

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

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

La protección de la dignidad de la persona en los últimos momentos de su vida, la autonomía del paciente y el respeto a su voluntad en ese trance, además de lo que pueda haber manifestado de forma anticipada en su testamento vital, son derechos plasmados en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En desarrollo de esas previsiones estatutarias, esta Ley, pionera en el panorama español y fruto de un amplio consenso social y político, tiene por objeto regular el ejercicio de los derechos de la persona durante el proceso de su muerte y las garantías que las instituciones sanitarias y los profesionales están obligados a proporcionar respecto a este proceso.

El Título I, que incluye del artículo 1 al 5, incluye las disposiciones generales de la Ley, así como un glosario de términos que la Ley cree preciso definir, tales como los de “consentimiento informado”, “cuidados paliativos”, “voluntad vital anticipada”, “limitación del esfuerzo terapéutico” “medida de soporte vital”, “obstinación terapéutica”, “rechazo de tratamiento o denegación de consentimiento”, o “sedación paliativa”.

Los derechos de las personas ante el proceso de la muerte se recogen del artículo 6 al 16 del Título II, entre los que figuran el derecho a la información asistencial, a la toma de decisiones y al consentimiento informado, al rechazo y la retirada de una intervención, a realizar la declaración de voluntad vital anticipada, a recibir cuidados paliativos integrales y a la elección del domicilio para recibirlos, a recibir tratamientos contra el dolor, a la administración de la sedación paliativa, a la intimidad personal y familiar y a la confidencialidad, y al acompañamiento. La Ley también contempla los derechos de las personas en situación de incapacidad respecto a la información, la toma de decisiones y el consentimiento informado, de los menores de edad.

(*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE.

El Título III recoge los deberes de los profesionales sanitarios que atienden a pacientes ante el proceso de muerte. Los artículos 17 a 21 desarrollan el deber de información clínica, tanto en la toma de decisiones como en la declaración de voluntad vital anticipada y a la limitación del esfuerzo terapéutico. El Título IV desarrolla las garantías que proporcionarán las instituciones sanitarias, prestando especial atención a la garantía de los derechos de los pacientes, el acompañamiento familiar y el apoyo a la familia, el asesoramiento en cuidados paliativos y la estancia en habitación individual para las personas en situación terminal. Asimismo se regula la vinculación de los centros sanitarios a un Comité de Ética Asistencial, que tendrán funciones de asesoramiento en los casos de decisiones clínicas que planteen conflictos. Así, se prevé que deba solicitarse asesoramiento al Comité de Ética Asistencial cuando existan casos de discrepancia entre los profesionales sanitarios y los pacientes o, bien, con quienes ejerciten sus derechos o, entre éstos y las instituciones sanitarias, en relación con la atención sanitaria prestada en el proceso de muerte, que no se hayan podido resolver mediante acuerdo entre las partes. El comité podrá proponer alternativas o soluciones éticas a aquellas decisiones clínicas controvertidas.

Un objetivo importante de la Ley era la regulación del testamento vital, cuya génesis se remonta a la Ley 5/2003, de 9 de octubre, de Declaración de Voluntad Vital Anticipada. La Ley proporciona el armazón y el rango preciso a la herencia recibida (en los primeros cinco años de existencia del Registro Andaluz de Voluntades Vitales Anticipadas, un total de 15.728 andaluces ejercieron este derecho), regulando el derecho del ciudadano a inscribir su testamento vital y a que éste sea tenido en cuenta en lo relativo a los tratamientos que desean o no recibir en caso de encontrarse en situaciones en las que no puedan expresar su voluntad.

Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz (BOJA núm. 105, de 1 de junio de 2010)

En sintonía con las previsiones del Real Decreto-Ley estatal 8/2010, de 20 de mayo, este Decreto-Ley de medidas urgentes sobre retribuciones en el ámbito del sector público andaluz plasma reducciones salariales progresivas para los empleados públicos de la Comunidad que abarcan desde la exención para los niveles más bajos del personal laboral hasta el 15% para los miembros del Gobierno andaluz. Para el conjunto del personal funcionario no laboral, el Decreto-Ley establece una reducción media general del 5% en términos anuales. Respecto al personal laboral, la reducción también se fija en una

media del 5% e incluye a los empleados de alta dirección, a los de empresas públicas y a los no acogidos a convenio colectivo que no tengan la consideración de altos cargos. Por el contrario, se excluyen los trabajadores cuyas retribuciones por jornada completa sean inferiores a 949 euros mensuales. Los criterios para distribuir esta rebaja entre los distintos niveles se fijarán mediante negociación colectiva.

La norma afecta tanto a la Administración autonómica andaluza como a sus organismos y entes instrumentales, así como a las 10 universidades públicas y al Consejo Consultivo de Andalucía.

La medida pretende lograr un ahorro aproximado de 861 millones de euros durante 2010 y 2011. De esta cantidad, 314 millones corresponden a su aplicación en el presente ejercicio, desde el 1 de junio, a través de las modificaciones que realiza el Decreto-Ley en la Ley de Presupuestos para 2010.

Decreto 282/2010, de 4 de mayo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 108, de 4 de junio de 2010)

El Decreto regulador de las subvenciones de la Junta de Andalucía sustituye al Decreto 254/2001, de 20 de noviembre. Se trata de una norma que encaja en el plan de agilización y simplificación de procedimientos administrativos que la Junta de Andalucía viene desarrollando desde principios de 2009. Asimismo, desarrolla la ordenación de la actividad de fomento de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias regulada en el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. Su eje principal es agilizar y simplificar la concesión de estas ayudas a través de la reducción de trámites, plazos y documentación requerida en las solicitudes, al tiempo que impulsa la tramitación electrónica de estos procedimientos. En este orden de medidas, abre la posibilidad de presentar a través de Internet las solicitudes para todas las subvenciones, además de contemplar el derecho a obtener información en tiempo real del estado de tramitación del procedimiento. Asimismo, se recorta de forma generalizada la obligación de presentar documentos junto a la solicitud y, en aplicación de la Directiva de servicios, se promueve su sustitución por declaraciones responsables.

Por otra parte, en la baremación de las solicitudes en su aspecto concurrencial, se aplican a este ámbito las discriminaciones positivas que el Derecho

comunitario permite en materia de contratación pública. Así, la norma establece con carácter obligatorio la valoración de la igualdad entre hombres y mujeres, el grado de compromiso medioambiental, la creación de empleo estable, la seguridad laboral y la atención a la discapacidad.

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

Se trata de una nueva adaptación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que continúa la saga iniciada por el 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).

Como es sabido, el fin perseguido por la Directiva es eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de quienes presten servicios en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los mismos. A tal fin, establece la eliminación de todo procedimiento autorizatorio o cualquier otra traba que afecte al acceso o ejercicio de una actividad de servicios, de modo que sólo caben cuando satisfagan requisitos de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio. Atendiendo a estos criterios, la legislación interna de los Estados ha de descartar totalmente la imposición de una serie de requisitos que la Directiva considera prohibidos (art. 14) y deberá justificarse la exigencia de otros (los del art. 15). La Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, incorporó parcialmente al derecho español la Directiva 2006/123/CE; mientras que la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, modificó numerosas leyes estatales para su adaptación a la Ley 17/2009. El objetivo de la esta Ley andaluza es de hacer otro tanto con las normas de rango legal de la Comunidad Autónoma. Se trata, por tanto, de la Ley ómnibus autonómica.

Para ello, la Exposición de Motivos de la ley andaluza dice partir de una previa evaluación de toda la normativa andaluza reguladora del acceso a las actividades de servicios, tras la que se ha concluido la conveniencia de introducir reformas en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo; en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía; en la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía; en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía; en la

Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; en el Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos; en la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía; en la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía; en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; en la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; en la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales; en la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana; en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres; en la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante; en la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía, y en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía.

La transposición afecta a las tres leyes andaluzas que regulan la actividad comercial y ferial: las citadas Leyes de comercio interior, de comercio ambulante, y de ferias comerciales. Los principales elementos de la legislación comercial y ferial que se eliminan para dar cumplimiento a la Directiva son: a) la licencia comercial específica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales; b) los límites inferiores a 2.500 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista; c) las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de la licencia comercial específica; d) las disposiciones que permitían la intervención en el procedimiento de autorización de personas que representan los intereses comerciales ya presentes en el mercado; e) La licencia comercial específica para los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica con una superficie útil de exposición y venta mínima de 400 metros cuadrados; f) La tasa autonómica por la tramitación de la licencia comercial; g) Las inscripciones previas en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, en el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y en el Registro de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía; y, los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores pertenecientes a los Estados miembros, y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros en la organización de las ferias comerciales.

No ha de dejarse de consignar que se aprovecha esta modificación de la legislación comercial para cambiar por completo el régimen jurídico de los establecimientos comerciales en Andalucía, especialmente el de las grandes superficies minoristas), y la introducción de modificaciones sustantivas en los

Títulos I y II de la Ley 1/1996, de 10 de enero. También se da una nueva redacción al artículo 20 de dicha Ley para evitar interpretaciones contrarias al espíritu de la Ley en relación con los horarios comerciales.

Con la reforma de la legislación turística suprime la tradicional autorización por el régimen de la “declaración responsable”, incorporando el cambio de paradigma en el sistema de control, ahora centrado en la actuación inspectora. Así, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía pierde su carácter autorizatorio para convertirse en un mero instrumento de información, lo que conlleva una modificación considerable del procedimiento de inscripción en el que esta se conceptúa como un acto debido de la Administración que trae causa de la mera declaración responsable. La transposición de la Directiva también incide en la concepción tradicional de determinados servicios turísticos, especialmente, la intermediación turística realizada por agencias de viajes, a las que se asigna, con carácter exclusivo, la organización y/o comercialización de viajes combinados de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

La modificación de la Ley de Carreteras afecta al otorgamiento de autorización para la instalación, fuera de la zona de dominio público, de rótulos de establecimientos mercantiles o industriales, indicativos de la actividad que se desarrolla en los mismos, que queda sustituido por un régimen de comunicación previa. Las modificaciones sobre la Ley de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, se refieren al procedimiento de autorización para la disolución de museos y colecciones museográficas y al procedimiento de notificación y autorización de salida de fondos museísticos. El primero, consistente en la comprobación, por parte de la Administración de que la extinción de la institución no comporta riesgo o peligro para la protección y conservación de los bienes culturales de la institución extinguida, se sustituye por una comunicación previa. En el segundo, relativo a la notificación y autorización de salida de fondos museísticos, se reemplaza por un régimen único de control de los movimientos de fondos mediante una notificación previa de los movimientos con indicación de las condiciones de seguridad que se establezcan reglamentariamente.

Además, se recoge una modificación en relación con la autorización para actividades arqueológicas preventivas modificando en lo correspondiente la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía para aplicar los criterios de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio.

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

Igualmente, se modifica la Ley 22/2007 de Farmacia de Andalucía en cuanto al requisito de los almacenes mayoristas de distribución de medicamentos deban disponer de un número adicional suficiente de fármacos adicionales para garantizar su adecuado funcionamiento. Dicha modificación viene determinada, a su vez, por la modificación que la Ley estatal de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realiza en el párrafo segundo del artículo 71 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

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

Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas (BOJA núm. 121, de 22 de junio)

Veáse el comentario a la ley 9/2010, de Aguas.

Decreto-Ley 3/2010, de 8 de junio, por el que se modifica, amplía y aprueba una nueva edición del Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 114, de 11 de junio de 2010)

La primera medida que adoptó el Gobierno andaluz para paliar los efectos de la crisis económica fue el Decreto-Ley 1/2008 por el que se apro-

baba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) como medida de complemento del “Plan e” aprobado por el Gobierno de la nación. El Plan establecía una serie de ayudas al desempleo, de reinserción laboral y de formación para el empleo que tuvieron continuidad en 2009. Lo que ahora se hace es proyectar estas medidas en el tiempo pero con ciertos retoques.

El nuevo programa consta de dos Secciones y dos Subprogramas, diferenciados en función de la tipología de las entidades locales promotoras de las actuaciones: municipios y provincias. De esta manera, el Capítulo II se dedica a los Ayuntamientos y el Capítulo III a las Diputaciones Provinciales. El primero de ellos se regula con más detalle debido a la complejidad derivada de la participación de 771 municipios en su gestión, mientras que el segundo tiene una articulación más flexible, pues tan solo son 8 Diputaciones Provinciales, y además su participación se realizará con la aportación de sus propios recursos, circunstancias que justifican la suscripción de un Convenio de cooperación.

En ambos casos, las personas empleadas en las actuaciones financiadas con cargo al Programa seguirán con posterioridad actividades de formación con vistas a su mejor adaptación al mercado laboral. También se reorienta el perfil del empleo que fomentaban las actuaciones financiadas con la anterior edición del programa, incidiendo no tanto en la falta de dinamismo del sector construcción como en lo que ya se ha convertido en una situación de desempleo estructural de las familias. Por ello, las actuaciones a financiar no tendrán forzosamente que estar vinculadas con contratos de obras, sino que se extienden también a los contratos de servicios con el fin de atender a colectivos con mayores dificultades de empleabilidad.

Asimismo se orientan los objetivos de la contratación a una serie de prioridades, en especial a la reparación de daños causados en las infraestructuras municipales y edificios e instalaciones de titularidad pública por fenómenos meteorológicos adversos acaecidos en Andalucía en 2010.

Supone también una novedad con respecto a la anterior edición del PROTEJA la tramitación del gasto que asume la Junta de Andalucía. Si anteriormente la transferencia de financiación se abonaba totalmente con la solicitud de financiación y la presentación de una relación de proyectos por parte de las entidades locales, ahora los pagos se realizarán sucesivamente tras la validación de cada propuesta de financiación realizada por cada municipio, después de acreditada la iniciación de las actuaciones y su efectivo desarrollo, lo que incentivará a las entidades beneficiarias para la pronta puesta en marcha de las inversiones e, indirectamente, la generación del empleo.

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

El tratamiento que el tema local tiene en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, que apuesta de forma clara por la descentralización y por el principio de subsidiariedad, requería un desarrollo legislativo al que apela el propio Estatuto, remitiéndose a una Ley que, en virtud del carácter “orgánico” de la materia, ha necesitado un quórum reforzado para su aprobación (mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, según dispone el art. 108 del Estatuto)

La ley define la autonomía local como el derecho y la capacidad para la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos bajo la propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. La clave de bóveda jurídica de este punto de partida es el artículo 92 del Estatuto, que atribuye a los municipios un elenco de competencias propias en plena coherencia con lo dispuesto en la Carta Europea: funciones (ordenación y gestión) sobre no pocas materias (una parte importante de los asuntos públicos). En ese marco funcional, el objetivo de la Ley es garantizar la titularidad de competencias propias municipales tratando de deslindar y clarificar las funciones que, en cada caso, correspondan a la Comunidad Autónoma o a los entes locales.

La ley regula la autonomía local como la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política: autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia. Sin embargo, la configuración constitucional y estatutaria de la provincia como agrupación de municipios obliga a distinguir autonomía provincial y autonomía municipal, entre otras razones para dar cumplimiento al mandato del artículo 98 del Estatuto de Autonomía de regular las relaciones entre entidades locales. En virtud de esta previsión estatutaria, la ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no necesariamente satisfechas si la provincia, obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal, la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio. Para conjugar de manera equilibrada autonomía provincial y autonomía municipal, la ley diseña un procedimiento de elaboración de planes y redes donde las dos entidades locales están obligadas a la actuación conjunta.

Una vez fijada la titularidad de las competencias municipales y provinciales, procede abordar la otra dimensión de la competencia: el ejercicio. Las

relaciones entre diferentes niveles de gobierno exigen como presupuesto la delimitación de la titularidad. En este sentido, el artículo 98 del Estatuto determina como contenido de la ley de régimen local, en el marco de la legislación básica estatal, las relaciones institucionales entre la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma.

Al igual que en el reconocimiento de las competencias, la potestad de autoorganización el Estatuto de Autonomía sirve de punto de inflexión para la Ley. Hasta ahora, el espacio reservado a la autoorganización local había quedado inevitablemente reducido a una facultad residual una vez que el Estado estableció las bases sobre la materia. Tanto el artículo 91.3 del Estatuto de Autonomía como el artículo 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local invierten el razonamiento: la regla es la capacidad de autoorganización municipal entendida como función de gobierno. Sobre el particular, la Exposición de Motivos de la Ley explica el sentido de esta inversión de la regla: que las “disposiciones generales creadas por la ley (...) deben limitar su alcance a la regulación de las relaciones entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición, proporcionando a la mayoría una función de gobierno y a la minoría un estatuto de la oposición para la efectividad del control político del gobierno”.

En el marco de esta capacidad de autoorganización municipal, la Ley respeta la libertad para elegir entre desconcentrar la gestión o descentralizar la acción de la Administración municipal, graduando esta segunda opción con la creación de entidades vecinales o entidades locales autónomas. En cuanto a las modalidades de prestación de servicios públicos, la Ley se remite a la capacidad de autoorganización para la creación, organización, modificación y supresión de actividades y servicios de interés general, sin más límites que la preservación de los de carácter básico enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía. También se parte en este punto de un principio de libertad municipal para decidir entre las distintas formas de gestión previstas en el Derecho, respetando las condiciones establecidas por la legislación civil, mercantil y administrativa. En concreto, la Ley se limita a los principios rectores, singularmente la adecuación entre forma jurídica y fin encomendado.

La Ley dedica también atención al cambio de paradigma en el papel de las entidades locales –como sucede con los demás poderes territoriales– en relación a la prestación de servicios a la ciudadanía, donde, al menos en el terreno de las actividades económicas susceptibles de contraprestación, es claro el tránsito a un papel de regulación frente a las prestaciones directas por

influencia y aplicación directa del Derecho Comunitario Europeo. No obstante, la Ley también es consciente de lo matizada que está la anterior afirmación en el ámbito local, en el sentido que ha recogido la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 1 de abril de 1997 sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios, afirmando al cabo que en este ámbito el servicio público constituye una expresión de la autonomía local y de la protección de los ciudadanos, titulares de derechos y libertades políticas fundamentales y no meros sujetos de relaciones económicas.

En el diseño de la planta local, la Ley parte de las previsiones estatutarias, distinguiendo con claridad entre agrupaciones y asociaciones de municipios. En la agrupación, la regulación autonómica es más amplia que en la asociación. La asociación de municipios es manifestación de la capacidad de autoorganización. El principio de diferenciación, recogido en el artículo 98.2 del Estatuto, debe proporcionar la flexibilidad necesaria para que tanto la agrupación (áreas metropolitanas y comarcas) como la asociación (mancomunidades y consorcios) no queden limitadas por la ley. Este debe ser, igualmente, el criterio que fundamente el reparto del contenido regulador entre esta ley y la ley posterior que decida crear comarcas o áreas metropolitanas (artículos 97 y 94 del Estatuto de Autonomía). Con respecto a la asociación de municipios, en la medida que refleja el derecho y la libertad de asociación, la normativa autonómica no se erige en requisito para la creación, y circunscribe su regulación a la fijación de las reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción.

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

El art. 192. 1 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía contempla la aprobación de una Ley que regule la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado. En cumplimiento de este mandato, esta Ley regula la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales andaluzas mediante la participación de éstas en los recursos económicos de aquélla.

Conforme a lo anterior, la Ley crea el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se establecen los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del mismo, con la finalidad de apoyar las Haciendas Locales andaluzas; crite-

rios que, conforme dice la Ley desde su frontispicio, se asientan en los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional.

La introducción de elementos de equidad en el Fondo conduce a fijar criterios de nivelación, lo que a su vez requiere establecer convenientemente indicadores de necesidad de gasto y de capacidad fiscal de los municipios. A este respecto, la Ley tiene en cuenta la gran diversidad de las necesidades de gasto de las distintas entidades locales.

Por otra parte, en aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal, los indicadores de capacidad fiscal que la Ley recoge pretenden recoger las fundamentales fuentes de ingresos propios de las Entidades Locales midiendo la “capacidad fiscal normativa” de cada municipio con independencia de las decisiones de política fiscal que en cada uno de ellos se adopten. Además, la configuración del Fondo pretende incentivar que los gobiernos locales no sustituyan sus propios ingresos tributarios por financiación incondicionada procedente de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el reconocimiento explícito del principio de lealtad institucional supone el compromiso de la Administración de la Junta de Andalucía de que cualquier modificación en su marco normativo, que afecte directa o indirectamente al Fondo, sea debidamente valorada e incluso compensada.

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

El origen de esta disposición está en el Decreto-Ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad (BOJA núm. 134, de 9 de julio de 2010), que acogía por esta vía de urgencia el compromiso adquirido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 15 de junio de 2010 de revisión de los planes de reequilibrio de las Comunidades Autónomas y acordó adaptar sus políticas presupuestarias para 2010–2013 a una drástica reducción del déficit, en línea con lo dispuesto por el del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En este contexto de ajuste, la Junta de Andalucía apoyó la propuesta del Gobierno de la Nación de España, finalmente sustentada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado 15 de junio, de rebajar el déficit de las Comunidades Autónomas desde el 2% del PIB en 2009 al 1,1% en 2013, de acuerdo al Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010–2013. Se pretende con ello

manejar un volumen de deuda pública sostenible, al tiempo que se busca por otras vías su revalorización en los mercados financieros.

Las medidas que se contemplan en esta Ley pretenden contribuir a estos dos objetivos por la vía de los ingresos tributarios. A tal fin, y según rezaba la Exposición de Motivos del Decreto-Ley originario, sus medidas “*siguen varias direcciones: la progresividad y equidad del sistema fiscal; la revisión de beneficios fiscales con criterios de eficiencia; la solidaridad del sector financiero; la simplificación de trámites; el apoyo a la Andalucía sostenible y la lucha contra el fraude fiscal*”. En realidad, las medidas más importantes desde el punto de vista recaudatorio están en la reordenación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Para el IRPF, y desde el 1 de enero de 2011, se crean tres nuevos tramos en la tarifa autonómica para bases superiores a los 80.000 euros, cuyo efecto es incrementar la presión fiscal sobre las rentas más altas. Asimismo, para aumentar la progresividad del impuesto se introduce el límite de renta de 80.000 euros en tributación individual y de 100.000 euros en tributación conjunta en algunos beneficios fiscales: la deducción autonómica para padres y madres de familias monoparentales por hijos, así como por ascendientes mayores de 75 años, en su caso; la deducción autonómica por asistencia del contribuyente a personas con discapacidad.

Además, se limitan ciertas deducciones en el impuesto. Así, se contempla en la deducción autonómica para los beneficiarios de las ayudas a viviendas protegidas y en la deducción autonómica por inversión en vivienda habitual que tenga la consideración de protegida, el límite de renta de la unidad familiar de 5,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Junto a ello, se modifica la redacción de las deducciones autonómicas para los beneficiarios de las ayudas familiares, en la que se detallan los límites de renta vigentes en la legislación en función del número de hijos. En la deducción por adopción de hijos en el ámbito internacional, aumenta el límite de renta de los 39.000 y 48.000 euros actuales a los 80.000 y 100.000 euros en tributación individual y conjunta, respectivamente. Como contrapunto, se extiende la deducción por autoempleo, al tiempo que se crea una deducción autonómica por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales como consecuencia de acuerdos de constitución de sociedades o ampliación de capital en las sociedades mercantiles, por importe del 20% de las cantidades invertidas durante el ejercicio, siempre que creen y mantengan empleo, con el objetivo de fomentar la participación de inversores privados en unidades productivas y generadoras de empleo.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se introduce el requisito de patrimonio preexistente para la aplicación de la mejora de la reducción autonómica a favor de personas con discapacidad cuya base imponible no supere los 250.000 euros, si no pertenecen a los grupos I y II de parentesco.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se eliminan los tipos reducidos en transmisiones de viviendas protegidas, armonizando la normativa tributaria con la específica de vivienda protegida.

En la Tasa Fiscal sobre el Juego, se regula el devengo semestral para las máquinas recreativas «tipo B».

Se crea el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía, a través de la aplicación de una tarifa en tres tramos a la base integrada por el valor de los depósitos de los clientes en las entidades de crédito con oficinas en Andalucía.

Se aumenta el tipo de gravamen del Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte para aquellos especialmente contaminantes o de elevado valor.

Se crea el Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso en Andalucía, repercutiendo los establecimientos comerciales sobre los clientes un importe por cada bolsa de plástico de un solo uso, suministrada para el transporte de las compras realizadas.

Se incrementa el tipo aplicable en el Impuesto sobre Residuos Radiactivos de 7.000 a 10.000 euros por metros cúbicos de residuos.

Finalmente, en el caso del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, se regula el tipo autonómico.

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

La mitad del total nacional de tierras destinadas a dehesa radican en Andalucía (1,25 millones de hectáreas, que suponen el 14 % de la superficie regional). Las dehesas andaluzas se distribuyen principalmente en Sierra Morena y las serranías gaditanas y subbéticas. Entre estos enclaves, destacan los parques naturales de Los Alcornocales (Málaga y Cádiz), Sierra de Aracena y Picos de Aroche (Huelva) y Sierra Norte de Sevilla. Andalucía cuenta con la

Reserva de la Biosfera de las Dehesas de Sierra Morena, declarada por la Unesco en 2002 y que con sus 424.000 hectáreas es el mayor espacio protegido de este tipo en España y uno de los mayores del planeta. Un total de 128 municipios andaluces tienen más de una cuarta parte de sus términos ocupados por dehesas y encuentran en ellas la base de su economía y de su patrimonio natural. El origen de este ecosistema se encuentra en el aclaramiento y limpieza de los bosques originarios de encinas y alcornoques para integrar aprovechamientos asociados (agrícolas, ganaderos, forestales y cinegéticos) sin alterar los equilibrios ecológicos. Actualmente, las principales actividades económicas se ligan al corcho (80% de la producción nacional) y al cerdo ibérico, el ganado ovino y el toro de lidia. La diversidad biológica, el carácter de refugio para especies amenazadas de la flora y la fauna, el papel que desempeñan en territorios en los que apenas hay otras alternativas económicas, la producción de alimentos biológicos o el gran potencial para el desarrollo del el turismo rural, constituyen algunos de los valores más destacados de la dehesa.

Desde el punto de vista medioambiental, estos territorios se protegen desde distintas perspectivas sectoriales a través de diversas leyes y planes autonómicos en materias tales como la ordenación territorial, la protección forestal, la lucha contra incendios o la legislación de espacios naturales protegidos. Retomando una iniciativa que se remonta al Acuerdo de 18 de octubre de 2005 por el que se adoptó el llamado “Pacto Andaluz por la Dehesa”, la Ley pretende completar la actual protección sesgada aportando una visión de conjunto centrada en el propio ecosistema, al que define como “paisaje humanizado”, agroecosistema fruto actuación secular de las poblaciones locales en el medio.

La oportunidad de la Ley se refuerza por el hecho de que la conservación de las dehesas está hoy comprometida por una serie de amenazas en el equilibrio de sus recursos y su sistema de explotación. Factores como el síndrome del decaimiento del arbolado y la falta de regeneración están provocando el deterioro progresivo de uno de los elementos clave de este ecosistema. Además, la necesidad de rentabilizar las producciones, la dificultad para encontrar trabajadores cualificados, el insuficiente nivel de asociacionismo o la complejidad para transformar y comercializar sus productos ponen en peligro su economía y, con ello, el mantenimiento de su identidad. Según dice la Exposición de Motivos de la Ley, “afrontar esta realidad requiere de una actuación coordinada que implique tanto a las administraciones públicas, incluidos los ayuntamientos, como a los propietarios o arrendatarios de las explotaciones de dehesa, a los representantes de los sectores productivos vinculados a este agroecosistema y a todas las entidades, asociaciones o colectivos con intereses en la preservación y el fomento del mismo”.

El apoyo competencial de la Ley está en el artículo 48.3.a) del Estatuto, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1. 11.^a, 13.^a, 16.^a, 20.^a y 23.^a de la Constitución, en materia de ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales, así como el desarrollo rural integral y sostenible. Asimismo, el artículo 57.1.a) y d) del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la CE, competencias en materia de montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales, los pastos y tratamiento especial de zonas de montaña. Junto a ello, los títulos competenciales en materia medioambiental refuerzan la competencia legislativa para la protección adicional de este ecosistema. Y aunque es cierto que la protección de la dehesa desde el punto de vista medioambiental está contemplada en la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales; la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección, esta ley se considera conveniente reforzar esa protección en atención a la singularidad de la dehesa, al confluir en ella tanto parámetros ambientales como agrarios y culturales.

Ha de recordarse también que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio, hace una consideración explícita de la dehesa andaluza, estableciendo en la Determinación 130 la necesidad de un Programa Regional de Conservación y puesta en valor de la dehesa, para el que establece orientaciones y líneas de actuación.

La peculiaridad de este ecosistema ha sido específicamente reconocida en el artículo 2.2 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, al considerar que a los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral y, en particular, a las dehesas les será de aplicación dicha Ley en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales, sin perjuicio de la aplicación de la normativa que les corresponda por sus características agropecuarias. Asimismo, otras dos leyes de ámbito nacional, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, han incorporado importantes aspectos en la programación de actuaciones en el ámbito rural y en los instrumentos de fomento, que son merecedores de una atención especial en esta Ley.

El reconocimiento de la dehesa como un espacio integral y multifuncional lleva a la Ley a extender esta visión a todas las Administraciones que tienen competencia sobre aspectos ligados con su gestión. La confluencia de aprovechamientos e intereses privados y públicos no puede ser obstáculo para una eficiente relación de los propietarios con la Administración; principio que se ha visto reforzado con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que obliga a los Estados miembros a simplificar los trámites y procedimientos.

El Título Preliminar de la Ley establece el objeto y finalidad de la Ley, que está dirigida a promover una gestión y explotación racional y sostenible de la dehesa, su mejora y conservación.

En el Título I, se definen los instrumentos para favorecer una planificación y gestión integral y sostenible de las dehesas. Se prevé la elaboración del Plan Director de las Dehesas de Andalucía como instrumento de planificación general para estos agrosistemas y, con carácter voluntario, la elaboración por parte de las personas titulares de dehesas de Planes Integrados de Gestión que se adecuen a los criterios del Plan Director. Por último, se crea la Comisión Andaluza para la Dehesa, estableciendo su composición y funciones.

El Título II, dedicado a la investigación y formación en torno a la dehesa, recoge el necesario impulso en estas materias mediante la definición de líneas estratégicas a seguir y a través de unidades o centros específicos.

Por último, en el Título III se prevé la puesta en marcha de medidas de fomento que vinculen contractualmente los esfuerzos adicionales que hayan de poner en práctica los gestores de la dehesa para alcanzar los objetivos que se fija esta Ley, incluyendo también medidas adicionales que garanticen la conservación y protección de estos espacios.

Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes en materia de reordenación del sector público (BOJA núm. 147, de 28 de julio de 2010)

En línea con los objetivos fijados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de junio de 2010 de rebajar el déficit autonómico, la reordenación del sector público andaluz, anunciada ya por el Presidente Griñán en su discurso de investidura, tiene un objetivo claro: adelgazar el sector público andaluz con el objetivo de la reducción del gasto y racionalizar la estructura

orgánica de los servicios centrales y periféricos de la administración autonómica. En términos cuantitativos, el Decreto-Ley prevé que el conjunto de sus medidas supongan un ahorro total de más de 100 millones de euros hasta 2013, la desaparición de 111 entidades instrumentales y la modificación o transformación de otras 16.

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

Según la Exposición de Motivos del Decreto-Ley, *“el Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía incide en la estricta reordenación de las estructuras, optimizando las nuevas formas organizativas, pero asentando, a la vez, el empleo público. En suma, se opta por un modelo público de prestación de servicios, rechazando otros modelos liberalizadores que inciden esencialmente en la privatización de la prestación de tales servicios”*.

Paradójicamente, la plasmación de esta idea se hace en torno a una “agencialización” generalizada de muchos organismos y entidades que se concentran o refunden, en no pocos casos, en torno a una nueva Agencia pública empresarial, cuyo régimen operativo principal y de contratación de personal es de Derecho privado, que emerge ahora como ente instrumental prácticamente único en algunas Consejerías (a veces, podría hablarse –mas que de Agencia– de macro-Agencia, como en lo casos de la nueva “Agencia Andaluza del Conocimiento”, la “Agencia de Obras Pública”, la “Agencia de servicios sociales”, o la “Agencia Andaluza de instituciones culturales”). Ello requiere una reforma del régimen jurídico de las Agencias que contiene la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, pero sobre todo requiere un trasvase de personal en una doble dirección: funcionarios que pasarán a las nuevas Agencias y laborales adscritos a entidades y empresas que se extinguen que pasan también a la Agencia.

Lo que acaba de apuntarse explica que la polémica ha rodeado este Decreto-Ley desde el instante mismo de su publicación en el BOJA. Todos los

sindicatos rechazan la norma, a la que consideran contraria al estatuto básico del empleado público. De un lado, los funcionarios temen su laboralización o su adscripción funcional a una Agencia (como prevé el nuevo artículo 69 de la Ley 9/2007); de otro, se quejan de la conversión en personal laboral fijo, en las Agencias y Fundaciones de nueva creación, de los empleados de empresas públicas y demás entidades del sector público que ahora se extinguen sin haber pasado un sistema de selección de mérito y capacidad. Las quejas y movilizaciones entre los empleados públicos se acrecentaron tras el verano y saltaron a los medios de comunicación. En octubre, el PP andaluz interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra este Decreto-Ley. Varios sindicatos solicitaron al Defensor del Pueblo de Andalucía la interposición de un recurso de inconstitucionalidad y alguno (como el CSI-CSIF) llegaron a interponer un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la vía especial de protección de derechos Fundamentales, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha que el Decreto-Ley, que formulaba el plan de reordenación del que el Decreto-Ley se hizo eco. En noviembre, la Junta de Andalucía entabló negociaciones con los sindicatos y mayoritarios, UGT y CCOO, para reformar los aspectos más polémicos de la norma.

Entrando en el detalle de la reordenación puede destacarse lo siguiente. En el ámbito de Agricultura, se transforma la Agencia de Desarrollo Agrario y Pesquero en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, que adaptará la forma de régimen especial, extinguiéndose el IARA, así como las cámaras agrarias de Andalucía.

En lo referido a infraestructuras, la empresa Ferrocarriles de la Junta de Andalucía se convierte en la Agencia de Obra Pública de Andalucía para hacerse cargo también de proyectos de carreteras y equipamientos públicos, lo que implica la extinción de la actual entidad Gestión de Infraestructuras de Andalucía, SA.

En el ámbito del I+D+i, la principal novedad es la creación de la Agencia Andaluza del Conocimiento por la transformación de la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria. La nueva entidad absorbe a la Sociedad para el Impulso del Talento (Talentia, SLU) y al Centro de Innovación y Transferencia de Tecnología de Andalucía, SAU. Por su parte, la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) absorbe a Fomento, Asistencia y Gestión Integral de Andalucía, SA (Fagja). Además, se dispone la extinción por liquidación de las sociedades Linares Fibras Industriales, SAU, Incubadora de Emprendedores de Andalucía, SLU, y Fomento Empresarial, SA.

El Servicio Andaluz de Empleo pasa a configurarse como Agencia de régimen especial, con absorción de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo. Asimismo, está prevista la extinción, por una comisión liquidadora, de los 95 consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico (UTDLT). El resultante de esta liquidación será objeto de traspaso, preferentemente al Servicio Andaluz de Empleo.

En materia de salud, la principal decisión adoptada es la designación de la Agencia Pública Empresarial Hospital Costa del Sol como cabecera del grupo integrado por las agencias públicas sanitarias Bajo Guadalquivir, Hospital Alto Guadalquivir y Poniente de Almería. La reordenación del sector público sanitario andaluz se completa con la extinción de tres fundaciones: Hospital Reina Sofía-Cajasur, por absorción en la nueva Fundación para la Investigación Biomédica de Córdoba (Fibico); Hospital Clínico, por absorción en la Fundación Pública Andaluza para la Investigación Biosanitaria en Andalucía Oriental 'Alejandro Otero' (Fibao), y Fundación Valme, por absorción en la nueva Fundación Pública Andaluza para la Investigación en Salud en Sevilla (Fisevi). Esta última entidad absorberá también a la Fundación Reina Mercedes.

En el capítulo de Servicios Sociales, se crea la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, fruto de la transformación de la Agencia para la Atención a la Dependencia. La nueva entidad absorbe a la Fundación Andaluza de Servicios Sociales (FAAS) y a la Fundación Andaluza para la Atención a las Drogodependencias (Fadais).

En el ámbito de la cultura, se crea la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, por transformación del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras, mientras que las medidas relacionadas con el medio ambiente y el agua suponen la extinción de la Agencia Andaluza del Agua y de la Empresa de Gestión Medioambiental, SA, que quedan integradas en la nueva Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

La reorganización del sector público se completa, finalmente, con la fusión de las actuales empresas Turismo Andaluz, SA, y Deporte Andaluz, SA., lo da como resultado la creación de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía SA, adscrita a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

Además de estas medidas, tanto el Decreto-Ley como el plan abordan una simplificación general de las estructuras periféricas de la Administración instrumental de la Junta de Andalucía. De este modo, se dispone un proceso para concentrar en edificios únicos las sedes y subsedes de las entidades en

aqueellos municipios donde existan varias. Esta reubicación unificada supondrá un ahorro de costes por la mayor eficiencia en los gastos de alquiler y mantenimiento. La plasmación de esta idea ha fructificado en otras, incluso algunas de orientación inversa. Así fue anunciado por la Consejera de Economía y Hacienda a mitad de octubre, en el marco de la presentación de los presupuestos para 2011, un proyecto más general y ambicioso: en dicho ejercicio presupuestario se ha proyectado ingresar casi 1000 millones de euros mediante una operación de venta y alquiler de gran parte del patrimonio inmobiliario de la Junta de Andalucía. La operación consistiría en que los Institutos, Agencias, Fundaciones y demás entidades del sector público comprarán dichos inmuebles para seguir siendo ocupados por las mismas dependencias administrativas de la Junta de Andalucía que hoy lo ocupan, que abonarán un alquiler durante un número determinado de años, sin que –por lo demás– el importe de esos arrendamientos se compute como deuda financiera, por lo que no repercutiría en el compromiso de contención del déficit.

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

Ha sido un asunto bastante sonado, que quedará para los anales de las curiosidades del parlamentarismo andaluz, que la primera medida que hace esta Ley sea la de derogar la Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (publicada en el BOJA núm. 121, de 22 de junio de 2010). Es preciso explicar mínimamente el desaguizado de que, en poco más de un mes, una Ley de Aguas siga a otra de signo contrario que, a más INRI, no ha llegado a entrar en vigor, pues preveía una *vacatio legis* de tres meses (mientras que la segunda entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOJA).

Esta segunda Ley de Aguas, tramitada como proposición de Ley por la vía de urgencia, es el remedio parlamentario ideado por el grupo socialista para recomponer un “error”: la primera Ley aprobada en mayo incluyó 29 enmiendas del Grupo popular votadas afirmativamente por la mayoría de la Cámara en la sesión plenaria de aprobación definitiva del proyecto, siendo así que dichas enmiendas alteraban sustancialmente el texto del proyecto gubernamental (parece ser que el “error” radicó en un fallo en la indicación del sentido del voto por parte del Grupo parlamentario socialista). Lo más curioso y paradójico es que, suponiendo el sentido del voto socialista, el Grupo parlamentario popular votó en contra del proyecto (y de sus propias enmiendas, por tanto).

La Ley de Aguas, en su versión “definitiva”, viene a desarrollar el artículo 197.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el que se establece que “*los poderes públicos de Andalucía protegerían el ciclo integral del agua y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general*”. El objetivo básico de la Ley es articular un modelo de gestión basado en el aprovechamiento sostenible del recurso, regulando sus usos, primando el abastecimiento y los caudales ecológicos e impulsando aquellos que permitan una mayor creación de riqueza, empleo y cohesión territorial; todo ello en consonancia con las exigencias medioambientales de la Directiva Marco de Agua.

En lo que respecta a su articulado, la Ley regula la planificación hidrológica intentando superar la concepción del agua como un recurso económico, para lo que hace primar criterios de sostenibilidad y ordenación territorial, dándole un sentido unitario a las distintas necesidades hídricas del territorio. La principal novedad que la normativa llevará a cabo en este aspecto será la flexibilización del régimen concesional, con la equiparación de las actividades económicas para conseguir dar un impulso a aquellos nuevos sectores que generen mayor riqueza y sean medioambientalmente sostenibles. Los Bancos Públicos del Agua serán los instrumentos que podrán llevar a cabo esta flexibilización, atendiendo a nuevas demandas y dando entrada a nuevos sectores eficientes en el uso del recurso.

La Ley pone también especial atención a la participación de la sociedad en la gestión del agua, en el sobreentendido de que la gestión eficiente de los recursos hídricos ha de contar con la colaboración de la ciudadanía, usuarios e interesados. El papel activo de los ciudadanos en la gestión hídrica no se entiende sin la información, por ello, la Ley incide en la necesidad de la transparencia informativa creando un Observatorio Andaluz del Agua. Un órgano que recogerá, analizará y facilitará a los ciudadanos la información e intentará articular la participación activa de todos los colectivos interesados en la gestión del agua.

Por otra parte, la nueva normativa compromete al Gobierno a impulsar de medidas orientadas a mejorar el estado ecológico de todas las masas de agua de Andalucía, como marca la Directiva europea. Para ello, se contempla la elaboración de un Plan de infraestructuras de depuración con el fin de alcanzar que todas las aguas residuales que generan los núcleos urbanos andaluces se viertan a los ríos en las mejores condiciones posibles, independientemente de la capacidad de gestión que tengan los municipios. De ahí que la Ley de Aguas impulse la promoción de las entidades supramunicipales, como principales actores a la hora de gestionar el ciclo urbano del agua, manteniendo así la preeminencia de los municipios.

Además de la depuración, la Ley regula la gestión de los ecosistemas fluviales y su conservación, con medidas que inciden fundamentalmente en el dominio público hidráulico, fomentando los deslindes y la recuperación de los niveles de calidad de las aguas. La consecución del buen estado de las masas de agua en Andalucía no sólo se refiere a las superficiales sino también a los recursos hídricos subterráneos, regulando su gestión e impulsando la creación de comunidades de usuarios para estos recursos. Además introduce nuevas medidas para controlar la extracción de agua de los acuíferos, incluidas aquellas captaciones menores de 7.000 metros cúbicos, y poniendo especial interés en las medidas de protección de aquellos que están en riesgo de sobreexplotación.

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

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