

Juan Antonio Carrillo Donaire

Rasgos generales

Panorama político andaluz tras las elecciones locales y nacionales de 2011 y con el horizonte de las autonómicas de 2012

Las elecciones locales de mayo supusieron que por primera vez en la historia el PP se situara como fuerza más votada en Andalucía. El PP andaluz consiguió 7,2 puntos porcentuales de distancia sobre el PSOE de Andalucía, que tan sólo alcanzó el 34% de los votos, con lo que se invierten los resultados de las elecciones municipales de 2007. Los populares obtuvieron casi 300.000 votos más que los socialistas en el conjunto de Andalucía, lo que les lleva a gobernar con mayoría absoluta en las ocho capitales de provincia andaluzas y en 12 de las otras 19 ciudades con más de 50.000 habitantes. Domina 5 Diputaciones (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y Málaga) y, por primera vez desde su fundación, preside la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), aunque ésta última conquista ha sido muy reñida hasta la Asamblea de la FAMP celebrada en noviembre, donde se alcanzó un acuerdo para componer sus órganos de gobierno y turnar la Presidencia entre el PP y el PSOE por un periodo de dos años cada uno.

En las elecciones generales de noviembre se consolidó la ventaja a favor del PP, que obtuvo 33 escaños frente a los 25 del PSOE y los 2 de IU. Por provincias, el PSOE sólo obtuvo una victoria apretada en Sevilla, ganando los populares en las otras siete. Respecto de las elecciones generales de 2008, los socialistas perdieron 750.000 votos y se abrió la brecha porcentual a favor del PP, que se situó 9 puntos por encima de los socialistas.

La tónica parece mantenerse e incluso acrecentarse con vistas a las elecciones autonómicas de marzo de 2012, porque todas las encuestas de finales de 2011 sitúan al PP de Javier Arenas a gran distancia del PSOE andaluz (entre 14 y 15 puntos de distancia) y con un porcentaje de votos en torno al 49% que arrojaría una mayoría absoluta de los populares en el Parlamento. La confección de las candidaturas autonómicas estará condicionada a la elaboración de “listas cremallera” en las que deberán alternarse hombres y mujeres, después de que la STC 40/2011 haya avalado la constitucionalidad de la reforma de la Ley electoral andaluza que consagró esa obligación en pro de la paridad de los órganos representativos.

Uno de los temas que a buen seguro presidirá la campaña electoral, y sobre el que se ha vertido mucha tinta en este ejercicio, es el conocido como caso de los “ERE” (expedientes de regulación de empleo), que supuso la desviación fraudulenta desde el año 2000 a 2010 de una parte de los fondos de la Consejería de Empleo destinados a conceder ayudas directas a empresas y a sufragar ERE en los que se incluía a personas que nunca habían trabajado en la empresa afectada, que se beneficiaban así del cobro de prejubilaciones indebidas. Destapado en el curso de la instrucción del caso “Mercasevilla”, la propia Junta de Andalucía inició una investigación en el seno de la Consejería de Empleo y se personó en el caso como acusación particular. Los responsables gubernamentales iban informando del alcance del fraude: a principios de febrero eran 14 las empresas afectadas y 37 “intrusos”, cifra que rápidamente fue creciendo hasta llegar a los 76 en marzo, algunos de los cuales fueron imputados en el caso (entre ellos el ex-Consejero de Empleo Antonio Fernández) en lo que, al parecer, suponía el desvío de unos diez millones de euros entre ayudas directas a empresas y pago de prejubilaciones.

La titular del juzgado que instruye el caso acaparó todos los titulares cuando en marzo requirió las actas de todas las reuniones del Consejo de Gobierno de los últimos diez años, para comprobar si el ejecutivo autonómico era o no consciente de las irregularidades en los pagos de las prejubilaciones. En un principio, la Junta se negó a aportar dichas actas alegando que las reuniones del Consejo de Gobierno son secretas y que, por tanto, el juzgado no tenía competencias para conocer su contenido, lo que supuso el planteamiento de un conflicto de jurisdicción que tuvo que resolver la Sala especial de conflictos del TS. En su fallo de septiembre, se resolvió que las actas había que entregarlas, pero que el Gobierno podría retener la información que creyese reservada. Finalmente, a finales de septiembre, el Gobierno andaluz resolvió enviar todas las actas de los Consejos de Gobierno de los últimos diez años al juzgado. En plena campaña electoral de las elecciones generales, los ataques poniendo en duda la imparcialidad de la jueza instructora desde algún significado líder socialista provocaron la queja formal del CGPJ en lo que puede considerarse el último episodio del año de un caso que, sin duda, traerá cola en próximos ejercicios.

Medidas para paliar la crisis económica

La profundización de la crisis ha motivado un conjunto de respuestas de índole legislativa y de gobierno de diverso alcance y eficacia, algunas de las cuales, por su singularidad o importancia merecen comentarse en esta sede.

Desde la perspectiva de los recursos de la Hacienda autonómica, la paralización del capítulo de ingresos y la enorme dificultad de acceso al crédito motivó, a mediados de año, una verdadera “reprogramación presupuestaria” en toda regla auspiciada por distintos factores: un claro desajuste de las previsiones de ingreso, una importante rebaja de los anticipos de financiación comprometidos por el Estado (sólo en julio se acordó una de 450 millones de euros sobre el fondo de cooperación), el aumento de los gastos de personal en casi 300 millones de euros, la necesidad de anticipar fondos a municipios en una situación

muy cercana a la suspensión de pagos, o el acuerdo comunicado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de que la Comunidad andaluza tenía que devolverle al Estado 4.500 millones de euros recibidos de más por la liquidación del modelo de financiación.

A la vista de estas circunstancias, la Consejería de Hacienda acordó a mitad de ejercicio presupuestario un recorte del capítulo de gastos de 750 millones de euros adicionales al Presupuesto de 2011 (que prácticamente supuso la paralización de la obra pública), al tiempo que se acordaba aplazar la emisión de deuda y rebajar significativamente las operaciones de capital previstas. El lado positivo de un recorte tal fue el efecto de contención de la deuda reconocida y del déficit que, si el primer trimestre del año ya superaba la mitad del límite del 1,3% previsto, ha acabado el año por debajo de la media de las demás CCAA.

En lo que puede considerarse una réplica a la reclamación por parte del Gobierno central del excedente 4.500 millones a favor del Estado resultante de la liquidación del modelo de financiación, el Parlamento andaluz reclamaba a finales del septiembre al Gobierno central una cifra cercana a los 1.400 millones de euros por no ejecutar las previsiones de inversión de los ejercicios presupuestarios de 2008 y 2009, incumpliendo lo previsto en la Disposición Adicional 3ª del Estatuto andaluz que, como es sabido, establece que la inversión estatal en Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años.

La imperiosa necesidad de acrecentar los ingresos ha motivado reformas normativas de calado. Entre ellas destaca el segundo Decreto-ley andaluz del año, de 25 de octubre, que revivió el Impuesto sobre el Patrimonio en Andalucía para los grandes patrimonios. Como es sabido, la Ley 18/2010, de 16 de julio, dispone que el alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado serán las establecidas en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del sistema de financiación de las CCAA de régimen común. Al amparo la misma, las CCAA tienen competencias para regular el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio, el tipo de gravamen y deducciones y bonificaciones en la cuota, que se aplicarán sobre las establecidas por el Estado. Este mínimo exento estaba regulado para Andalucía en el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de tributos cedidos. Se recordará, no obstante, que esta medida perdió su virtualidad práctica como consecuencia de la entrada en vigor, con efectos desde el 1 de enero de 2008, de la bonificación general de la cuota íntegra introducida por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, que –entre otras medidas tributarias– suprimió el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. Sin embargo, mediante el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, el Gobierno central reestableció el Impuesto sobre el Patrimonio para los ejercicios 2011 y 2012 para los contribuyentes con mayor capacidad económica, pues subía el mínimo exento a 700.000 euros. Por su parte, el Decreto-ley andaluz 2/2011 recupera para Andalucía de manera efectiva su capacidad normativa en la materia y, con efectos desde 1 de enero de 2011, incrementa en un 10% los tipos aplicables fijados por Real Decreto-ley 13/2011 a partir del mínimo exento de 700.000 euros, lo que significa que, para el tramo más elevado, en Andalucía se aplicará un tipo del 2,75% sobre la base liquidable frente al 2,5% estatal.

Como resultado de la tramitación de este Decreto-ley, el Parlamento autonómico aprobó la Ley 17/2011, de 23 de diciembre, que, además de modificar en el sentido indicado el Texto Refundido de las disposiciones de la Comunidad Autónoma en materia de tributos cedidos, aprovechó para modificar seis leyes más: la Ley de medidas fiscales para la reducción del déficit público y la sostenibilidad, la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía, la Ley 1/2011 de reordenación del sector público de Andalucía, el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía PROTEJA y la Ley del Juego y Apuestas; aparte de incrementar las deducciones del Impuesto sobre los Depósitos de Clientes que han de liquidar las entidades de crédito creado por la Ley 11/2010, de 3 de diciembre.

También desde la perspectiva de acrecentar los recursos de la Hacienda autonómica es de resaltar que, en el actual contexto de crisis, la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2012 haya previsto un incremento del 1,2% de los ingresos tras dos años de descenso (32.020 millones de euros). El mantenimiento de las partidas de sanidad y el incremento de las de educación en dos puntos y medio se hace a costa de sacrificar la inversión de obras públicas, que bajan un 10% respecto del año anterior.

La principal fuente de subida de las previsiones presupuestarias es una reforma impositiva al alza en la que se prevén subidas de hasta cinco impuestos con el objetivo de recaudar 227 millones más durante 2012 y llevar al límite legal el endeudamiento, que crecerá hasta un 33% respecto del ejercicio anterior mediante un aumento significativo de las operaciones de crédito. Todo ello sin poder rebasar el 1,3% del PIB regional, que es el techo de déficit para 2012.

Junto al restablecimiento del Impuesto de Patrimonio ya comentado, Andalucía opta por equilibrar su presupuesto mediante otras subidas impositivas. El Impuesto de Sucesiones y Donaciones se aumenta en sus dos últimos tramos, correspondientes a las grandes herencias (a partir de 950.000 euros). En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se incrementa el tipo impositivo con carácter progresivo. El impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados sube dos décimas y pasa del 1% al 1,2%. En los impuestos especiales, aumentará el tipo correspondiente a algunos medios de transporte (vehículos de lujo, buques de recreo o avionetas), que pasa del 13,2% al 13,8%. Además, se prohíbe que se puedan pagar las liquidaciones y deudas tributarias en metálico para evitar fraudes.

Desde la perspectiva de la contención del gasto, y en línea con los recortes presupuestarios antes expuestos, destaca la aprobación del Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del sistema sanitario público. La pretensión principal de esta norma es reducir el gasto farmacéutico, que representa el 20% del gasto sanitario, mediante la plena implantación de la prescripción farmacológica por principio activo (medicamentos genéricos). Actualmente, el 88% de las recetas de los centros sanitarios de la Comunidad se emiten por este sistema, que comenzó su implantación en 2001 y desde entonces ha permitido reducir la factura farmacéutica en 1.000 millones de euros en la última década y ahorrar 119 millones sólo en 2010. La experiencia andaluza ha servido de base a la implantación de

este modelo de prescripción al conjunto del Sistema Nacional de Salud a través del Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto. El Decreto-ley andaluz persigue el doble objetivo de disminuir el gasto público en medicamentos y productos sanitarios, de un lado; y, de otro, contribuir a la mejora de la dispensación, al evitar cambios de presentación en los envases. El ahorro anual estimado con al aplicación de esta medida está comprendido entre 40 y 200 millones de euros. Para la consecución del primero de esos objetivos se establece la adjudicación por convocatoria pública de los medicamentos dispensados en las farmacias andaluzas a los usuarios que acudan con una receta por principio activo. De este modo se pretende un importante ahorro, dado que la adquisición de 190 millones de envases de medicamentos al año para ocho millones de usuarios supone bonificaciones por parte de la industria farmacéutica.

Finalmente, por lo que hace a la incentivación de la iniciativa privada destaca la aprobación de la Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas, que es resultado de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, y que –como su antecedente– nace directamente del afán por contener algunos efectos de la crisis. Reordenando las previsiones de aquel Decreto-ley, la Ley contempla una serie de medidas que podrían agruparse en dos bloques. Por una parte, las dirigidas a agilizar la ejecución de grandes proyectos de inversión empresarial que puedan contribuir al cambio de modelo productivo y, por otra, las orientadas a facilitar la generación de tejido empresarial y, en particular, de pequeñas y medianas empresas para dinamizar el desarrollo local y la creación de empleo, tanto por cuenta ajena como con carácter de autónomo. Sin embargo, este último objetivo sigue siendo el talón de Aquiles de la economía andaluza, que alcanzó a finales de 2011 la alarmante cifra de 1,23 millones de parados, lo que supone superar el 30% de la población activa (que es tanto como decir que uno de cada tres andaluces en edad de trabajar está parado). Además, casi la mitad de los desempleados (el 48%) lleva más de un año en esa situación, y casi el 55% del total es menor de 25 años.

Secuelas de la reordenación del sector público

La política de recortes se complementa con la reordenación y adelgazamiento del sector público, que en Andalucía vio la luz el curso pasado con la aprobación del polémico Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio. En este sentido ha de señalarse que en 2011 se ha aprobado la Ley 1/2011, que resulta de la tramitación parlamentaria del mencionado Decreto-ley 5/2010 y del posterior Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, por el que se intentaron dulcificar las consecuencias más contestadas del primero. En este sentido se recordará que la reacción ante el Decreto-ley 5/2010 fue tan intensa como el alcance de la propia reforma que se proponía. Todos los sindicatos y una gran mayoría del funcionariado andaluz rechazaron de inicio la norma, considerándola contraria al estatuto básico del empleado público. Las quejas y movilizaciones entre los empleados públicos se sumaron al recurso de inconstitucionalidad deducido por el PP andaluz contra el Decreto-ley a finales del año pasado y han continuado a lo largo de éste. Por

otra parte, el sindicato CSI-CSIF interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Andalucía por la vía especial de protección de derechos fundamentales contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno que acompañaba al Decreto-ley, lo que fue secundado por otros sindicatos minoritarios. En abril de este año, el Consejo de Gobierno aprobó los estatutos de las ocho Agencias en las que se agrupan hasta 114 entes instrumentales. A renglón seguido, los sindicatos minoritarios y determinadas Asociaciones de funcionarios recurrieron ante el TSJ de Andalucía los Decretos que aprobaban esos Estatutos, por lo que la judicialización del asunto ha seguido engrosando durante este ejercicio.

En 2011 se han conocido los primeros pronunciamientos de TSJ andaluz sobre el caso. Una sentencia de 16 de septiembre de 2011 desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno antes aludido, rechazando la vulneración de los derechos constitucionales a la negociación colectiva, a la igualdad y al cumplimiento de los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública invocados. Sin embargo, el TSJ tumbó en dos sentencias de 2 y 15 de noviembre los traspasos de personal a algunas de las Agencias de nuevo cuño, anulando parcialmente los Decretos de reordenación y traspaso del personal y dando la razón a los sindicatos y a las Asociaciones de funcionarios recurrentes en que dichos traspasos suponían una infracción de los principios y normas que rigen el acceso al empleo público.

La anulación de las competencias estatutarias sobre el Guadalquivir

Como es sabido, el art. 51 del Estatuto de Autonomía de 2007 dispone que “la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el art. 149.1.22 de la Constitución”. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura presentó en junio de 2007 un recurso de inconstitucionalidad contra dicha previsión estatutaria por considerarla contraria al art. 149.1.22 de la Constitución, donde se reconoce que las competencias son exclusivas del Estado para las aguas de los ríos que discurren por más de una Comunidad Autónoma.

Por otra parte, se recordará que el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, arbitó el traspaso de las competencias estatales sobre de la cuenca del Guadalquivir a la Junta de Andalucía con efectos de 1 de enero de 2009; y que en julio de 2010 se aprobó la nueva Ley de Aguas para Andalucía, en cuyo Preámbulo se afirma que, con el traspaso del Guadalquivir “*se han ampliado las competencias exclusivas de la Administración Autonómica a una gran parte del territorio andaluz, lo que tiene su reflejo en el ámbito de aplicación de la Ley y en la división en demarcaciones hidrográficas que aparece en la misma*”. Todo ello suponía, en suma, situarse en el plano de superar el principio de unidad de cuenca tal como quedó interpretado por la STC 227/1988.

Pues bien, toda esta arquitectura institucional y competencial ha sido tum-bada por la STC 30/2011, de 16 de marzo, que resuelve el recurso de inconsti-

tucionalidad aludido declarando al inconstitucionalidad del Estatuto andaluz en este punto por considerar, en esencia, que la atribución de competencias exclusivas que efectúa el Estatuto impide que las reservadas al Estado por la CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia. La sentencia sostiene que el citado art. 51 del Estatuto rompe el principio de unidad de cuenca al acoger *“un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria”* y proponer que *“una parte de las aguas”* del Guadalquivir sea competencia de Andalucía y otra parte de esa misma cuenca sería exclusiva del Estado. El TC afirma que *“no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad”*. El Constitucional declara, por tanto, nulo por inconstitucional el art. 51 porque *“al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22ª de la Constitución española”*. A este fallo se sumaron las sentencias de junio del TS que declararon la nulidad del Real Decreto de 2008 que acordaba el traspaso de competencias sobre la cuenca resolviendo los recursos contencioso-administrativos planteados contra el mismo por las CCAA de Extremadura y de Castilla-La Mancha.

Es fácil de imaginar el revuelo político e institucional que suscitó este fallo. A pocos días de conocerse el mismo, los Gobiernos andaluz y estatal comenzaron una serie de encuentros para alumbrar fórmulas que mitigaran los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y facilitar que Andalucía pudiera mantener el mayor peso posible en la gestión de la cuenca. Así se acordó una encomienda de gestión transitoria a favor de la Junta de Andalucía que acordaban los dos Presidentes, el del Gobierno central y el autonómico, en una reunión celebrada el 21 de marzo en el Palacio de La Moncloa y poco después articuló la Comisión bilateral de traspasos mediante la aprobación de un Convenio bilateral, el 7 de abril, por el que se encomendaba por seis meses la gestión del Guadalquivir a la Junta de Andalucía. Ya en junio, la Junta descartó prolongar la encomienda y, próximo a cumplirse su vencimiento a principios de octubre, y tras barajar diversas opciones más o menos imaginativas –que iban desde fórmulas organizativas de cogestión hasta la división del río en tramos–, se hizo evidente el bloqueo de la negociación y a finales del mismo mes se acordó la recuperación por parte del Estado de todas las competencias sobre el río transferidas en 2008. Proceso que cerró el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, poniendo en evidencia –a la postre– que no había otra solución jurídica que la vuelta a nuestro modelo histórico de gestión unitaria de las cuencas encomendado a las confederaciones hidrográficas.

La decisión de revertir los medios y competencias transferidas concluía una etapa de confusión alimentada dos meses antes por la modificación de la Ley de Aguas mediante el Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, para que las CCAA pudiesen asumir competencias en materia de policía de dominio público hidráulico (lo que, en principio, sólo sería aplicable para Cataluña, Aragón y Andalucía que son las únicas que lo tienen previsto en sus Estatutos), que per-

seguía dar cobertura al limbo jurídico en el que quedaban las actuaciones que la Junta había adoptado en ese ámbito (otorgando autorizaciones y concesiones e imponiendo sanciones) desde que recibió las competencias sobre el Guadalquivir.

La devolución de las competencias sobre el Guadalquivir al Estado, incluidas las que la Junta ejercía en materia de policía demanial, no parece que vaya a ser, sin embargo, el último episodio de esta saga; y es que a principios de noviembre el Parlamento andaluz tramitaba, con el voto favorable de todos los Grupos parlamentarios, una proposición para que el Estado vuelva a delegar todas las competencias sobre el río por la vía del art. 150.2 de la Constitución, mediante una ley orgánica de transferencia o delegación cuya aprobación de solicitaría al Congreso de los Diputados. Sin embargo, es muy discutible que tal iniciativa pueda prosperar en términos estrictamente jurídicos, pues una transferencia así volvería a romper el principio de administración unitaria de las cuencas que el TC ha situado sólidamente a la cabeza de la gestión del agua.

La reforma de las Cajas de Ahorro en Andalucía

Mediante el Decreto-ley 1/2011, de 26 de abril, se modificó la Ley andaluza 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorro. Al acordar el Parlamento de Andalucía, tras su convalidación, su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, se aprobó la Ley 6/2011, de 2 de noviembre, que acoge, sin variaciones dignas de mención, la reforma operada por el citado Decreto-ley.

El objetivo fundamental de esta reforma es adaptar la legislación andaluza sobre de Ahorro a los cambios introducidos en el régimen básico estatal por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, que ha pretendido articular el fortalecimiento de las Cajas de Ahorro y facilitar su flujo de crédito a través de la capitalización de estas entidades y de la profesionalización de su gestión mediante la reforma de sus órganos de gobierno.

Para reforzar la capitalización, la reforma andaluza, en consonancia con la estatal, regula los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) como estructuras fusionadas de capitalización de las Cajas; el ejercicio indirecto de la actividad financiera de las Cajas a través de entidades bancarias, mediante la cesión de sus activos a un banco; y la transformación de las Cajas en fundaciones de carácter especial para la gestión de la obra social. La adopción de cualquiera de estos tres modelos organizativos requerirá su aprobación por una mayoría reforzada de dos tercios en la Asamblea General de la Caja. En el caso de las dos primeras opciones, se requiere la autorización adicional de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, mientras que la tercera (la transformación de la Caja en Fundación para la gestión de la obra social) ha de ser autorizada por el Consejo de Gobierno. En este último caso se prevé, además, que la Caja que se convierta en fundación de carácter especial quede bajo el protectorado de la Consejería, que tendrá derecho a designar un representante en su Patronato. Este órgano, integrado por un máximo de 20 miembros, deberá reflejar en su composición

la misma proporcionalidad de grupos públicos y privados que figuraban en los órganos de gobierno de la Caja transformada. Los representantes originarios podrán formar parte del primer Patronato de la nueva fundación y permanecer en el cargo por el tiempo que les reste hasta la finalización de sus mandatos.

En ese contexto organizativo, uno de los extremos más delicados es la fijación de los porcentajes de representación de los diferentes grupos en los órganos de gobierno que, en la Ley andaluza quedan del siguiente modo: las Corporaciones municipales reducen su proporción del 22% al 15%, mientras que la Junta de Andalucía pasa del 15 al 12%. Por el contrario, incrementa su peso (del 8% al 18%) el grupo englobado bajo la denominación “otras Organizaciones”, en el que se incluyen los colectivos con representación en el Consejo Económico y Social de Andalucía (empresarios, sindicatos, economía social y consumidores, entre otros). Por su parte, mantienen la misma representación los impositores (27%), los empleados (15%) y las entidades fundadoras (13%). No obstante, en el caso de que en este último grupo se incluyan también entidades privadas, su cuota participativa será del 18%, reduciéndose la representación de los impositores y del grupo “otras Organizaciones” al 25% y al 15%, respectivamente. Asimismo se establece la obligación de invertir en obra social a las Cajas que no tengan domicilio social en Andalucía en función de su actividad.

La reforma se aprueba cuando el viejo sueño de un sistema financiero andaluz potente en torno a una sólo Caja se había esfumado. Ninguno de los planes de fusión para crear una gran Caja andaluza han salido y las más importantes de ellas (*Unicaja*, *Cajasol* y *CajaGranada*) habían derivado sus negocios a un banco y se habían aliado con entidades de fuera de la Comunidad con anterioridad a la aprobación de la nueva Ley.

Asimismo, la aprobación de esta reforma coincide con la resolución por el TC, por medio de la STC 118/2011, de 5 de julio, de recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía contra la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Se recordará que la cuestión controvertida en este caso eran las competencias estatales y autonómicas en materia de organización de las Cajas de Ahorros. Por una parte, la sentencia considera que se incardinan en la competencia estatal los límites a la participación pública en los órganos de gobierno de las Cajas y a la participación de grupos de impositores y empleados, así como la irrevocabilidad de los mandatos de vocales y Consejeros generales. En cambio, estima el recurso con respecto a la impugnación de los límites máximos y mínimos del periodo de nombramiento de los vocales del Consejo de Administración y de los Consejeros generales, de la duración máxima del mandato y de las restricciones a la reelección, por considerar que no son básicos y que la competencia para regular estos aspectos es autonómica. Más concretamente, la sentencia declara que *“las competencias sobre la organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen, al igual que respecto a las demás cajas de ahorro, a dicha comunidad autónoma, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia”*. De este modo se resuelve el conflicto suscitado hace nueve años por el control de *CajaSur*, por entender el Gobierno de la Junta que se le

arrebatában sus competencias sobre la Caja cordobesa controlada entonces por la Iglesia católica. Dos años después de la aprobación de la Ley recurrida, el Gobierno central promovió un nuevo cambio legal y *CajaSur* regresó a la tutela de la Junta. A cambio, el entonces Consejero de Economía y hoy Presidente José Antonio Griñán, concedió a la Iglesia católica el 30% de representación en los órganos de gobierno, en lugar del 13% del resto de las entidades fundadoras. No obstante, la resolución del conflicto competencial resulta muy extemporánea a este trasfondo, pues ya no existe *CajaSur*, que –como es sabido– fue intervenida y luego vendida mediante subasta a la vasca BBK.

La reforma de la PAC y otras cuestiones trascendentes para el sector primario andaluz

La actual política agrícola de la Unión Europea (PAC) contiene varios instrumentos de fomento, especialmente dentro del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Andalucía es la primera región española y la cuarta europea en el volumen de las ayudas recibidas. El reparto de esos fondos, contenidos en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de Andalucía para el periodo 2010-2014, sigue las líneas de actuación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cuyo objetivo fundamental es alcanzar, en los ámbitos rurales, un desarrollo económico y social asociado a la mejora de la renta agraria y a mitigar el peligro de la despoblación y del abandono del sector primario.

Desde Andalucía, tanto las autoridades como el conjunto del sector sienten de forma prácticamente unánime que la reforma de la PAC presentada el 12 de octubre para el periodo 2012-2020 por la Comisión Europea desmorona en buena medida esos objetivos y repercute de forma muy desfavorable en los intereses de la región. Las claves de la reforma son conocidas: supone un recorte del presupuesto agrícola en un 12%, que puede suponer un recorte del 20% del total de las ayudas; introduce una tasa plana y homogénea de ayuda por superficie (no por producción como hasta ahora, lo que constituye sin duda el aspecto más polémico de la reforma para Andalucía porque pone contra las cuerdas al olivar), que además sustituye a los derechos históricos (lo que en algunos casos implicará recortes de hasta el 60% en las ayudas que se venían recibiendo); plantea repartir el 30% de las ayudas en base a buenas prácticas medioambientales (que beneficiará a la agricultura ecológica, que hasta ahora era la hermana pobre de la PAC); no establece mecanismos de regulación de mercados ni de los precios como complemento de la política de ayudas, algo que el sector considera imprescindible; y, finalmente, fija el techo máximo de las ayudas en 300.000 euros por beneficiario, con recortes adicionales según los tramos. Frente a esta propuesta, calificada como “hachazo mortal” para la agricultura por la entonces Ministra de Medio Ambiente y rechazada de pleno por la Consejería de Agricultura de la Junta, las Asociaciones agrarias avanzan una pérdida del 10% del empleo agrario en un sector muy castigado ya por el recorte de beneficios y la caída de precios en los últimos años.

El sector primario andaluz se ha visto convulsionado durante el ejercicio por otros acontecimientos negativos de diversa índole, entre los que ocupa un lugar muy destacado la llamada “crisis del pepino”. El día 22 de mayo de 2011 la Administración alemana comunicó a través del Sistema de Alerta Precoz y Respuesta de la red comunitaria de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles, un brote alarmante de una mutación poco frecuente de la bacteria “*Escherichia coli*” (*E.coli*), que resultó mortal en algunos casos focalizados en Hamburgo. Las autoridades alemanas transmitieron a los medios de comunicación que los pepinos procedentes de Andalucía eran los causantes de la infección. Inmediatamente después la Comisión Europea, previa advertencia a la Agencia española de Seguridad Alimentaria y Nutrición -AESAN-, comunicó a través del Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos el brote, situando su origen en dos empresas productoras de nuestro país.

La Junta de Andalucía cifró en más de 75 millones de euros las pérdidas provocadas en el sector hortofrutícola desde que se desatara la alerta hasta que se rechazara el origen andaluz de la misma. La Federación Española de Asociaciones de Productores y Exportadores estimaba pérdidas superiores a los 200 millones de euros y 80 millones de kilos de fruta y hortaliza desaprovechados y una caída de precios en el sector de hasta el 50%; sin mencionar los daños, que por invisibles son incuantificables, en la credibilidad del sistema de producción y distribución de todos los productos del sector hortofrutícola andaluz. Por ello, los productores empresarios no han descartado, en ningún momento, la posibilidad de presentar acciones individuales y colectivas contra Alemania por el “incumplimiento de la normativa europea en materia de seguridad alimentaria”, en concreto por la incorrecta aplicación del principio de precaución, alentados incluso por el propio Gobierno andaluz. Por lo que se refiere al Gobierno central, la inicial exploración de las vías jurídicas existentes llevó a la Abogacía General del Estado a estudiar, según el Ministro de Justicia, la posibilidad de interponer el recurso por incumplimiento previsto en los arts. 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por no haberse actuado con la debida prudencia en la puesta en marcha de la alerta temprana. Bruselas, ante la insistencia de los eurodiputados españoles barajó distintas opciones de compensación. Una de ellas, la adopción de medidas urgentes para el sector de frutas y hortalizas consistente en ayudas provenientes de fondos del presupuesto de la PAC que se concretó en una oferta por parte del Comisario de Agricultura de 210 millones de euros.

En todo caso, lo que ha revelado la “crisis del pepino andaluz” es la fragilidad de un sistema de alarma temprana que, queriendo evitar los riesgos a la salud, puede ser fuente de riesgos de diversa índole, en este caso económica. Por eso, el sector ha recibido esperanzado la Ley andaluza 2/2011, de 25 de marzo, de calidad agroalimentaria, que refuerza las obligaciones de trazabilidad y de gestión de calidad, que son una herramienta fundamental en el seguimiento y localización de las diferentes partidas en supuestos de crisis alimentaria.

El sector pesquero, sumido en una profunda crisis desde hace varios años, no ha ido a la zaga de las noticias negativas en este ejercicio. Si en pleno verano el sector se oponía frontalmente a la propuesta de la Comisaría Europea de re-

ducir drásticamente la explotación de los caladeros atlántico y mediterráneos mediante un recorte muy significativo de las capturas hasta 2015, el remate fue la negativa que el 14 de diciembre dio el Parlamento Europeo a la renovación del acuerdo de pesca de 2006 celebrado con Marruecos (según el cual la Unión Europea daba 36 millones de euros anuales a ese país a cambio de 120 licencias de pesca, de las que 100 eran para la flota española, correspondiendo casi la mitad de ellas a barcos andaluces). La noticia se vivió como un auténtico mazazo en el sector, porque en la práctica se traduce en una prohibición para los barcos españoles, especialmente andaluces, de recalar en los caladeros marroquíes y saharauis.

Finalmente, es de destacar la aprobación de un texto normativo largo tiempo deseado: la Ley 5/2011, de 6 de octubre, del olivar. El olivar andaluz representa la tercera parte del olivar europeo y produce el 40% del aceite y el 20% de la aceituna de mesa en el mundo. La producción de aceite de oliva en la Comunidad Autónoma supone el 80% de la nacional y supera el millón de toneladas anuales. Las nuevas plantaciones orientadas a la búsqueda de la productividad y a la mecanización de la recolección, junto con el riego de olivares tradicionales, son la base de este espectacular aumento de la producción oleícola. Tanto es así que en las últimas campañas el principal problema del sector es que las existencias superan ampliamente a la demanda, lo que explica que para frenar las caídas de precios que ello representa, los productores vengyan reclamando de la Administración que les permita el almacenamiento privado para retener aceite en origen y forzar así la subida de los precios, algo que las instituciones europeas no permiten (salvo razones muy excepcionales) y han continuado aplazando durante 2011, pero que las autoridades autonómicas y estatales ven con buenos ojos.

Actividad legislativa

Una de las consecuencias más significadas que ha tenido la celebración del debate sobre el estado de la Comunidad de este año (los días 29 y 30 de junio) fue la de recargar la agenda legislativa del Parlamento andaluz en el tramo final de la presente legislatura que, a resultas de las propuestas formuladas en dicho debate por el Presidente de la Junta de Andalucía, triplicó el número de leyes que entonces estaban en tramitación. Ello ha traído como resultado la aprobación de 18 leyes a lo largo del año, 14 de las cuales se han aprobado en los últimos cuatro meses del ejercicio, hasta el punto de producirse el inusitado hecho de que un mismo Boletín Oficial, el del último día del año, contuviese seis leyes, incluida la de Presupuestos.

Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía

Como antes se ha recordado, el Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, puso en marcha una reordenación del sector público andaluz extraordinariamente polémica. La norma se situaba en línea con el objetivo de rebajar el déficit autonómico adelgazando el sector público andaluz y de racionalizar la Administración autonómica, titular de un sector público muy inflacionado (con casi cuatrocientas

entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta antes de la reforma). El Decreto-ley se acompañaba de un Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha, que explicaba dicha reordenación en torno a tres ejes: a) la reducción del número de entidades instrumentales de la Administración autonómica mediante operaciones de integración, fusión, absorción y extinción; b) la simplificación de la estructura periférica de la Administración instrumental; y c) la mejora de gestión de la información, de los recursos humanos y a la gestión económico-financiera del sector público. El Decreto-ley plasmaba estos objetivos con base en una “agencialización” generalizada de muchos organismos y entidades que se concentraban o refundían, en no pocos casos, en torno a una nueva Agencia pública empresarial, que emergía como ente instrumental prácticamente único en algunas Consejerías. La medida, que afectaba a más de 20.000 empleado públicos, provocaba un trasvase de personal en una doble dirección: funcionarios que pasaban a las nuevas Agencias y laborales adscritos a entidades y empresas a extinguir que pasaban también a las Agencias.

En este orden de cosas, también se recordará que la presión sindical y el conflicto laboral desatado por los funcionarios forzó que a finales de 2010 la Junta de Andalucía negociase la reforma del que ya se conocía popularmente como “el decretazo”. La reforma se pactó con los dos sindicatos mayoritarios de la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía, UGT y CCOO, pero contó con la oposición de los minoritarios y un sector importante del funcionariado, que siguieron pidiendo la retirada de la medida. Fruto de las mencionadas negociaciones es el Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, que en el momento de su convalidación parlamentaria a finales de año inició su tramitación como proyecto de Ley y que, al cabo, ha dado lugar a la aprobación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero.

La dulcificación de las medidas más impopulares del “decretazo” queda tras la Ley 1/2011 en lo siguiente. Respecto a los funcionarios, la Ley garantiza el carácter voluntario de su incorporación. En el caso de que se integren como personal laboral, quedarían en la situación administrativa de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público andaluz. De reingresar al servicio activo, les será reconocido el trabajo desarrollado en las Agencias para los concursos de méritos y también a efectos de reconocimiento de trienios. De igual modo se garantiza la voluntariedad de la integración del personal laboral de la Administración General en las Agencias. Por su parte, el personal laboral de las entidades instrumentales que se extinguen o transforman se integrará en las nuevas agencias resultantes de estos procesos. Para adquirir, en su caso, la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General, estos trabajadores deben participar en las pruebas selectivas de acceso libre que se convoquen.

Ley 2/2011, de 25 de marzo, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía

El auge de las denominaciones de calidad y de la certificación en el sector

agroalimentario y pesquero es patente en los últimos años. La certificación de la calidad a cargo de organismos independientes de control dedicados a la inspección, análisis y certificación de alimentos se ha convertido en un elemento decisivo de la competitividad en unos mercados agroalimentarios y pesqueros cada vez más globalizados y exigentes, con una distribución muy concentrada y una Política Agraria Común menos intervencionista. Por otra parte, las recurrentes “crisis alimentarias”, de las que este año hemos tenido un fugaz pero intenso episodio en relación con el “pepino” almeriense, hacen que los consumidores exijan mayores garantías de calidad. Y el mayor conocimiento y concienciación alimentaria del consumidor hace que éste demande cada vez más productos con características diferenciales; producidos, además, con el menor impacto medioambiental posible.

Consciente de esta clara orientación del mercado, esta Ley regula las actuaciones de los organismos que realizan controles específicos de la calidad incluyendo en ellos la toma de muestras, así como las de los laboratorios que participan en la obtención de los resultados que sirven para la caracterización, clasificación y evaluación de los productos, asignación de calidades y valoración del cumplimiento de los pliegos de condiciones para la certificación. Asimismo establece determinaciones de trazabilidad y gestión de calidad, que constituyen una herramienta fundamental en el seguimiento y localización de las diferentes partidas, a la vez que permiten a los operadores demostrar las declaraciones que, referidas a las características de sus productos, puedan realizar en su etiquetado.

Ley 3/2011, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía

La modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas fue consensuada en mayo de 2010 entre PSOE-A y PP-A, que atendían así el requerimiento manifestado desde el propio órgano por adaptar su Ley reguladora de 1988 a la evolución de la actividad fiscalizadora, el incremento de la especialización de sus contenidos y la conveniencia de reforzar los mecanismos de coordinación de la actividad de auditoría del sector público en Andalucía. No obstante, la reforma se centra más en cuestiones institucionales y organizativas, justificada en la reserva de Ley estatutaria (art. 130 EAA), remitiendo esas cuestiones más sustantivas al ulterior desarrollo reglamentario, que ha de traducirse en la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento. En realidad la Ley se centra en definir las funciones de un órgano de nuevo cuño, la Vicepresidencia de la Cámara, y de ajustar sus competencias con las del Consejero mayor, que pasa ahora a denominarse Presidente, y con las de los Consejeros.

Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Esta Ley es resultado de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley 7/2010,

de 28 de diciembre que, como antes vimos, era una norma coyuntural de medidas anticrisis.

Ley 5/2011, de 6 de octubre, del olivar de Andalucía

Presente en forma silvestre y autóctona en el territorio andaluz desde tiempo inmemorial, el olivar ha conformado y definido la campiña y la serranía andaluzas. La expansión de este cultivo se explica por la importancia social y económica que se extrae de la transformación y distribución de sus productos, que sitúan a Andalucía entre los territorios que –como antes quedó apuntado– lideran la producción mundial. En Andalucía hay más de ochocientas almazaras, más de doscientas entamadoras, unas treinta y cinco extractoras de orujo y casi seiscientas envasadoras de aceite. La superficie de olivar en Andalucía es aproximadamente de un millón quinientas mil hectáreas, el 60% de la superficie oleícola española y el 30% de la superficie europea, que se distribuye por todas las provincias andaluzas, pero que adquiere una importancia singularmente relevante en la provincia de Jaén, el sur de la de Córdoba, el noroeste de la de Granada, el norte de la de Málaga y el sudeste de la de Sevilla, que conforman el denominado «Eje del olivar de Andalucía». La importancia de esta actividad económica en el medio rural es manifiesta, pues constituye la principal actividad de más de trescientos pueblos andaluces en los que viven más de doscientas cincuenta mil familias de olivereros, y proporciona más de veintidós millones de jornales al año.

La modernización del sistema industrial del olivar a partir de la adhesión de España a las Comunidades Europeas ha sido creciente. El apoyo público al sector mediante las líneas de ayuda a la industrialización, transformación y comercialización contribuyó decisivamente a modernizar el sistema industrial y, junto al plan de mejora de la calidad del aceite de oliva y al esfuerzo del sector, dio lugar a una elaboración adecuada para la obtención de aceites de máxima calidad. La mejora en la recepción de la aceituna, la disminución de los tiempos de atrojamiento, el lavado del producto, el sistema continuo y el almacenamiento en acero inoxidable han supuesto la consecución de una mayor parte de los aceites de las categorías virgen y virgen extra, en contraste con tiempos pasados en los que la mayoría del aceite era lampante, había que refinarlo y el mercado estaba ocupado por el denominado entonces «aceite puro de oliva», mezcla de aceite refinado con aceite virgen.

La Ley se plantea los siguientes objetivos, que figuran en la Exposición de Motivos como sus principales vectores: a) avanzar en la eficiencia del sector del olivar de forma equitativa y sostenible, b) ser un instrumento esencial para el asentamiento humano y de generación de empleo, un mayor progreso del medio rural y de sus habitantes y una superior calidad de vida, y la cohesión social y territorial, c) orientar el producto en el mercado y propiciar estabilidad al sector, d) impulsar la mejora del modelo productivo, en base a la industria agroalimentaria y la transparencia en la cadena de valor, e) aumentar la capacidad de respuesta ante los cambios de los mercados y los cambios tecnológicos, y ante

las amenazas climáticas, y f) contribuir al mantenimiento de la singularidad de los paisajes y de los efectos ambientales positivos asociados al olivar.

En íntima conexión con el objeto de esta Ley, en este ejercicio se ha aprobado el Decreto 4/2011, de 11 de enero, que permite el aprovechamiento de los efluentes líquidos de las almazaras y de los centros de compra de aceituna, ricos en nutrientes de potasio, para determinar, en cumplimiento de la previsión que en este sentido contiene la Ley de Aguas de Andalucía, tanto el volumen que puede ser aprovechado como las zonas de aplicación y las condiciones para ello.

Ley 6/2011, de 2 de noviembre, por la que se modifica la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía

En materia de órganos de gobierno, además de las cuestiones que ya se señalaron al principio de este *Informe*, la Ley regula junto a los órganos tradicionales (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control), la Comisión de Obra Social de nuevo cuño, y se atribuye la categoría de órganos a unas figuras que tenían existencia en la regulación anterior, aunque no se les reconocía tal naturaleza: la Dirección General, la Comisión de Retribuciones y Nombramientos y la Comisión de Inversiones.

En el Consejo de Administración se establece, como novedad destacable, la posibilidad de que todos los grupos de representación puedan designar hasta dos miembros del mismo que no tengan la condición de Consejeros Generales, opción que hasta la fecha solo se reconocía a los grupos de Corporaciones Municipales e impositores. Por otro lado, se suprime el límite máximo de dos vocales que puede designar el grupo de las Corporaciones Municipales entre personas ajenas a la Asamblea General.

En materia de cuotas participativas, se acoge una novedad fundamental, introducida por la normativa básica estatal, que se refiere a la posibilidad de que las dichas cuotas puedan incorporar el derecho de representación en los órganos de gobierno de la Caja emisora. Desde otra perspectiva, se traslada la normativa básica estatal sobre el régimen jurídico de la representación de los cuotapartícipes en los órganos de gobierno de la Caja, su derecho de información, el régimen de impugnación de acuerdos por parte de los mismos y otros aspectos relacionados con ellos.

Respecto del régimen de incompatibilidades se prohíbe simultanear las funciones en los órganos de gobierno en las Cajas con un cargo político electo o un alto cargo en la Administración pública, aunque para su cumplimiento se establece un plazo máximo legal de tres años. En relación con las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno, se prohíbe la percepción simultánea de dietas y sueldos. En el caso de la modalidad SIP y del ejercicio indirecto de la actividad a través de entidad bancaria, tampoco se permiten los sueldos o indemnizaciones dobles (una por la Caja y otra por la entidad bancaria).

En consonancia con la legislación estatal, se prohíbe que se lleven a cabo renovaciones totales de los órganos de gobierno de las Cajas tras la finalización de sus mandatos de seis años. Esta medida también se aplica en el caso

de conclusión de los periodos transitorios de órganos de gobierno en procesos de fusión para la creación de nuevas entidades. Tanto en el supuesto de fusión con creación de nueva entidad como en el de fusión por absorción, el período transitorio finalizará con una renovación parcial de los órganos de gobierno, y no total como antes se preveía.

También es de destacar el establecimiento de la obligación de que las Cajas no andaluzas que operen en el territorio de la Comunidad a través de un SIP o de bancos a los que aquéllas cedan sus activos, reviertan con su obra social la proporción de beneficios obtenidos por su actividad en la Comunidad autónoma andaluza.

Ley 7/2011, de 3 noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía

La Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, fue la primera disposición autonómica sobre la materia, adelantándose incluso a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que vería la luz al año siguiente. Desde entonces, la Ley 3/1984 ha sido modificada en tres ocasiones: por la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía; por la Ley 3/1999, de 28 de abril, de modificación de la Ley 3/1984; y, finalmente, por la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Su desarrollo reglamentario se llevó a cabo a través de un primer Reglamento (Decreto 73/1994, de 29 de marzo), y posteriormente mediante el Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el vigente Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos.

El amplio periodo de vigencia de la Ley 3/1984 ha permitido la multiplicación del número de los archivos creados o gestionados por la Administración autonómica. Entre ellos el Archivo General de Andalucía, creado por el Decreto 323/1987, de 23 de diciembre; los archivos centrales de las Consejerías y de sus entidades dependientes; la transferencia a la Junta de Andalucía de la gestión de los archivos históricos provinciales radicados en Andalucía y del Archivo de la Real Chancillería de Granada, por Convenio con el Ministerio de Cultura, y su posterior integración en el Sistema Andaluz de Archivos por el Decreto 258/1994, de 6 de septiembre; así como la recepción de la gestión de los archivos de los órganos judiciales en virtud del traspaso de funciones en la materia arbitrado por el Real Decreto 142/1997, de 31 de enero. Asimismo, la Junta de Andalucía ha mantenido actuaciones encaminadas a la incorporación de los archivos privados ubicados en Andalucía a su sistema archivístico desde la aprobación, con esta finalidad, de la Orden de 16 de junio de 2004. Desde entonces se han integrado grandes archivos privados: los que conservan documentos de las organizaciones sindicales más representativas, los de grandes empresas industriales y mineras, de organizaciones empresariales, y aquellos otros que custodian los documentos de las más importantes casas nobiliarias con estados y señoríos en Andalucía.

El Estatuto de Autonomía atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de archivos de su titularidad y de promoción y difusión de su patrimonio cultural, así como competencias ejecutivas sobre archivos de

titularidad estatal cuya gestión no se reserve el Estado (art. 68). Y lo hace dentro de un contexto legal general que ha supuesto la publicación estatal y autonómica de nuevas disposiciones que, sin ser específicamente archivísticas, tienen una extraordinaria influencia en este ámbito, por lo que se ha estimado necesaria la adecuación de la antigua Ley a dicho marco normativo. En este contexto tampoco cabe olvidar la revolución producida en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, que ha alterado profunda y definitivamente la gestión del conocimiento, con un claro reflejo en el mundo de la Administración y, consecuentemente, de los archivos.

Superado el entorno en el que surgió la anterior Ley de Archivos, este nuevo texto legal impone una revisión a fondo de los planteamientos que inspiraron aquella Ley. Los ejes fundamentales sobre los que gira la nueva Ley son: la protección, custodia y difusión de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio Documental de Andalucía, la organización del servicio público de los archivos y la consideración de la gestión documental como el conjunto de funciones y procesos reglados archivísticos que, aplicados con carácter transversal a lo largo de la vida de los documentos, garantizan el acceso y uso de los documentos de titularidad pública y la correcta configuración del Patrimonio Documental de Andalucía.

Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos

El Presidente de la Junta de Andalucía, en el debate sobre el estado de la Comunidad ofreció un acuerdo para recuperar la confianza ciudadana en la política y formuló una propuesta concreta para profundizar en los mecanismos de participación. A resultas de esta iniciativa se constituyó un Grupo de Trabajo para proponer modificaciones legislativas en materia de transparencia y calidad democrática. Como resultado del trabajo de dicho grupo, y con el refrendo del Pleno del Parlamento de Andalucía, se elaboraron hasta 28 propuestas entre las que se incluye esta reforma de la legislación andaluza sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa popular.

En lo sustancial, la reforma operada por esta Ley persigue una rebaja sustancial en el número de firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa y del número de Ayuntamientos que pueden promoverla. Para la primera vía se requieren ahora 40.000 firmas, y para la segunda, el acuerdo de la mayoría absoluta de los Plenos de veinticinco Ayuntamientos, o de diez cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores, de acuerdo con el censo autonómico andaluz vigente el día de presentación de la iniciativa ante la Mesa del Parlamento.

Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex-Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la

Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos

Otras de las propuestas del anteriormente mencionado Grupo de Trabajo fue el reforzamiento del régimen de incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos de la Administración y el incremento de sus obligaciones en materia de transparencia de sus actividades e ingresos, así como la modificación del estatuto de los ex–Presidentes de la Junta de Andalucía. Con este propósito, se modifica la Ley Electoral para establecer la incompatibilidad de percibir cualquier retribución o asignación, pública o privada, al margen de las retribuciones como parlamentario y las expresamente previstas en la legislación, y la incorporación a las declaraciones públicas que deben realizar los parlamentarios de sus retribuciones y las relaciones en materia de contratación con todas las Administraciones de sus familiares directos.

Una de las medidas más polémicas de esta reforma es la incompatibilidad de ser diputado andaluz si se ostenta la condición de Alcalde o Presidente de Diputación. La medida impactó en la línea de flotación del Grupo popular en el Parlamento, que cuenta con 17 diputados afectados por esta prohibición y que aunque podrían presentarse a las próximas elecciones autonómicas no podrían obtener acta de diputado, lo que animó al PP de Andalucía a deducir un recurso de inconstitucionalidad contra esta medida.

Por otra parte, se elimina la asignación mensual prevista para los ex–Presidentes de la Junta de Andalucía en la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los mismos. Finalmente, se modifica la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, obligando a todos los altos cargos a incluir en la declaración de actividades, bienes e intereses sus retribuciones y relaciones en materia de contratación con todas las Administraciones de sus familiares directos.

Ley 10/2011, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, y la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales

Recientemente, la normativa estatal en materia de Colegios Profesionales se ha adaptado a la Directiva de Servicios a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, lo que hace necesario la modificación de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, para su adecuación a la citada normativa.

Por otra parte, la aplicación literal de alguno de los preceptos de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, sobre la integración en estas Corporaciones de segundo grado de Colegios Oficiales cuyo ámbito de actuación territorial se ha extendido, desde su creación, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, puede suponer, en algunos casos, un resultado desproporcionado con la finalidad perseguida por la norma, por lo que se procede a su revisión.

Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía

La disposición final duodécima de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, compelia al Gobierno de la Nación a regular los efectos que habría de surtir la lengua de signos española, con el fin de garantizar a las personas sordas y con discapacidad auditiva la posibilidad de su aprendizaje, conocimiento y uso, así como la libertad de elección respecto a los distintos medios utilizables para su comunicación con el entorno. Como consecuencia de la misma, se promulgó la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera, en cuyo art. 3.1 se dispone que las normas establecidas en la citada Ley «surtirán efectos en todo el territorio español, sin perjuicio de la regulación que corresponda en el ámbito de las CCAA, garantizándose en todo caso la igualdad a que se refiere la disposición final primera».

El Estatuto andaluz establece en su art. 10.3.16º como objetivo básico de la Comunidad Autónoma la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad. Por su parte, el art. 14 prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en su Título I, destacando en particular la ejercida por razón de discapacidad y señalando que esta prohibición no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas. Asimismo, el Estatuto reconoce en su art. 24 el derecho de las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social. Y entre los principios rectores de las políticas públicas del art. 37.1.5º y 6º se incluyen expresamente «la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras», así como «el uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto».

En este contexto normativo, esta Ley supone una apuesta decisiva para lograr la plena participación social, económica y laboral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera e introduce novedades destacadas la Ley estatal 27/2007, como el reconocimiento de profesionales de teleinterpretación, la figura del agente de desarrollo de la comunidad sorda, y la de mediación para personas con sordoceguera.

Ley 12/2011, de 16 de diciembre, de modificación de la Ley Andaluza de Universidades

Desde la aprobación de la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de

Universidades, se han sucedido importantes cambios normativos que han afectado de forma relevante el escenario universitario. El legislador andaluz ha creído conveniente incorporar los cambios normativos acontecidos en la legislación estatal universitaria por medio de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, así como los reflejados la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento, modificada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía. Asimismo, la incorporación del sistema universitario español y andaluz al Espacio Europeo de Educación Superior y al Espacio Europeo de Investigación aconseja la adaptación de esta norma a la regulación de carácter estatal vigente y a los objetivos de excelencia docente y científica formulados en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y singularmente en la Estrategia Universidad 2015, dirigida al conjunto del sistema universitario español. Por último, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ha introducido modificaciones e incorporado preceptos en la regulación estatal en materia de universidades que deben tenerse presentes en la regulación autonómica.

Además, es de destacar que la Disposición Adicional Primera de la Ley reconoce la Universidad Loyola Andalucía, promovida por la Fundación de igual nombre, como Universidad privada del sistema universitario andaluz, con sede en Córdoba y en Sevilla.

Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía

Esta Ley desarrolla el art. 71 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo incluyendo la ordenación, la planificación y la promoción del sector turístico. Por su parte, el art. 37.1.14º del Estatuto establece como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma el fomento del sector turístico, como elemento económico estratégico de Andalucía. Transcurridos más de diez años desde la aprobación de la primera Ley del Turismo de Andalucía, esta nueva Ley se propone consolidar de nueva planta un marco jurídico general y homogéneo para toda la producción normativa andaluza en materia de turismo, que es, sin parangón, la actividad del sector servicios que mayores repercusiones en términos de renta y empleo genera en Andalucía, y que actualmente representa el 11% del PIB regional.

Esta nueva Ley pretende reflejar y actualizar aspectos de la realidad turística que aconsejan una concreción normativa específica, en aspectos tales como la valoración de la dimensión territorial del turismo, que ha conllevado una modificación puntual de la LOUA a fin de homogeneizar el suelo de uso turístico (aquel que se destine a alojamiento turístico en al menos el 50% de su edificabilidad total) y poder integrarlo así en los Planes urbanísticos; la consideración de una nueva clasificación de la oferta turística, distinguiendo entre servicios turísticos y actividades con incidencia en el ámbito turístico y suprimiendo figuras obsoletas; la adaptación a las nuevas formas de negocio turístico que están apareciendo en la realidad económica; el mayor peso de las políticas de calidad

e innovación; la incorporación de obligaciones adicionales de información a la persona usuaria; o la simplificación de trámites y procedimientos para el acceso a la actividad turística con motivo de la transposición de la Directiva Europea de Servicios para eliminar trabas injustificadas al acceso a la actividad turística y agilizar los trámites para la creación de nuevas empresas.

Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas

Con base en el Estatuto de 1981 se promulgaron Leyes 2/1985, de 2 de mayo, y 2/1999, de 31 de marzo, ambas, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. En nuevo Estatuto, en su art. 58.1.4º atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de fomento, ordenación y organización de cooperativas, y más específicamente la regulación y el fomento del cooperativismo (art. 58.1.4º); además, establece que las cooperativas y demás entidades de economía social serán objeto de atención preferente de las políticas públicas (art. 172.2). No cabe duda de que en periodo que media entre uno y otro texto estatutario se han producido muchas y heterogéneas reformas legislativas que han inferido en la materia y que han afectado profundamente al modelo de empresa que se regula este nuevo texto legal.

Las sociedades cooperativas son, en lo esencial, empresas que hacen de la formación de sus integrantes y de la cooperación herramientas privilegiadas para su desarrollo. Sin embargo, junto a esos elementos identificadores coexisten todavía hoy en el ámbito cooperativo determinados postulados y categorías que no solo no integran o se derivan de los principios cooperativos sino que, además, contribuyen a hacer una interpretación de dichos principios alejada de la cambiante realidad socioeconómica. A este respecto, la Ley apuesta por modernizar y actualizar el concepto de cooperativa a la realidad socioeconómica en aspectos tales como la organización de la administración de estas empresas; la pervivencia, o no, de ciertos órganos sociales; la compatibilidad del principio de puerta abierta con el establecimiento de un periodo de prueba societario; el eventual incremento de la aportación del nuevo socio; la libertad de transmisión de las participaciones sociales; la asunción de instrumentos financieros existentes en el mercado compatibles con la naturaleza de estas sociedades; el reajuste del importe y destino de los fondos sociales obligatorios; la reducción drástica de las autorizaciones administrativas; o la simplificación societaria y contable de estas sociedades. En el caso de las cooperativas de trabajo y en las agrarias, la Ley contempla, además, la flexibilización del régimen del trabajo por cuenta ajena o el voto plural, respectivamente.

En el plano formal merecen destacarse dos aspectos de la norma íntimamente ligados a su contenido. De una parte, se trata de un texto que, dada la complejidad de la materia que regula, es relativamente escueto, al contemplar un desarrollo reglamentario más extenso y de carácter general, inusual en el caso de normas precedentes sobre la materia. De otra, dicho texto contiene multitud de remisiones a los estatutos sociales, a fin de permitir el desarrollo autónomo de un buen número de materias con arreglo a las necesidades singulares de cada cooperativa.

Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo

El VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, adoptado el 24 de noviembre de 2009, contemplaba impulsar la elaboración del Anteproyecto de Ley del Trabajo Autónomo en Andalucía en el marco de los arts. 157 y 172 del Estatuto andaluz y en vistas de la aprobación por el Estado de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, que representa un hito importante para el desarrollo de la actividad económica por cuenta propia. Primero porque aporta un marco conceptual y jurídico del trabajo autónomo, que deja de ser una definición estrictamente económica o sociológica para pasar a tener rango normativo. Y segundo porque avanza en el reconocimiento de derechos de los autónomos, pues, por primera vez, su sistema de protección se asemeja al de los trabajadores por cuenta ajena.

En el ejercicio 2011, el número de trabajadores autónomos afiliados a la Seguridad Social en Andalucía ascendía a casi 469.000. Por sectores de actividad, el del comercio y reparación de vehículos agrupa al 30% de los autónomos; seguido de la hostelería, con un 11,2%; la construcción, con un 10,9%, y el sector agrícola y ganadero, con un 9,2%.

Esta Ley desarrolla las competencias autonómicas en el marco de las bases estatales y del art. 173 del Estatuto en aspectos tales como el fomento y promoción del trabajo autónomo y del autoempleo (con incentivos directos para comenzar y mantener proyectos empresariales y con bonificaciones y exenciones fiscales), la creación de registros especiales de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, la capacidad de las mismas para determinar la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos, las políticas de prevención de riesgos laborales y protección de la seguridad y salud laboral, la formación de emprendedores y pequeños empresarios, la difusión de la cultura empresarial, así como la promoción y el desarrollo del empleo local, la promoción de medios de resolución extrajudicial de conflictos laborales o la creación y regulación del Consejo del Trabajo Autónomo.

Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía

La Ley de Salud Pública de Andalucía desarrolla los aspectos de salud pública contenidos en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, profundizando en los mismos, avanzando en los aspectos competenciales a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía, modernizando su cartera de servicios y dotando a la Administración sanitaria andaluza de una arquitectura organizativa acorde con la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (que recoge en su art. 9.13 las competencias de los municipios en relación con la promoción, defensa y protección de la salud pública).

La Ley se acoge al concepto más global, plenamente integrador de la idea de prevención y de la calidad de vida comunitaria o colectiva, de «la nueva salud pública». El interés de esta Ley es abordar esta nueva realidad y las nuevas

demandas sociales de manera proactiva. Esta intención se concreta en la regulación de la organización y la gestión, los profesionales y los recursos, con un enfoque sistémico basado en la descentralización, la calidad y la excelencia y la obtención de resultados. La Ley plantea un nuevo paradigma en el ámbito de protección de la salud, caracterizado, en primer lugar, por la utilización del análisis de riesgos como herramienta de gestión, por considerar la responsabilidad y el autocontrol como bases sobre las que sustentar el papel de la empresa, y por ampliar los tradicionales ámbitos de trabajo –salud ambiental y seguridad alimentaria– con otros factores determinantes de la salud.

Ley 17/2011, de 23 de diciembre, por la que se modifican el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos; la Ley de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad; la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía; diversos preceptos relativos al Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA); la Ley de reordenación del sector público de Andalucía; y la Ley del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; así como se adoptan medidas en relación con el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía

Esta Ley es fruto de la tramitación del Decreto-ley 2/2011, al que incorpora algunas modificaciones normativas de importancia que nos hace recordar en alguna medida a aquellas indeseables leyes escoba de acompañamiento de los presupuestos. Así, se introducen nuevas deducciones en el impuesto de depósitos creado por la Ley 11/2010, de 3 de diciembre. Se regulan los requisitos de titulación y condición funcional para el desempeño de ciertos altos cargos de la Junta de Andalucía mediante una modificación parcial de la Ley 9/2011, de Administración de la Junta de Andalucía. Se modifica la Ley 3/2009 del plan PROTEJA de ayuda al desempleo mediante la formación y la recolocación en obras contratadas por la Junta de Andalucía al objeto de conseguir la reinversión de los excedentes y remanentes en nuevos proyectos del Programa. Se modifica la Ley 1/2011 de Reordenación del sector público para reordenar la liquidación del patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias y para facilitar el acceso a la propiedad de las fincas agrícolas del desaparecido IARA a los colonos que las venían explotando. Finalmente, se modifica la Ley andaluza sobre el juego para excluir del ámbito de aplicación de la misma a la ONCE, dada la peculiar naturaleza de esta Corporación.

Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012

Gobierno (ejercicio de competencias)

En materia de *traspasos* destaca el producido en relación con las costas y el litoral mediante el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, por el que se traspas-

saron a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios que hasta entonces correspondían al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Tras la norma estatal, el Decreto andaluz 66/2011, de 29 de marzo, asignó las funciones y medios servicios y personal transferidos a las Consejerías de Obras Públicas y Vivienda; Agricultura y Pesca; Turismo, Comercio y Deporte, y Medio Ambiente.

En un ámbito bien distinto pero conectado a la *organización administrativa* destacan un par de normas sobre *contratos del sector público* andaluz: el Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados, que designa los órganos competentes en el ejercicio de las funciones reguladas por la Ley estatal de Contratos del Sector Público teniendo muy en cuenta el resultado de la reordenación del sector público andaluz (Ley 1/2011); y el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en desarrollo del art. 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, introducido por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que determina la competencia para conocer del recurso especial en materia de contratación.

Uno de los ámbitos donde se ha desplegado una mayor actividad es en el de la *eliminación y simplificación de trámites* y en la *agilización de la gestión administrativa*, con especial repercusión el *sector de los servicios*. La Junta de Andalucía viene realizando desde hace un par de años una labor normativa intensa en este terreno que se ha materializado en dos grandes líneas. La simplificación está abanderada por el Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptaron medidas urgentes de carácter administrativo, que recoge modificaciones normativas para llevar a cabo la aplicación del Plan de Medidas de Simplificación de Procedimientos Administrativos y Agilización de Trámites, que ha cristalizado en este ejercicio en la Ley 4/2011, de 6 de junio que antes comentábamos. Por otra, la Ley 3/2010, de 21 de mayo, de transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior, puso en marcha un programa de ajustes sectoriales que, en el presente ejercicio ha tenido las siguientes manifestaciones normativas: Decreto 9/2011, de 18 de enero, por el que se modifican diversas normas reguladoras de Procedimientos Administrativos de Industria y Energía; Decreto 91/2011, de 19 de abril, por el que se modifican diversos Decretos en materia de juego; Decreto 141/2011, de 26 de abril, de modificación y derogación de diversos decretos en materia de salud y consumo; Decreto 246/2011, de 19 de julio, por el que se modifica el régimen de identificación y registro de determinados animales de compañía y la tenencia de animales potencialmente peligrosos; Decreto 153/2011, de 10 de mayo, que modifica el régimen de autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales; Decreto 247/2011, de 19 de julio, por el que se modifican diversos decretos en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas; y Decreto 278/2011, de 20 de septiembre, por el que se modifican el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía, el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles, el Reglamento de Festejos Taurinos Populares y el Reglamento Taurino de Andalucía.

Al hilo de esta adaptación sectorial de la Directiva de servicios, son varias las disposiciones que han establecido o transformado, según qué casos, diversos Registros administrativos para instrumentar el control administrativo sobre ciertas actividades que han sido objeto de liberalización en los últimos ejercicios, como el Decreto 63/2011, de 22 de marzo, que crea el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía; el Decreto 164/2011, de 17 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía; el Decreto 322/2011, de 18 de octubre, por el que se crea y regula el Registro Administrativo Especial de Mediadores de Seguros, Corredores de Reaseguros y de sus altos cargos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las obligaciones contables y el deber de información de las personas y entidades mediadoras de seguros y corredoras de reaseguros inscritas; o el Decreto 345/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro General de Agentes Estadísticos de Andalucía.

En el ramo de *Gobernación y Justicia* destaca la aprobación, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de noviembre 2011, de una profunda revisión del Plan Territorial de Emergencias de Andalucía, que es un instrumento de planificación en materia de Protección Civil expresamente contemplado por la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

En otro orden de cosas se ha creado el Consejo de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo en Andalucía (Decreto 331/2011, de 2 de noviembre) que previó la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, el Decreto 264 de 2 de agosto, crea y regula la figura de Lugar de Memoria Histórica de Andalucía y el Catálogo de Lugares de Memoria Histórica de Andalucía, cuya identificación pretende servir como referencia histórica y recordatorio de sucesos que tuvieron lugar durante la guerra y postguerra civil.

Dentro de las competencias de gobernación en materia de *juego*, se ha producido la aprobación del Decreto 342/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego (Decreto 250/2005, de 22 de noviembre) y el Catálogo de Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 280/2009, de 23 de junio) para equiparar el régimen normativo de las máquinas tragaperras a los dispensadores "on line" de billetes, boletos o justificantes de loterías y apuestas.

Respecto de las *políticas migratorias* se han producido dos normas de interés. De un lado, el Decreto 303/2011, de 11 de octubre, que crea y regula la Tarjeta de Andaluz o Andaluza en el Exterior, que era una de las previsiones de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el Mundo, con vistas al pleno reconocimiento de los derechos que dicha Ley contempla a los andaluces residentes fuera de la Comunidad Autónoma. Y, de otro lado, una norma de índole organizativa que atiende el otro flanco del problema, el de la inmigración: el Decreto 283/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Foro Andaluz y los Foros Provinciales de la Inmigración para dar entrada en

estos órganos a las entidades y asociaciones representativas de los intereses del colectivo de inmigrantes.

En el terreno de la *educación* se han adoptado muchas y muy variadas medidas. Así, ha de consignarse la aprobación del Plan de Actuación para la atención educativa al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo por presentar altas capacidades intelectuales mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de octubre. El Plan desarrolla las previsiones de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, en relación a la pronta identificación y atención de este tipo de alumnos.

En la ordenación académica de enseñanzas regladas destaca la aprobación de los Reglamentos Orgánicos de las Escuelas de Arte, los Conservatorios de Danza, los Conservatorios Elementales y de los Conservatorios Profesionales de Música (Decretos, 360, 361 y 362 de 2001), así como la modificación del Consejo Andaluz de Formación Profesional (Decreto 451/1994, de 15 de noviembre).

Asimismo es de destacar el Decreto 227/2011 de 5 de julio, por el que se regula el depósito, el registro y la supervisión de los libros de texto, así como el procedimiento de selección de los mismos por los centros docentes públicos, que actualiza la normativa en materia de libros de texto al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, así como a la adaptación de las empresas editoras a estos cambios.

En este ámbito también es reseñable el Decreto 219/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Plan para el Fomento de la Cultura Emprendedora en el Sistema Educativo Público de Andalucía, auspiciado por el VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía y que destina en una primera fase cerca de 500 millones de euros a promover la capacitación del alumnado andaluz en el desarrollo de proyectos empresariales y de mejora de las posibilidades de empleo en todos los niveles educativos, desde la primaria a la Universidad.

Todavía del ramo de la educación, pero en relación ahora con las *infraestructuras educativas* y con el *empleo*, destaca la formulación del Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011, que se dirige fundamentalmente a los parados de la construcción con el propósito de impulsar empleo a raíz de la ejecución de obras en la red de centros educativos. El Plan, dotado con doscientos millones de euros (el 80% de esta cantidad con cargo a las ayudas programadas en el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013) pretende aplicarse a 450 centros educativos, emplear a 5.000 personas y prolongar hasta diciembre de 2012 las inversiones ya ejecutadas en el marco del “Plan Mejor Escuela” 2005-2010.

En el ámbito del *medioambiente* destaca la adopción por el Consejo de Gobierno del Acuerdo de 27 de septiembre de 2011 por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad, cuya elaboración ha coincidido en el tiempo con una reflexión general en el ámbito estatal, europeo e internacional, en relación a los enfoques y perspectivas desde los cuales debe plantearse la conservación, gestión y uso sostenible de la diversidad biológica que ha culminado en la aprobación de los acuerdos aprobados durante la 10.^a

Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en octubre de 2010 en Nagoya (Japón); los compromisos derivados de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, que persiguen frenar en Europa la pérdida de biodiversidad en la próxima década y mejorar el funcionamiento de sus ecosistemas; y el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad desarrolla, en el contexto de la Comunidad Autónoma andaluza, los objetivos y acciones previstos en el conjunto de este marco de referencia. En desarrollo del mismo se plantea un ambicioso programa de medidas, como la aprobación de Planes de Recuperación y Gestión de Especies Amenazadas, la puesta en marcha de un Programa de Valoración Social y Económica de la Biodiversidad, la elaboración de un Plan Andaluz de Mejora de la Conectividad Ecológica, el desarrollo de instrumentos dirigidos a la coordinación y la adecuada transferencia de información y conocimiento, o figuras directoras de planificación orientadas a mejorar la integridad de las tramas ecológicas tanto dentro como fuera de los espacios naturales protegidos.

Por su parte, el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental, que constituye, junto con la participación ciudadana y el acceso a la justicia, uno de los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, ratificado por España el 29 de diciembre de 2004 y en vigor desde el 29 de marzo de 2005.

En relación con la ordenación de los recursos naturales destaca por la importancia del ámbito territorial contemplado el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales andaluces, que comprenden un área total de influencia socioeconómica de 3,5 millones de hectáreas (el 40% de la superficie regional), en las que se ubican 238 municipios y 2,7 millones de habitantes (el 36% de la población andaluza).

También se ha aprobado el Decreto 238/2011, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada. El macizo de Sierra Nevada, enclavado en la parte central de la Cordillera Bética, constituye el territorio con mayor biodiversidad y presencia de especies endémicas de la flora en España. Sus ecosistemas de alta montaña acogen alrededor de 2.200 especies de plantas, 80 de ellas exclusivas de este Parque. El espacio protegido abarca en su conjunto una extensión de 172.318 hectáreas (85.883 el Parque nacional y 86.435 el natural) distribuidas entre 37 municipios de la provincia de Granada y 23 de Almería. Sierra Nevada fue declarada Reserva de la Biosfera por la Unesco en 1986. Tres años después, el Gobierno andaluz protegió el territorio como Parque natural y en 1999 sus zonas de mayor valor ecológico, en torno al núcleo de las altas cumbres, se incorporaron a la Red de Parques Nacionales.

Asimismo destaca el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire, que regula por primera vez en Andalucía la calidad del medio ambiente atmosférico, las obligaciones de información de la Administración al respecto y el régimen de la planificación de la calidad del aire,

centrada sobre todo en la industria y en los Ayuntamientos, principalmente las relativas a medios de transporte y movilidad sostenible.

En el capítulo medioambiental no pude dejar de señalarse el traspiés procesal que ha sufrido el Gobierno andaluz de la mano de una sentencia del TS de noviembre que anulaba la decisión del Consejo de Gobierno por la que la Junta reclamó 90 millones de euros a la multinacional sueca *Boliden* por los gastos derivados de la limpieza y recuperación de la cuenca del Guadiamar tras el vertido tóxico de Minas de Aznalcóllar en abril de 1998. La Sala de lo contencioso-administrativo del TS confirmaba así el fallo del TSJ andaluz que anuló el acuerdo de 2004 del ejecutivo en el que se reclamaba dicha cantidad. Ambos Tribunales entienden que la Administración carecía en este caso de competencias de autotutela y que la Ley de Minas en la que se basó la Junta para reclamar a *Boliden* no le autorizaba a pedir directamente el reintegro de los daños sufridos sin necesidad de acudir a los Tribunales. En concreto, el TS le recuerda a la Junta que el TSJ andaluz ya le señaló el camino procesal a seguir: plantear al Supremo un conflicto de competencia. Pero el Gobierno andaluz optó por recurrir en casación la sentencia del TSJ, lo que a la postre ha dilatado el proceso. Conocida la sentencia, la Administración andaluza planteó a principios de diciembre ese conflicto negativo de jurisdicción ante el propio TS.

En materia de *energías renovables* ha de tenerse muy en cuenta el Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de fomento de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética. Se trata del Reglamento general de la homónima Ley 2/2007, de 27 de marzo, y supone, además, la culminación del conjunto de iniciativas normativas que programaba el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (Pasener 2007-2013) al completar el grupo normativo de las energías renovables en cuya cúspide se sitúa la citada Ley 2/2007. De acuerdo con los datos comparativos a nivel nacional hechos públicos por el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético en 2011, Andalucía dispone del 15,76% de la potencia total instalada renovable en el territorio español. Con un total de 4.923 mw, ocupa el tercer puesto entre las CCAA, por detrás de Castilla-La Mancha y Castilla y León. Figura en los lugares de cabeza en muchas tecnologías renovables y es líder en termosolar (331 mw) y en aprovechamiento y consumo de biomasa térmica (208,7 mw), además de ser la segunda Comunidad Autónoma en energía fotovoltaica (746,7 mwp). Las energías renovables aportan el 14% del consumo total andaluz de energía primaria, dos puntos más que la media nacional.

La ejecución de este Reglamento pretende conllevar en los próximos siete años un ahorro de alrededor de 388.000 toneladas equivalentes de petróleo. A tal fin, fija objetivos concretos y plazos para la implantación de sistemas constructivos eficientes y el uso de energías renovables en edificios e instalaciones industriales, la utilización de biocarburantes en el transporte, y el aprovechamiento energético del biogás que se genera en los centros de producción y gestión de residuos. Respecto al primero de estos aspectos, se pretende conseguir un ahorro energético de 77.000 toneladas equivalentes de petróleo (tep) en la edificación y de 211.000 en el sector industrial; mientras que las medidas relati-

vas a biocarburantes se proponen la sustitución de 100.000 tep de combustibles convencionales.

En relación con la *obra pública* y las *infraestructuras*, un capítulo especialmente afectado por la crisis, son de consignar un par de disposiciones de variado signo. En primer lugar, el Decreto 67/2011, de 5 de abril, por el que se regula el control de calidad de la construcción y obra pública, cuyo objeto fundamental es regular los trámites de acreditación de los laboratorios y entidades que ejercen funciones de control de calidad de la edificación y de las obras de construcción públicas y privadas para adaptar estos procedimientos a la Directiva europea de servicios. En segundo lugar, en materia de infraestructuras hidrológicas destaca la aprobación inicial por el Consejo de Gobierno de los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias de Andalucía (Mediterránea, Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras), que recogen una inversión global de 8.073 millones de euros hasta el año 2027 para incrementar los recursos hídricos disponibles, mejorar su calidad, economizar su empleo y ajustarlos a las futuras demandas. La nueva planificación prevé el desarrollo de 829 proyectos en un territorio de 28.662 kilómetros cuadrados, que supone el 36,4% de la superficie total de Andalucía y concentra el 45,9% de su población. De la inversión total prevista, la Junta de Andalucía aportará 4.680 millones de euros, la Administración central 2.223 millones y la empresa estatal Acuamed 1.168. Los proyectos programados persiguen eliminar el déficit hidrológico que ahora presenta la Cuenca Mediterránea Andaluza y garantizar el mantenimiento del actual equilibrio en las del Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras.

Respecto de la *regulación económica sectorial* son de mencionar algunas normas de interés, entre las que destaca el Decreto 228/2011, de 5 de julio, por el que se regula el Registro de Operadores Comerciales de Frutas y Hortalizas Frescas de Andalucía y el control de conformidad con las normas de comercialización aplicables. Como antes señalábamos al comentar la llamada “crisis del pepino”, la producción hortofrutícola en Andalucía es sumamente relevante. La producción anual alcanza las 6,9 millones de toneladas, de las que 5,27 corresponden a hortalizas, 1,23 a cítricos y 392.000 toneladas a frutales no cítricos. El valor de estas producciones alcanzó en 2010 los 4.308 millones de euros, lo que supone el 42% de la rama agraria (2.764 millones las hortalizas y 1.543 de las frutas). Y las ventas al exterior supusieron 2.967 millones de euros (1.837 las hortalizas y 1.130 las frutas) para el mismo periodo.

En este orden de materias relativas a la ordenación económica del sector primario también es de reseñar la aprobación del Decreto 352/2011, de 29 de noviembre, por el que se regula la artesanía alimentaria en Andalucía.

Asimismo destaca el Decreto 368/2011, de 20 de diciembre, que introduce novedades muy importantes en el régimen jurídico de la prestación de servicios portuarios, actividades comerciales e industriales, tributos por el uso de las instalaciones portuarias, porcentajes máximos de bonificación de las mismas y obligaciones de información y registro, entre otros aspectos.

En el ámbito de la *cultura*, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de septiembre aprueba la formulación del sistema de planificación de políticas

culturales de la Junta de Andalucía, que da continuación al Plan Estratégico para la Cultura aprobado para el periodo 2008-2011. El objeto del nuevo plan es integrar en un solo instrumento planificador todas las políticas, estrategias, planes, programas y acciones destinados a la tutela del patrimonio histórico de Andalucía, así como al impulso y desarrollo de la cultura y producción cultural en Andalucía y la difusión de las mismas.

Finalmente, en el campo de las *políticas sociales* destaca el Acuerdo de 27 de diciembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la atención a las personas en situación de dependencia; así como aprobación de los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por Decreto 101/2011, de 19 de abril, que es el órgano autonómico ejecutar las medidas de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de atención a las personas en situación de dependencia. Asimismo es de resaltar el Decreto 378/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas; y, en este mismo orden de cosas, el Decreto 377/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de las personas perceptoras de las pensiones del Fondo de Asistencia Social y de las beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos.

Conflictividad

Las resoluciones del TC recaídas en 2011 en asuntos en los que la Junta fue parte son las siguientes:

- STC 30/2011, de 16 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5120/2007 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EEA), que antes comentábamos.

- STC 40/2011, de 31 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5404/2005, interpuesto por sesenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra el art. 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, por el que se modifica el art. 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía. El objeto del recurso es la posible infracción de los arts. 6, 14, 20.1, 22.1, 23, 68.5, 81.1 y 149.1.1 CE debido al establecimiento de las denominadas “listas cremallera” para la presentación de candidaturas electorales al Parlamento de Andalucía en las que es obligado alternar hombres y mujeres, “ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. Los recurrentes sostenían que el legislador andaluz no ha justificado las razones que abonan la adopción de este modelo de composición de candidaturas, así como que el mismo vulnera el principio de igualdad y fragmenta el conjunto de los elegibles en contra del criterio adoptado en el art. 68.5 CE. El TC rechaza estos argumentos y mantiene que ese tipo de listas paritarias no supone una res-

tricción del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, y sostiene que libertad de la que disponen los partidos políticos a la hora de configurar las listas electorales no es un derecho fundamental, sino una atribución implícita en la CE y encuentra su justificación en la remoción de la desigualdad de la mujer en el ámbito de la representación política. Por todo ello, el Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad.

– Ya quedó dicho que la STC 118/2011, de 5 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 488/2011, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra diversos apartados del art. 8, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, preceptos todos ellos que hacen referencia a las modificaciones en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros introducidas por la citada Ley 44/2002 en diversos preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA). El fundamento del recurso reposa en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal *ex arts.* 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como antes avanzábamos, el Tribunal estima parcialmente el recurso y declara que las competencias sobre la organización interna de las Cajas fundadas por la Iglesia Católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen a dicha Comunidad Autónoma. Asimismo, concluye con la inconstitucionalidad de los incisos “por otro período igual” y “el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años” del primer párrafo así como el párrafo segundo del art. 9.1 y los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 17.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción que a dicho precepto ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002.

– Por otra parte, también se dictó el auto 104/2011, de 5 de julio, que inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 554/2011 promovida por el TSJ de Andalucía en relación con los arts. 10, apartados 2 y 4, y 14.2 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, en la redacción dada por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz, por la posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE. Los motivos de inadmisión son el haber incumplido el órgano judicial el trámite de la audiencia de las partes y no suponer los preceptos legales una afectación del derecho a la negociación colectiva.

– Asimismo, el TC, por providencia de 7 de noviembre de 2011, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4965/2011 planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería, en el procedimiento ordinario núm. 344-2007, en relación con el art. 141.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, por posible vulneración del art. 149.1.18.^a de la CE, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

Instituciones estatutarias

Cámara de Cuentas de Andalucía

Ha quedado destacada la reforma llevada a cabo por la Ley 3/2011, de 28 de abril, de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, que ya fue consensuada en mayo de 2010 entre PSOE-A y PP-A, para atender el requerimiento manifestado desde el propio órgano por adaptar su norma reguladora, de 1988, a la evolución de la actividad fiscalizadora, el incremento de la especialización de sus contenidos y la conveniencia de reforzar los mecanismos de coordinación de la actividad de auditoría del sector público en Andalucía. No obstante, como antes vimos, la reforma se centra más en cuestiones institucionales y organizativas, justificadas en la reserva de Ley estatutaria (art. 130 EAA), y remite otras cuestiones más sustantivas al ulterior desarrollo reglamentario, que ha de traducirse en la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

El Plan de actuaciones para el año 2011 de la Cámara ha comprendido, entre otros objetivos, el procedimiento para la fiscalización de los expedientes de regulación de empleo (ERE), la auditoría específica sobre los fondos destinados al desarrollo del tejido empresarial y fomento de la innovación gestionados por la agencia IDEA y otros informes específicos sobre el análisis del periodo medio de pago de las obligaciones reconocidas en el presupuesto de la Junta y la evolución del endeudamiento.

Se reeditaron los Informes que vienen siendo habituales en materia fiscalizadora junto al de la Cuenta General: el de contratación administrativa, y el de gestión de recursos humanos de la Junta de Andalucía; así como los del sector público local: uno referido a la totalidad de las corporaciones y demás entidades que han de rendir sus cuentas a la Cámara, y otro sobre corporaciones con población superior a 50.000 habitantes. Junto a ellos cabría destacar el Informe sobre programas de ahorro y eficiencia energética y de energías renovables de la Agencia Andaluza de la Energía, y sobre evaluación y seguimiento de libramientos pendientes de justificar.

Especialmente trascendentes fueron las conclusiones del Informe sobre el sector público local, que ponen de manifiesto una lamentable desidia de los Ayuntamientos obligados al rendimiento de cuentas a hacerlo y, aunque se han ido mejorando los porcentajes en estos últimos años, todavía es muy importante el número de Ayuntamientos que ningunea la fiscalización de la Cámara de Cuentas. En este orden de consideraciones hay que entender también la conminación de la Cámara a los alcaldes a que cumplan con la obligación de crear el Registro Andaluz de Entidades Locales para paliar la dificultad que representa conocer todos los organismos que integran el sector público andaluz.

Defensor del Pueblo Andaluz

El Informe Anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2010 se presentó el 29 de marzo de 2011. Las consecuencias socioeconómicas de la crisis y el empeoramiento cualitativo de las situaciones de familias y pequeñas y

medianas empresas, así como el desempleo y los recortes del gasto público ocuparon nuevamente gran parte del Informe anual. Concretamente, el sector que acumuló más quejas fue el conflicto entre los funcionarios públicos y la Junta de Andalucía con motivo de la Ley de reorganización del sector. La educación se sitúa como la segunda área donde más quejas se han producido.

Durante 2011 se hicieron públicos los informes especiales sobre “La intervención de la Junta de Andalucía en el sistema penitenciario: colaboraciones más destacadas”, que analiza el sistema penitenciario en Andalucía (destacando el incremento de la población encarcelada) y la colaboración de la Administración autonómica en las prisiones; y sobre “Las personas mayores y las tecnologías de la información y de la comunicación”, que pone de relieve el desfase tecnológico de este sector de la población.

Se entregó el Informe Anual del Menor en el mes de junio. En el mismo se destaca que se ha producido nuevamente un incremento considerable del número de expedientes respecto al año anterior, así como un aumento de la pobreza infantil. Dentro de este contexto es notable el descenso del número de menores inmigrantes que llegan a la Comunidad Autónoma. Asimismo, el estudio hace hincapié en el abuso sexual a menores y en el aumento de la crueldad en las agresiones escolares.

En cuanto a las 63 resoluciones dictadas durante el año 2011, pueden destacarse las relativas al silencio ante las reclamaciones por responsabilidad, las molestias por ruido y las posibles adjudicaciones irregulares de VPO.

Finalmente, han de consignarse las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a la Junta de Andalucía para incrementar la dotación de medios personales y materiales de los centros de valoración y orientación, a fin de que se reduzcan los tiempos de espera necesarios para el reconocimiento de los dependientes y se adopten las resoluciones relativas a la calificación de minusvalía dentro del plazo legalmente establecido.

Consejo Audiovisual de Andalucía

Durante el ejercicio correspondiente al año 2011, el Pleno dictó 25 Resoluciones, entre las que abundan las que denuncian la falta de pluralismo político en los medios de comunicación. Asimismo, el Pleno adoptó 23 decisiones (varias relativas a la presencia de contenidos esotéricos y de paraciencia, así como a la publicidad política en televisión), una sola recomendación (en relación a la retransmisión televisiva del juicio pro la desaparición de Marta del Castillo) y 6 informes. Entre éstos destacan los relativos a igualdad y violencia de género y regulación de las comunicaciones comerciales en la Ley 7/2010.

En lo que se refiere a las resoluciones sancionadoras, el Consejo inició 3 expedientes sancionadores.

Por último, hay que señalar que se propuso como presidenta a la ex-Senadora Emelina Fernández Soriano, cuyo nombramiento aprobó el Consejo de Gobierno.

Consejo Económico y Social de Andalucía

El informe del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre la situación socioeconómica de Andalucía durante el año 2010 fue aprobado por el Pleno en julio y entregado en noviembre de 2011. Del mismo pueden destacarse las conclusiones sobre la insuficiente inversión en capital tecnológico, las relativas al problema de la sustitución de trabajadores fijos por temporales y sobre la especialización productiva.

Dentro de su actividad, el Consejo emitió durante el año 2011 once dictámenes sobre proyectos normativos diversos. Junto a ello, el órgano ha proseguido con la elaboración de informes de seguimiento de los dictámenes sobre normas ya aprobadas y otras actuaciones relacionadas con la difusión y el análisis de temas de actualidad e interés en materia económica y social para Andalucía.

Consejo Consultivo de Andalucía

A lo largo del ejercicio se han solicitado al Consejo 898 dictámenes, 878 de los cuales fueron admitidos a trámite. El número de dictámenes emitidos en 2011 ha sido de 839. De entre ellos, 717 han sido favorables; los desfavorables ascendieron a 84, mientras que 38 expedientes fueron devueltos.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 10 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley y 81 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 5 las consultas facultativas. En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 90 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (11% sobre el total de los emitidos); 81 (10%) sobre contratación; 51 (6%) de modificaciones de Planes urbanísticos en lo relativo a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; 11 se ha emitido sobre recursos de revisión; 10 de revocación; 1 sobre convenios; y 1 ha resuelto de transacción local. Es singularmente alto el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, 498 (59%), correspondiendo 292 de ellos a asuntos procedentes de la Administración Autonómica, 206 de entidades locales, 4 de Universidades y 1 de entes públicos.

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 635, de ellas 605 resoluciones fueron dictadas “de acuerdo con el Consejo”; mientras que fueron 30 aquellas en las que el Consejo fue sólo “oído”.

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: 13

Consejería de Presidencia: María del Mar Moreno Ruiz

Consejería de Gobernación y Justicia: Francisco Menacho Villalba

Consejería de Hacienda y Administración Pública: Carmen Martínez Aguayo

Consejería de Economía, Innovación y Ciencia: Antonio Ávila Cano

Consejería de Obras Públicas y Vivienda: Josefina Cruz Villalón

Consejería de Empleo: Manuel Recio Menéndez

Consejería de Turismo, Comercio y Deporte: Luciano Alonso Alonso

Consejería de Agricultura y Pesca: Clara Aguilera García

Consejería de Salud: María Jesús Montero Cuadrado

Consejería de Educación: Francisco Álvarez de la Chica

Consejería de Igualdad y Bienestar social: Micaela Navarro Garzón

Consejería de Cultura: Paulino Plata Cánovas

Consejería de Medio Ambiente: José Juan Díaz Trillo

Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto

Cambios en el Gobierno

Nombramiento del nuevo Consejero de Gobernación y Justicia por dimisión del anterior, D. Luis Pizarro.