

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

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

En su ya larga vigencia, la originaria Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha registrado un total de 16 modificaciones. Entre ellas, las más destacadas han sido las dirigidas a la adaptación al nuevo Estatuto de Autonomía; la evolución de los sistemas de financiación autonómica; la creación de nuevas figuras como los fondos sin personalidad jurídica; la existencia desde el año 2003 de dos relevantes leyes de aplicación básica: la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; y la promulgación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que define los nuevos entes instrumentales de dicha Administración.

Este Texto Refundido pretende superar la dispersión legislativa provocada por estas modificaciones sucesivas, que era el sentido de la autorización que al efecto hizo la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, que conminaba al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año, aprobara mediante Decreto Legislativo la regularización, unificación y armonización de tan dispersa normativa.

En cuanto a su estructura, la norma tiene un Título menos que la primitiva Ley de Hacienda Pública autonómica, pues integra en un solo las materias relativas a intervención y a contabilidad, por lo que consta de un Título Preliminar, relativo a las disposiciones generales, y siete títulos: el Título I, del régimen de la Hacienda de la Junta de Andalucía; el Título II, del Presupuesto; el Título III, del endeudamiento; el Título IV, de la Tesorería y de los avales;

(*) Sección, elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Recoge una selección de las normas con rango de Ley y las disposiciones generales de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA durante el primer cuatrimestre de 2010.

el Título V, del control interno y de la contabilidad pública; el Título VI, de las responsabilidades; y, por último, el Título VII, de las subvenciones.

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

Decreto-Ley 1/2010, de 9 de marzo, de medidas tributarias de reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 53, de 18 de marzo de 2010)

El relevo en la Presidencia y el Gobierno de la Junta de Andalucía de mediados del curso pasado trajo consigo la focalización de la acción del Ejecutivo en la gestión de la crisis económica. En este contexto, este Decreto-Ley recoge medidas directamente orientadas a estimular la inversión empresarial y a aumentar la progresividad fiscal. Las primeras se aplican en el tramo autonómico del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; las segundas se refieren a este último tributo en transmisiones de bienes de cierto valor.

En el IRPF, y con efecto desde el 1 de enero de 2010, se amplía hasta 400 euros la deducción por autoempleo, sin límite de edad ni distinción de sexo, y hasta 600 euros en el caso de emprendedores de más de 45 años. Asimismo se crea una nueva deducción por inversión en la adquisición de acciones o participaciones sociales de entidades empresariales nuevas o de reciente creación que mantengan o generen puestos de trabajo. Esta ventaja fiscal será del 20%

de las cantidades invertidas en el ejercicio. En cuanto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se amplían los beneficiarios de la reducción autonómica del 99% que ya se aplica en adquisiciones *mortis causa* de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades domiciliadas en Andalucía. Esta ampliación alcanza a los parientes de tercer grado, tanto por consanguinidad como por afinidad. Además, los beneficios fiscales de la reducción se equiparan a las donaciones o adquisiciones *inter vivos*. En el mismo impuesto se crean dos nuevas reducciones del 99%. La primera, con una base máxima de 120.000 euros y de 180.000 en caso de discapacidad, está vinculada a la donación de dinero a parientes de hasta tercer grado para la constitución o ampliación de empresas individuales o negocios profesionales en el territorio andaluz. La segunda se aplica por la transmisión *mortis causa* o por la donación de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones a personas sin parentesco pero con vínculos laborales o profesionales con estas entidades. Respecto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se amplía de dos a cinco años el plazo para aplicar el tipo reducido por la adquisición de viviendas por parte de profesionales inmobiliarios para su posterior venta.

El Decreto-Ley se completa con las modificaciones de progresividad fiscal que la Junta de Andalucía introduce también en este tributo para incrementar los tipos del 7% al 8% en cinco casos de transmisión: inmuebles para el tramo del valor real que supere los 400.000 euros; garajes para el tramo del valor real superior a 30.000 euros; turismos y todoterrenos de más de 15 CV de potencia fiscal; embarcaciones de recreo de más de ocho metros de eslora, y bienes muebles considerados como objetos de arte y antigüedades.

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

Uno de los temas prioritarios de la agenda legislativa para el desarrollo estatutario es el de la promoción de vivienda pública, recogida como obligación para los poderes públicos en los artículos 25, 37.1, 56, 74, 92 del Estatuto. En este contexto, y el marco de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Vivienda Protegida y el Suelo, es de recordar que en diciembre de 2007 se adoptó el llamado “Pacto por la Vivienda”, en el que la Junta de Andalucía, la FAMP, los empresarios, los sindicatos UGT y CCOO y 31 entidades financieras suscribieron el compromiso de construir 300.000 viviendas protegidas durante los próximos diez años. En 2008, el Ejecutivo ha adoptado importantes iniciativas para el cumplimiento de los objetivos señalados en dicho Pacto. En primer lugar, se aprobó el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que da

cobertura normativa a los convenios que la Junta de Andalucía firma con Ayuntamientos y Diputaciones para dotar suelo urbanizable en el que ejecutar vivienda protegida. En segundo lugar, se ha aprobado el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 mediante Decreto 395/2008, de 24 de junio, que materializa los objetivos del Pacto por la Vivienda. Finalmente, habría que señalar el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009 que aprobó una serie de medidas para impulsar la venta del inflacionado parque de viviendas libres (unas 70.000), que resultó de la negociación del VII acuerdo de concertación social firmado en noviembre por la Administración autonómica, la patronal y los sindicatos andaluces. Puede decirse que la adopción de esta Ley culmina este intenso proceso de impulso y configuración del derecho de acceso a la vivienda, pues el objeto principal de la misma es regular de forma integral el conjunto de facultades y deberes que integran dicho derecho, así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a las Administraciones Públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en este sector.

La Ley se estructura en un Título Preliminar y cinco Títulos, que agrupan los veinticuatro artículos de los que consta la norma, una disposición adicional, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. El Título Preliminar define el objeto de la Ley. El derecho a la vivienda protegida se regula en el Título I, que contempla las condiciones para su ejercicio, las modalidades para el acceso a una vivienda protegida y el procedimiento para el ejercicio del derecho. La Ley regula los requisitos para el ejercicio del derecho a acceder a una vivienda protegida, atribuyendo a la previa inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida el carácter de requisito de obligado cumplimiento. En el Título II se establecen los medios con que cuentan las Administraciones Públicas andaluzas para favorecer el ejercicio del derecho por los andaluces y andaluzas, procurándose la coherencia de los planes municipales de vivienda y suelo con el planeamiento urbanístico municipal. El Título III incluye como actuación prioritaria de las Administraciones Públicas andaluzas el fomento de la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas. El Título IV establece las situaciones en que las Administraciones Públicas favorecerán los alojamientos transitorios: mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva, debiendo incluir servicios comunes que faciliten la finalidad social. Por último, el Título V dispone un conjunto de medios para lograr la efectividad del derecho, desvinculando las obligaciones económicas de la Administración de los mecanismos individuales al alcance de las personas titulares del derecho para hacerlo efectivo. En este sentido, se reconocen las acciones que procedan para exigir el cumplimiento de los deberes que la Ley determina para cada Administración Pública.

Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, de reestructuración de Consejerías (BOJA núm. 57, de 23 de marzo de 2010)

Uno de los compromisos asumidos por el Presidente Griñán en su discurso de investidura fue el de reformar de la Administración autonómica en una triple dirección: la remodelación de su estructura directiva y provincial, la simplificación de los procedimientos administrativos y el desarrollo del estatuto del empleado público. En el plano organizativo, la consigna marcada desde la Presidencia fue la reducción de órganos directivos. Como paso previo a reformas de mayor calado -como las apuntadas- el Presidente decretó una nueva distribución de asuntos entre las Consejerías de la Junta de Andalucía, que mantuvo el número y designación anterior aunque hizo el carácter Vicepresidencial que tenían las carteras de Presidencia y Economía (Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía 3/2009, de 23 de abril). Poco después, el 19 de mayo, se aprobaron los Decretos de reestructuración de las Consejerías (BOJA núm. 95, de 20 de mayo), así como del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), el Servicio Andaluz de Salud (SAS) y la Agencia Andaluza del Agua. El resultado de estas reformas trajo consigo la supresión de 17 Altos cargos.

Abundando en esa orientación reduccionista, este nuevo Decreto de reestructuración supone la supresión neta de 22 nuevos Altos cargos, de un lado y, de otro, el reforzamiento de todas las áreas directamente relacionadas con las prioridades estratégicas del nuevo modelo de crecimiento previsto en la iniciativa “Andalucía Sostenible” y en el VII Acuerdo de Concertación Social. Entre ellas destacan la generalización de las nuevas tecnologías, la mejora de las políticas activas de empleo, la modernización del aparato administrativo, el fomento de la movilidad sostenible, el impulso de la participación ciudadana y la revalorización del paisaje como fuente de riqueza.

Las cuatro nuevas Consejerías son el fruto de tres refundiciones, absorciones y desgajamientos. En la nueva *Consejería de Hacienda y Administración Pública*, la principal novedad es la creación de una Dirección General encargada de impulsar el uso intensivo de las nuevas tecnologías. En la renacida *Obras Públicas y Vivienda* se incluye una oficina de colaboración específicamente orientada a responder a las demandas de la ciudadanía y las administraciones. La mencionada adecuación a las prioridades de la sostenibilidad económica y la concertación social condiciona particularmente la nueva configuración de la *Consejería de Empleo* y al *Servicio Andaluz de Empleo*, que se reorganizan para poner el acento en la gestión integral de las políticas de empleo y en la mejora del servicio a la ciudadanía. *Turismo, Comercio y Deporte* suprime una Dirección

General (Promoción y Comercialización Turística) e incorpora a dos empresas anteriormente adscritas a la antigua *Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa*: “Cetursa Sierra Nevada” y “Promonevada”. Asimismo se redistribuyen las competencias de las dos direcciones generales del ámbito turístico para entrar a una en la oferta y a la otra en la demanda. La *Consejería de Cultura* introduce cambios en sus cuatro direcciones generales para reorientar áreas como el apoyo a la innovación en las industrias culturales, la promoción del paisaje y los archivos, bibliotecas y museos. Por último, *Medio Ambiente* suprime de su organigrama la Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental, además de incluir una redistribución de competencias entre sus distintos centros directivos.

Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 66, de 7 de abril de 2010)

El Reglamento constituye un importante y muy esperado desarrollo de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) llamado a servir de instrumento fundamental para combatir la ilegalidad urbanística y contribuir al logro de lo que la vigente normativa urbanística ha bautizado como “urbanismo sostenible”. Para ello, la norma arma a los Ayuntamientos y la propia Junta de Andalucía incrementar en los aspectos preventivos y de detección de las infracciones, así como en la adopción de medidas represivas.

Para la consecución del primero de esos objetivos, el se detallan de manera precisa tanto los procedimientos de licencias como las distintas tipologías de las mismas, además de introducir nuevas medidas de agilización como las autorizaciones por fases y parciales o los procedimientos abreviados para obras menores. El refuerzo de las acciones destinadas a prevenir infracciones urbanísticas es otra de las claves. Se incorporan nuevas medidas de coordinación con el Registro de la Propiedad, que deberá comunicar a las Administraciones competentes la solicitud de inscripción de parcelaciones cuando existan dudas fundadas sobre su licitud. Asimismo, se amplía el listado de hechos inscribibles con nuevos supuestos de trascendencia para la disciplina urbanística, como obras fuera de ordenación, situaciones a la espera de respuesta por el planeamiento urbano y sentencias firmes que acuerdan la nulidad de licencia. Por otra parte, se refuerzan las prácticas de control de la legalidad ya habituales, como la negativa de los Colegios Profesionales a conceder el visado a proyectos que contengan alguna infracción urbanística grave o la exigencia, por parte de las empresas suministradoras, de la correspondiente licencia para la contratación de cualquier servicio.

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

En el capítulo sancionador, la principal novedad es la eliminación de la posibilidad de beneficio económico del infractor. Para ello, el texto dispone incrementos en la cuantía de la multa si tanto ésta como el coste de la reposición se sitúan por debajo del lucro ilegalmente obtenido. El Reglamento es especialmente severo en el ámbito de las parcelaciones ilegales, para las que estipula sanciones en ningún caso inferiores al 150% del beneficio obtenido. Las infracciones muy graves conllevan multas de entre 6.000 y 120.000 euros e incluyen, entre otros supuestos, actuaciones en suelo no urbanizable sin instrumento de planeamiento, en no urbanizables de especial protección, en espacios libres o en bienes protegidos por el planeamiento urbanístico. Las infracciones graves, entre las que destaca la obstaculización de la labor inspectora, conllevarán el pago de una multa de entre 3.000 y 5.999 euros, mientras que por los incumplimientos leves la cantidad se fija entre los 600 y los 2.999 euros. El régimen sancionador incluye también por primer vez el reconocimiento de la buena disposición del infractor a acatar las resoluciones y restaurar la legalidad, de tal modo que podrá beneficiarse de una reducción del 50% si asume la reparación antes de los dos meses estipulados.

Respecto a las competencias autonómicas, el reglamento subraya su carácter subsidiario, que se concreta en la posibilidad de dictar medidas caute-

lares, previo requerimiento al Ayuntamiento, y en la atribución de iniciar procedimientos para la reparación de la realidad física alterada. Esta intervención subsidiaria se reduce a supuestos puntuales y de relevancia, como los referidos a actuaciones sin instrumento de planeamiento o parcelaciones en suelo no urbanizable, de especial protección o de espacios libres.

Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior (BOJA núm. 69, de 12 de abril de 2010)

La transposición autonómica de mayor calado de la Directiva 2006/123/CE de servicios vino de la mano del Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, que se limitó a adaptar tres leyes en materia de comercio cuya reforma se consideraba urgente y prioritaria: la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía; la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante y la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía. A esta adaptación, precedida por otra aún más limitada en materia de industrias agroalimentarias (operada por Decreto 356/2009, de 20 de octubre) ha seguido esta otra adaptación parcial, ahora en materia de turismo. Vale la pena señalar, en el orden de las actividades del sector servicios, que el turismo es el subsector de mayor peso en la economía y en el empleo de la Comunidad Autónoma andaluza. Actualmente, aporta más del 11% del Producto Interior Bruto regional, genera 330.000 empleos y supone unos ingresos de más de 15.000 millones de euros anuales.

El objeto del Decreto es modificar una serie de disposiciones reglamentarias afectadas por la Directiva 2006/123/CE: el Decreto 20/2002, de Oficinas de Turismo; 214/2002, de Guías de Turismo de Andalucía; 301/2002, de Agencias de Viajes y Centrales de Reservas; 164/2003, de Campamentos de Turismo; 47/2004, de Establecimientos Hoteleros; 35/2008, del Registro de Turismo de Andalucía y 43/2008, de Campos de Golf. Los cambios se dirigen a agilizar trámites y procedimientos para la adecuación al objetivo de consolidar un mercado libre de circulación transfronteriza de servicios mediante la sustitución de la autorización administrativa previa por declaraciones responsables, la supresión de determinados requisitos y la garantía de libre acceso para prestadores de servicios establecidos en cualquier país de la Unión Europea.

Las principales adaptaciones afectan al Decreto que regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía. Se prevé que a partir de ahora pueda iniciarse cualquier actividad turística mediante la presentación de una declaración responsable. En el caso de los guías de turismo, los profesionales que quieran desempeñar esta labor en Andalucía precisan de una habilitación, mientras que los ya acreditados por otros Estados miembros deben contar con el reconocimiento de su cualificación por parte de la Administración autonómica. Asimismo, tendrán que superar una prueba de aptitud o periodo de prácticas, que no es necesario para los guías que operan en libertad de prestación de servicios. Otra modificación relevante es la que se dirige a eliminar el régimen de exclusividad que tenían las agencias de viajes, con la única salvedad de la comercialización o contratación de viajes combinados. De esta forma, la intermediación en servicios turísticos puede ser desarrollada por cualquier operador del sector y, además, se elimina del decreto la regulación de las centrales de reserva. Respecto a la ordenación de los campamentos y de los establecimientos hoteleros, se suprimen, entre otros requisitos, los relativos a las obligaciones de comunicar los precios a la Administración autonómica y contar con la aprobación de ésta para sus reglamentos de régimen interior.