Antonio Griñán Martínez. Nombrado por Real Decreto 711/2009, de 22 de abril (BOE núm. 99, de 23 de abril, BOJA núm. 77, de 23 de abril).

Reformas del Reglamento del Parlamento

Por Acuerdo de 8 de octubre de 2009 del Pleno del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 207, de 22 de octubre) se aprobó una reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía para facilitar las votaciones en los casos de maternidad o paternidad y en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada por medio del procedimiento de delegación o telemático, apelando a la conveniencia de evitar la alteración de la composición de la Cámara ante estas eventualidades. Debe recordarse que la naturaleza personal e indelegable del voto se predica por el art. 79.3 de la CE exclusivamente para senadores y diputados, sin que exista un precepto similar en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, por lo que no parece haber impedimento constitucional ni estatutario a esta singular regulación del ejercicio del voto.

Actividad de otras instituciones estatutarias

Cámara de Cuentas

A mediados de junio se presentó el Plan de actuaciones para el 2009, que sigue inspirado en el llamado Plan Estratégico que en su día aprobara el Pleno de la Cámara. El Plan comprende 32 actuaciones para 2009, de las cuales 6 se refieren al seguimiento de recomendaciones y fiscalizaciones ya efectuadas. Las actuaciones de nuevo cuño corresponden a peticiones de auditoria formuladas específicamente por el Parlamento y por entidades locales, aunque –como en ejercicios anteriores– también se programaron actuaciones horizontales para extender geográficamente los controles. Veinte de las actuaciones previstas tienen esta condición, mientras que las doce restantes tienen carácter vertical, por dirigirse específicamente a una sola entidad.

Se reeditaron los Informes que vienen siendo habituales en materia fiscalizadora y que han cobrado periodicidad anual 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 más específico sobre corporaciones con población superior a 50.000 habitantes. Es de destacar que el informe sobre contratación administrativa, presentado a finales de marzo, detectó importantes anomalías en la aplicación de las modalidades de contratación y en el discutible empleo –por excesivo e injustificado– del procedimiento de urgencia.

También se presentaron Informes especiales ante el Parlamento, entre los que resaltamos el relativo a la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (SANDETEL) y sus empresas filiales, que puso de manifiesto una serie de irregularidades en materia de personal y contratación. En el ámbito de la sanidad destacaremos el informe sobre el gasto sobre implantación de prótesis quirúrgicas, realizado en conjunción con la *Sindicatura de Comptes* de Cataluña y el *Consello de Contas* de Galicia. Finalmente es de encomiar la especial atención prestada al urbanismo, donde se aprobó un Informe sobre la adaptación de los planes generales a la Ley de ordenación urbanística de Andalucía de 2002 (LOUA) en municipios de más de 50.000 habitantes, que reveló datos poco halagüeños respecto de las expectativas iniciales: solo 4 de los 28 municipios que superan esa población están plenamente adaptados a la Ley; 3 lo están sólo en parte (al amparo de las disposiciones transitorias de la LOUA); 9 cuentan con una adaptación parcial amparada por el Decreto de 2 de enero de 2008; mientras que los 12 restantes mantienen planes anteriores a la LOUA. También revela el Informe una llamativa paradoja: el plazo medio que transcurre entre que se aprueba un plan general hasta que se revisa y se sustituye por otro nuevo se sitúa en 12 años y tres meses, lo que pone de relieve que los planes están más tiempo elaborándose y revisándose que en vigor.

Finalmente ha de señalarse que debido a la falta de acuerdo parlamentario, tampoco se resolvió en este año la esperada renovación de los Consejeros –entre ellos la del Consejero Mayor–, pendiente desde septiembre de 2008.

Defensor del Pueblo Andaluz

A principios de abril se presentó en el Parlamento el Informe Anual del Defensor del Pueblo y en julio se hizo lo propio con el del Menor. Junto a estas entregas preceptivas, en la segunda mitad del año se pusieron a disposición del Parlamento un Informe especial sobre la Ordenación del Territorio, centrado en las necesidades de la protección del litoral y las nefastas consecuencias de la construcción indiscriminada en suelo no urbanizable, y otro sobre la participación ciudadana en el ámbito local.

Las consecuencias socioeconómicas de la crisis ocuparon buena parte del Informe anual y de las propias declaraciones públicas del Defensor, D. José Chamizo, especialmente preocupado en el riesgo de recorte o agotamiento que corren ciertas prestaciones sociales. Fueron muchas las propuestas en este terreno, referidas a las necesidades de incrementar las ayudas para la escolarización en la primera etapa de Educación Infantil y en materia de vivienda y pago de hipotecas. Y en

este mismo orden de problemas abundaron muchas de las 13 resoluciones dictadas durante el año 2009, donde destaca la relativa a la crisis económica, que sugiere la creación de algún tipo de organismo o servicio específico que recopile la información existente respecto a las ayudas públicas para personas, familias y empresas afectadas por la crisis económica.

Hay que reseñar que Andalucía (Sevilla y Córdoba) acogió en octubre la reunión anual de coordinación de los Defensores del Pueblo estatal y autonómicos, donde bajo el lema de la «La protección de los derechos de la ciudadanía derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías» se analizó en profundidad el alcance y efectos de la llamada «brecha digital» y la necesidad de profundizar en aspectos todavía muy lábiles de la «ciberseguridad», especialmente cuando los más afectados son menores.

Finalmente es de consignar una pequeña modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (por Acuerdo de la Presidencia del Parlamento de 25 de marzo, BOJA núm. 66, de 6 de abril) que modifica el art. 36 del mismo para ajustar el régimen de contratación y de adquisición del Defensor del Pueblo Andaluz al que rige para el Parlamento andaluz.

Consejo Consultivo de Andalucía

Han sido solicitados al Consejo 910 dictámenes, cifra que marca un máximo histórico que continúa en progresión en los últimos años. Fueron admitidos a trámite 898. El número de dictámenes emitidos ha sido de 873, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994. De entre ellos, el número de dictámenes favorables ha sido de 718, los desfavorables ascendieron a 100 y 55 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 316 corresponden a solicitudes formuladas por entidades locales (un 36%), porcentaje similar al del año anterior.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 13 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decretos Legislativos y 41 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 5 las consultas facultativas. En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 107 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (12% sobre el total de los emitidos); 156 (18%) sobre contratación; 59 (7%) de modificaciones de Planes urbanísticos en lo relativo a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; 6 se han emitido sobre recursos de revisión; 2 sobre convenios; y 1 ha resuelto un conflicto de competencia. Es singularmente alto el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, 483 (55%), correspondiendo 317 de ellos a asuntos procedentes de la Administración Autonómica, 164 de Entidades Locales y 2 Entes de derecho público y 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 610, de ellas 576 resoluciones fueron dictadas «de acuerdo con el Consejo»; mientras que fueron 34 aquellas en las que el Consejo fue sólo «oído».

Consejo Audiovisual de Andalucía

El Pleno del Consejo Audiovisual adoptó 26 Resoluciones durante el año, entre las que abundan las que denuncian la falta de pluralismo político en los medios de comunicación. Siete fueron *decisiones*, la de mayor relevancia la relativa a la presencia de contenidos inadecuados para la infancia y la emisión de telebasura en horario infantil; dos *recomendaciones*, una sobre la aparición de menores en emisiones de televisión y radio relativas a sucesos luctuosos, dramáticos o relacionados con conductas ilegales y otra sobre publicidad de juguetes en televisión; y once *informes*. Es de resaltar el informe sobre el proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, que resaltó la necesidad de superar la indefinición que afecta a la protección de los derechos de los menores para poder tipificar contenidos perjudiciales para el menor, recomendó la introducción de cautelas que clarifiquen las nuevas formas de publicidad y la precisión de los mecanismos de relación que eviten una colisión competencial del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y las autoridades reguladoras autonómicas y, finalmente, se pronunció sobre el ámbito y las posibilidades de la autorregulación en el sector. Otro informe importante, sobre un tema recurrente, es el que tras analizar la situación en países de nuestro entorno, solicita formalmente a los tres Grupos Parlamentarios que convenien los criterios que permitan medir de forma objetiva el grado de pluralismo en los medios públicos, con al posibilidad de apereibir al infractor.

En lo que se refiere a las resoluciones sancionadoras, el Consejo inició 26 expedientes sancionadores, superando así ampliamente el número de resoluciones incoadas durante el año anterior.