

# COLECCIÓN DICTÁMENES

Consejo Económico y Social de Andalucía

DICTÁMENES 2008-2009



JUNTA DE ANDALUCÍA

Consejo Económico y Social



**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA**

**DICTÁMENES 2008-2009**

**Primera edición: Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla, abril de 2010**

**(Colección Dictámenes e Informes)**

**224 páginas; 158 x 237 cm**

**D.L.: SE-864-2010**

**EDITA**

Consejo Económico y Social de Andalucía

Calle Gamazo, 30. 41001 Sevilla

Teléf.: 95 506 62 51

Fax: 95 506 58 07

E-mail: biblioteca.ces.cem@juntadeandalucia.es

Página web: [www.juntadeandalucia.es/empleo/ces](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/ces)

**COORDINACIÓN**

Área de Comunicación. CES de Andalucía

**MAQUETACIÓN**

Lienzo Gráfico

**FOTOGRAFÍAS DE PORTADA**

Luis Serrano

**COMPOSICIÓN DE PORTADA**

Lienzo Gráfico

**IMPRIME**

Lienzo Gráfico

**DEPÓSITO LEGAL**

SE-864-2010

Esta publicación está disponible para la consulta en el Centro de Documentación del Consejo Económico y Social de Andalucía y accesible a texto completo en <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/ces> (dentro del apartado "Trabajos y publicaciones"). Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, óptico, electrónico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso del editor.

**COLECCIÓN DICTÁMENES**  
**Consejo Económico y Social de Andalucía**  
**DICTÁMENES 2008-2009**



Consejo Económico y Social



DICTÁMENES 2008-2009 / INTRODUCCIÓN



El Consejo Económico y Social de Andalucía tiene establecida en su Ley de Creación como una de sus funciones principales la emisión, con carácter preceptivo, de dictámenes e informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos de decreto que regulen materias socioeconómicas y laborales que, a juicio del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias indicadas, a excepción del Anteproyecto de Ley de Presupuestos.

Desde que iniciara su actividad en 1999 como cauce permanente de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos y laborales, tras su creación por la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, el CES de Andalucía ha elaborado dictámenes de un total de 87 proyectos normativos de gran importancia para la Comunidad Autónoma.

El valor de las materias analizadas, el grado de especialización y, sobretudo, su trascendencia social han marcado el trabajo acometido en el seno del Consejo. Un trabajo, además, que ha contado con el esfuerzo de todos sus consejeros y consejeras por alcanzar un objetivo común compartido por todos: la búsqueda permanente del consenso a través de un diálogo generoso y de una gran responsabilidad por el desarrollo socioeconómico de Andalucía. Una buena prueba de este compromiso es la unanimidad que ha respaldado todos los dictámenes del CES de Andalucía en 2008 y 2009.

Después de más de diez años desde su constitución, los consejeros y consejeras del CES andaluz mantienen viva la finalidad para la que fue creado: permitir que se oiga la voz de la sociedad civil organizada de Andalucía a través de unos trabajos que buscan constantemente alcanzar las máximas cotas de calidad.

Esta importante labor es la que se recoge en el libro de dictámenes correspondiente a 2008 y 2009 que tiene en sus manos y con el que continua la línea emprendida hace años por congregarse en un volumen los dictámenes emitidos por el CES de Andalucía. Así, este tercer libro se une a los dos editados anteriormente: el recopilatorio de 2000 a 2006 y el de 2007.





DICTÁMENES DEL CES DE ANDALUCÍA / **ÍNDICE**

## AÑO 2008

DICTAMEN 1/2008 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA. PÁG. 011

## AÑO 2009

DICTAMEN 1/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES PARA EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. PÁG. 029

DICTAMEN 2/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DEL FONDO DE APOYO A LAS PYMES AGROALIMENTARIAS, DEL FONDO DE APOYO A LAS PYMES TURÍSTICAS Y COMERCIALES, DEL FONDO DE APOYO A LAS PYMES DE INDUSTRIAS CULTURALES, Y DEL FONDO PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ANDALUZA. PÁG. 045

DICTAMEN 3/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA. PÁG. 055

DICTAMEN 4/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES DICTADAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS. PÁG. 069

DICTAMEN 5/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN ANDALUCÍA. PÁG. 077

DICTAMEN 6/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA DEHESA. PÁG. 099

DICTAMEN 7/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE ASOCIACIONES PROFESIONALES DEL TRABAJO AUTÓNOMO DE ANDALUCÍA Y SE APRUEBA SU REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. PÁG. 113



- DICTAMEN 8/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ORDENACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN ANDALUCÍA.** PÁG. 129
- DICTAMEN 9/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN LABORAL Y LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DE ANDALUCÍA.** PÁG. 145
- DICTAMEN 10/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGUAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.** PÁG. 157
- DICTAMEN 11/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA, LA LEY 9/1988, DE 25 DE NOVIEMBRE, DEL COMERCIO AMBULANTE, LA LEY 3/1992, DE 22 DE OCTUBRE, DE FERIAS COMERCIALES OFICIALES DE ANDALUCÍA, PARA SU ADAPTACIÓN A 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.** PÁG. 177
- DICTAMEN 12/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSAS LEYES PARA LA TRASPOSICIÓN 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.** PÁG. 197
- DICTAMEN 13/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO SOBRE EL REGLAMENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.** PÁG. 205



**DICTÁMENES DEL CES DE ANDALUCÍA / AÑO 2008**





# DICTAMEN 1/2008 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
19 de mayo de 2008*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que regulen materias socioeconómicas y laborales y, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias.

En este sentido, el pasado día 24 de abril de 2008 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 24 de abril de 2008, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto sobre el que el CES de Andalucía tiene el encargo de emitir Dictamen, vendrá a desarrollar los preceptos contenidos en la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética de Andalucía, norma que supone la respuesta del Parlamento y del Gobierno Andaluz ante la problemática del cambio climático.

La citada Ley se articula en torno a dos grandes objetivos: el fomento de las energías renovables, configurándolas como prioritarias frente al resto de energías primarias, al establecer una serie de obligaciones para los nuevos edificios e instalaciones industriales, tanto privados como públicos; y la promoción del ahorro y la eficiencia energética, prohibiendo las correspondientes autorizaciones y licencias para aquellos nuevos edificios e instalaciones que no acrediten el cumplimiento de estos objetivos, lo que se hará a través del correspondiente Certificado Energético Andaluz. Asimismo la Ley impone obligaciones de aprovechamiento energético a los transportes e instalaciones de gestión de residuos y vertederos.

Todo lo anterior pretende producir efectos económicos positivos en el sistema económico andaluz, mediante al ahorro, la racionalización de procesos productivos y el desarrollo de tecnología propia.

El Proyecto de Decreto que se analiza, a través de sus ciento treinta y un artículos, supone el desarrollo pormenorizado de los objetivos relacionados.

La estructura del mismo es la siguiente:

### **TÍTULO I: "EDIFICIOS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN" (ARTÍCULOS 1 A 41)**

Dividido en los capítulos siguientes:

**CAPÍTULO I: "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 A 7)**

**CAPÍTULO II: "EXIGENCIAS BÁSICAS DE APROVECHAMIENTO DE ENERGÍAS RENOVABLES, AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA" (ARTÍCULOS 8 A 15)**

**CAPÍTULO III: "CALIFICACIÓN DE EFICIENCIA ENERGÉTICA" (ARTÍCULOS 16 A 18)**

**CAPÍTULO IV: "PLAN DE GESTIÓN DE LA ENERGÍA" (ARTÍCULOS 19 A 25)**

**CAPÍTULO V: "CERTIFICADO ENERGÉTICO ANDALUZ" (ARTÍCULOS 26 A 37)**

**CAPÍTULO VI: "DOCUMENTOS RECONOCIDOS" (ARTÍCULOS 38 A 41)**

En él se establece el régimen jurídico al que quedarán sometidos los edificios incluidos en su ámbito de aplicación.



## **TÍTULO II: "NUEVAS INDUSTRIAS E INSTALACIONES" (ARTÍCULOS 42 A 76 )**

Dividido en los capítulos siguientes:

CAPÍTULO I: "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 42 A 47)

CAPÍTULO II: "EXIGENCIAS BÁSICAS DE APROVECHAMIENTO DE ENERGÍAS RENOVABLES, AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA" (ARTÍCULOS 48 A 49)

CAPÍTULO III: "EVALUACIÓN ENERGÉTICA DEL PROYECTO DE INSTALACIÓN" (ARTÍCULOS 50 A 52)

CAPÍTULO IV: "PLAN DE GESTIÓN DE LA ENERGÍA" (ARTÍCULOS 53 A 59)

CAPÍTULO V: "CERTIFICADO ENERGÉTICO" (ARTÍCULOS 60 A 72)

CAPÍTULO VI: "DOCUMENTOS RECONOCIDOS" (ARTÍCULOS 73 A 76)

Regula las obligaciones de carácter energético que deberán cumplir las nuevas instalaciones industriales y otros centros de gran consumo energético.

## **TÍTULO III: "OBLIGACIÓN DE USO DE BIOCARBURANTES Y BIOGAS" (ARTÍCULOS 77 A 92)**

Dividido en los capítulos siguientes:

CAPÍTULO I: "OBLIGACIÓN DE USO DE BIOCARBURANTES" (ARTÍCULOS 77 A 85)

Estableciendo dichas obligaciones de acuerdo con la Directiva 2003/30/CE del Parlamento y del Consejo, de 8 de mayo.

CAPÍTULO II: "OBLIGACIÓN DE APROVECHAMIENTO DE BIOGÁS" (ARTÍCULOS 86 A 92)

Dedicado a aquellas instalaciones de gestión de residuos y vertederos.

## **TÍTULO IV: "ORGANISMOS COLABORADORES AUTORIZADOS EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES Y EFICIENCIA ENERGÉTICA" (ARTÍCULOS 93 A 120)**

Dividido en los capítulos siguientes:

CAPÍTULO I: "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 93 A 95)

CAPÍTULO II: "REQUISITOS, AUTORIZACIÓN Y REGISTRO DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES" (ARTÍCULOS 96 A 106)

CAPÍTULO III: "RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES" (ARTÍCULOS 107 A 113)

CAPÍTULO IV: "CONTROLE INSPECCIÓN DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES"  
(ARTÍCULOS 114 A 120)

**TÍTULO V: "CONTROL ADMINISTRATIVO, INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR" (ARTÍCULOS 121 A 131)**

CAPÍTULO I: "CONTROL E INSPECCIÓN" (ARTÍCULOS 121 A 126)

CAPÍTULO II: "RÉGIMEN SANCIONADOR" (ARTÍCULOS 127 A 131)

Además aparecen las siguientes disposiciones:

**DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.**

Instalaciones de alumbrado público y señalización semafórica.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Edificios en construcción y proyectos en tramitación.

*Segunda.* Instalaciones en funcionamiento y proyectos en tramitación.

*Tercera.* Habilitación a Organismos de control autorizados por el campo reglamentario de la edificación e instalaciones térmicas.

*Cuarta.* Calificación de eficiencia energética mínima.

*Quinta.* Obligación del uso de biocarburantes.

**DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Modificación el Decreto 122/1999 de 18 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de establecimientos industriales de Andalucía.

*Segunda.* Desarrollo, aplicación y adaptación.

*Tercera.* Informatización de comunicaciones.

*Cuarta.* Entrada en vigor.

El texto cuenta además con catorce Anexos, con los que se cierra el mismo, y en los que se recogen los modelos a cumplimentar como resultado de las obligaciones que se imponen a la entrada en vigor del Decreto

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora positivamente la iniciativa del Gobierno de elaborar un Decreto para fomentar las energías renovables y el ahorro y eficiencia energética en la Comunidad Autónoma Andaluza como mecanismo para conseguir un sistema energético más sostenible, autónomo y autosuficiente, en línea con la estrategia en materia de cambio climático auspiciada por el Gobierno andaluz.

Entendemos, no obstante, que la aplicación de este tipo de normativas a una parte importante del tejido productivo andaluz, como es el caso del sector de la construcción, la industria, o el sector del transporte, puede traer consigo un incremento de los costes de producción, así como un aumento y dilación de las tramitaciones administrativas que lleva aparejada cualquier actividad productiva.

En consecuencia, advertimos del riesgo que la aplicación de un Decreto tan innovador como el que se somete a Dictamen de este Consejo puede conllevar, en algunos casos, un incremento de los costes de los productos o servicios que se ofrecen y elaboran en nuestra Comunidad, lo que puede incidir negativamente en la competitividad de nuestro tejido productivo.

Por todo lo anterior, debe instarse a las Administraciones competentes e implicadas a que realicen sus mejores esfuerzos para que esos posibles efectos negativos sean disminuidos o anulados.

Por otra parte, se valora de manera favorable el efecto beneficioso que puede tener para la competitividad del tejido productivo andaluz la concesión de ayudas e incentivos por parte del Gobierno para implementar mecanismos de ahorro y eficiencia energética en las instalaciones productivas de nuestra Comunidad.

Para el cumplimiento de este Decreto será necesario la realización de importantes inversiones en los próximos 7 años, tanto por el sector público como el privado (más de 1000 millones de euros según los cálculos de la propia Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa), que a su vez deben revertir en creación de numerosos puestos de trabajo.

Asimismo este Consejo quiere también reseñar que la aplicación de este Decreto va a lograr un ahorro de emisiones de CO<sub>2</sub> importante en la estrategia contra el cambio climático.

Particular interés manifestamos por la figura del “gestor energético” recogido en los artículos 25 y 59 del presente borrador, desde una doble perspectiva: creación de empleo, y por otra, el soporte que pueda significar para futuras mejoras tecnológicas en materia de eficiencia energética.



No obstante quedan aún aspectos importantes de la Ley pendientes de desarrollo, tales como las medidas de promoción y aprovechamiento de la biomasa o las medidas de promoción y uso de los biocarburantes en el ámbito agrícola, pesquero y en el transporte marítimo.

En otro orden de cosas, y teniendo en cuenta que el de Decreto se dicta, como recoge la Exposición de Motivos, en desarrollo de la Ley 2/2007, de 27 de mayo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía, a continuación se llama la atención sobre una serie de cuestiones de carácter formal y cuya corrección entendemos necesaria.

En relación con los incentivos económicos, financieros, tributarios y honoríficos a los que se refiere la Ley, el futuro Decreto carece de la necesaria concreción y claridad que los justifique. En este sentido, entendemos que esta norma debería profundizar en el desarrollo de la regulación de estos aspectos, fundamentales para la consecución de los objetivos que se plantean.

Por otra parte, en el artículo 2.2. del Proyecto de Decreto se contiene una referencia a los edificios existentes que podría suponer una extralimitación por parte de una norma reglamentaria, ya que la Ley, en su artículo 16, únicamente recoge como medida de promoción de la energía solar, la obligación de incorporarla a edificios existentes que sufran una rehabilitación que altere su configuración arquitectónica. Sin embargo, el Decreto obliga a cumplir esta obligación a todos los edificios que, con motivo de una ampliación, incrementen su consumo de energía primaria en un 30%, ratio que podría plantear dudas legales.

De igual forma, consideramos que no se regula de manera suficiente el sistema de información que deberá emitir la empresa distribuidora de energía eléctrica a la Administración, ni en cuanto al procedimiento ni a la forma, por lo que, de no corregirse esta carencia, podrían surgir problemas de interpretación, que podrían derivar incluso en la aplicación del régimen sancionador.

Por lo que se refiere al Certificado Energético Andaluz, en el Decreto se centra la cuestión del control energético alrededor de dicho certificado, que se configura como requisito previo y obligatorio para la construcción, ocupación y puesta en funcionamiento de los edificios incluidos en el ámbito de aplicación de este Decreto.

El Certificado es emitido por la Consejería competente, quedando inscrito en el correspondiente registro y, naturalmente, en la base de datos pertinente. Se prevé que una copia del Certificado debe ser exigida por la empresa suministradora, la cual no deberá otorgar contrato de suministro hasta entonces. En caso de incumplimiento, se establece

un severo régimen sancionador, por el que, para una infracción muy grave, la sanción podrá ser de entre 60.001 y 300.000 euros. Este sistema obliga a las empresas distribuidoras y comercializadoras a llevar un exhaustivo y permanente control del Certificado, imponiéndole para ello este Decreto unas obligaciones que, en la mayor parte de los casos, excede de sus capacidades y competencias.

Esta labor de control y de vigilancia, que por definición legal es función de la Administración, se traslada de esta manera a estas sociedades distribuidoras, que no disponen de las competencias ni de las facultades coercitivas necesarias para llevarlas a cabo, y cuya labor, por otra parte, resulta en ocasiones imposible. Por ejemplo, para perseguir la vigencia o extinción del certificado, o cuando se le exige conocer cuál es el consumo de energía primaria de la instalación del centro de consumo, información que sólo tiene el propio consumidor o la Administración competente, que es la que conoce la globalidad del proyecto y el total de las distintas energías primarias que debe consumir.

Con esta regulación, por tanto, se está imponiendo a las empresas distribuidoras una labor de control, sin tener acceso a la información sobre consumo de energía primaria. Ante la imposibilidad de que las empresas suministradoras conozcan qué edificios pertenecen al ámbito de aplicación de los Títulos I y II del presente borrador, sería necesaria la expedición, por parte de la Consejería, de un documento que acreditase, en su caso, la no obligatoriedad de obtención del Certificado Energético Andaluz, ya sea por ajustarse a alguna de las excepciones contempladas, o bien por tratarse de aumentos de consumo no superiores al 30% del consumo previo.

El futuro Decreto obliga, además, a duplicar la documentación que debe exigirse a los clientes en el momento de contratar, cuando dicha nueva exigencia puede resultar innecesaria. Así, en el artículo 27.4 se prohíbe contratar el suministro sin obtener una copia del Certificado Energético; y en el apartado 3 del mismo artículo, no se permite el otorgamiento de licencia de primera ocupación sin dicho Certificado. Pues bien, como quiera que las empresas suministradoras precisan que los clientes aporten copia de la licencia de primera ocupación para contratar, y ésta no se puede otorgar sin el Certificado Energético, entendemos que bastaría con disponer con la licencia de primera ocupación, que debería ser suficiente para la contratación, ya que ella no es posible sin la obtención del Certificado Energético.

Asimismo, la imposición prevista en el Proyecto de tener que verificar nuevamente cada 10 años, por parte de las Empresas distribuidoras, la obtención o vigencia de este certificado, resulta, además de redundante, imposible para estas empresas, por cuanto dicha verificación ya la ha tenido que llevar a cabo la Administración otorgante de la oportuna licencia.

En relación con lo anterior, si se crea un Registro Público e Informativo de los Certificados Energéticos en la Consejería, debería ser esta misma Consejería, donde también se expiden los Certificados de las Instalaciones Eléctricas (el denominado boletín de enganche) la que, disponiendo de ambas bases de datos oficiales, conformara la existencia del Certificado y, si es preciso, ordenara a las empresas distribuidoras lo que estime oportuno, en función de la vigencia o no del Certificado, previo el trámite procedente, en el que el cliente pueda defender sus intereses y hacer valer sus derechos.

Hemos de tener en cuenta, por una parte, que el Certificado Energético es una autorización administrativa, y como tal su concesión y su extinción están sujetos al correspondiente trámite y los procedentes recursos; y, por otra, que una de las consecuencias de su vigencia o extinción, como es el mantenimiento o suspensión del suministro eléctrico, debe ejecutarse inmediatamente, sin posibilidad de recurso y por una entidad ajena a la Administración, como es una empresa suministradora. A nuestro entender, este planteamiento pudiera ser contradictorio con el ordenamiento jurídico vigente.

En este sentido, entendemos que no es competencia de las empresas distribuidoras extinguir unilateralmente un contrato, sin trámite o procedimiento alguno, y en el que se afecta un bien tan preciado como es el suministro de energía, el cual se recuerda que es un servicio esencial, por tenerlo así declarado en su artículo 2 la Ley básica 54/1997, del sector Eléctrico.

En otro orden de cosas, este Consejo estima que debe ser objeto de revisión la inclusión de las instalaciones industriales de generación de energía eléctrica entre las del Título II obligadas a implementar medidas de ahorro y eficiencia energética. En nuestra opinión, estas instalaciones no deben estar incluidas en el ámbito del presente Decreto ya que, por su carácter estratégico, fundamental para el mantenimiento del suministro eléctrico, el permanente funcionamiento de dichas instalaciones no puede depender de la vigencia o no del certificado, o del cumplimiento o no de las medidas de ahorro energético, ya que no es dicho valor al que debe atenerse el funcionamiento de estas instalaciones y además, iría en contra de lo establecido en la Ley del Sector Eléctrico, al contravenir lo señalado en el artículo 21 de dicha Ley que se refiere al Régimen Ordinario de las "Actividades de Producción de Energía Eléctrica", y afectar directamente al principio de continuidad del suministro.

Por último, este Consejo entiende que resulta necesario que, entre las materias objeto de regulación, el Decreto aborde la necesidad de simplificar los trámites administrativos para el desarrollo, ejecución y puesta en marcha de cualquier proyecto que ponga en valor el potencial de generación energética a través de fuentes renovables en nuestra Comunidad.



## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### TÍTULO I. EDIFICIOS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN

#### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

##### **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

###### **Apartado b)**

En este apartado sobre edificios existentes se dicta que, siempre y cuando un edificio no pueda acreditar el consumo previo, éste se considera que es nulo.

De esta manera cualquier edificio que haya permanecido cerrado y quiera ponerse en servicio va a tener un incremento del consumo infinito, por lo que estará obligado a sacar su certificado energético y al cumplimiento de las normas sobre calificación y ahorro, ya que de lo contrario se podría producir el cierre del edificio si no alcanza como mínimo la letra D (según la calificación de eficiencia energética regulada en el artículo 16 del Proyecto de Decreto).

Por este motivo, este Consejo entiende que, para el caso de edificios o instalaciones que hayan permanecido cerrados, se debería establecer algún tipo de exención, como mínimo para impedir que se puedan ver cerrados si no cumplen los mínimos establecidos en el Decreto.

##### **Artículo 6. Documentos reconocidos**

Respecto a este artículo, se propone que las exigencias básicas que se mencionan en el artículo de referencia tengan un desarrollo más amplio, con el fin de satisfacer el requisito básico de "Ahorro de Energía", establecido en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

#### CAPÍTULO II. EXIGENCIAS BÁSICAS DE APROVECHAMIENTO DE ENERGÍAS RENOVABLES, AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

##### **Artículo 11. Cláusula de adaptación tecnológica**

Este artículo obliga a que las instalaciones que utilicen fuentes renovables se diseñen con las mejores tecnologías disponibles.

No obstante, en nuestra Comunidad no existe hasta el momento, ni a través de nor-

mativa europea ni nacional, ningún tipo de registro de mejores tecnologías disponibles, por lo que no parece adecuado exigir algo que actualmente no es viable técnicamente.

## CAPÍTULO III. CALIFICACIÓN DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

### **Artículo 16. Calificación de eficiencia energética de un edificio**

#### **Apartado 6**

En este apartado se establece que ningún edificio cuya calificación de eficiencia energética sea menor a la categoría D podrá ser construido, ocupado o puesto en funcionamiento.

A este respecto, entendemos que debería arbitrarse algún mecanismo para no tener que llegar a impedir la ocupación, al objeto de que no se vean perjudicados terceros de buena fe, ya que no sería justo que éstos vieran limitado su derecho a la propiedad por actuaciones que no corresponden a su ámbito de responsabilidad.

### **Artículo 18. Medidas administrativas**

#### **Apartado 3**

Se considera necesario que se haga una apuesta más contundente, por parte de la Junta de Andalucía, de cara al establecimiento de los incentivos económicos, financieros, tributarios u honoríficos para fomentar los máximos niveles de eficiencia energética en las edificaciones, del mismo modo que se realiza en el artículo 73, aplicable a las nuevas industrias e instalaciones. Consecuencia de lo cual, se propone la sustitución del tiempo verbal "*podrá establecer*" por "**establecerá**".

## CAPÍTULO V. CERTIFICADO ENERGÉTICO ANDALUZ

### **Artículo 30. Registro de Certificados**

#### **Apartado 2**

Se crea mediante el presente Decreto el Registro de Certificados Energéticos Andaluces, sin embargo no se regula suficientemente.

Se interesa por tanto un mayor desarrollo de su contenido, con el fin de que despliegue su máxima eficacia y no dependa de posteriores desarrollos normativos para su puesta en marcha y funcionamiento.

## TÍTULO II. NUEVAS INDUSTRIAS E INSTALACIONES

### CAPÍTULO II. EXIGENCIAS BÁSICAS DE APROVECHAMIENTO DE ENERGÍAS RENOVABLES, AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

#### **Artículo 48. Generación de energía térmica con energías renovables**

##### **Apartado 1. Letras a) y b)**

Consideramos excesivos los aportes de 30% y 20% con energías renovables para el calentamiento de agua caliente o de fluidos térmicos de hasta 75 °C o 100 °C, respectivamente, por cuanto estas exigencias suponen una inversión adicional en equipos, infraestructuras y terrenos que harían inviable la actividad industrial en nuestro territorio. Con ello, además, Andalucía se situaría en una posición de desventaja frente a las Comunidades vecinas a la hora de instalar nuevas industrias.

##### **Apartado 2**

En este apartado se contemplan las exenciones a las exigencias anteriormente comentadas. Sin embargo, éstas no están del todo definidas quedando, por tanto, a expensas de la interpretación de la Administración correspondiente.

Si bien este Consejo comparte, como se ha señalado anteriormente, las líneas generales del presente Decreto, entendemos que debe asumirse la necesidad del avance progresivo de las energías renovables, pero siempre y cuando no vaya en detrimento del desarrollo industrial en nuestra Comunidad.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, consideramos mucho más viable, compatible y competitivo, actuar en la mayoría de nuevas instalaciones industriales con medidas de ahorro y eficiencia energética, en lugar de imponer el uso de energías renovables, ya que muy frecuentemente éstas últimas tienen periodos de amortización elevados.

Por todo ello, proponemos que se contemple en la norma la posibilidad de que la empresa pueda optar entre utilizar medidas de ahorro y eficiencia, o bien el empleo de energías renovables. En todo caso, deberían contar con un distintivo energético y, por supuesto, con una subvención por parte de la administración competente.

## TÍTULO III. OBLIGACIÓN DE USO DE BIOCARBURANTES Y BIOGÁS

En el presente Título se propone el fomento de los biocarburantes, estableciendo por parte de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa las medidas necesarias para que

todos los usuarios tengan acceso al uso de biocarburantes, es decir, estableciendo las medidas necesarias para que los centros de distribución dispongan de los medios para el almacenamiento y distribución de biocarburantes (bioetanol y biodiesel).

Tal como este Consejo ya señalara en su Dictamen emitido sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía (Dictamen 3/2006), la creación de un biodiesel especial para el transporte público requerirá de una infraestructura de almacenamiento y distribución muy difícil de implantar a nivel nacional por su elevado coste.

En este sentido, insistimos en que el uso del biodiesel, si bien supone una mejora ambiental en cuanto a las emisiones a la atmósfera, al mismo tiempo también representa un incremento de los niveles de consumo sobre los del carburante actual. Además se genera un incremento en los costes de mantenimiento de equipos y vehículos y en los gastos relacionados con la gestión de la flota, como es el caso de la instalación de puntos destinados para repostar.

Como en el citado Dictamen señalábamos, estas medidas, que representan una reducción del impacto en el medio, suponen un subida general en los costes en sectores en los que el carburante representa un porcentaje alto de los costes totales. Y señalábamos entonces, y ahora reiteramos, que reglamentariamente se deberían establecer las medidas e incentivos necesarios para que las empresas vean compensados estos incrementos de costes.

## **TÍTULO IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES AUTORIZADOS EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES, AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA**

### **CAPÍTULO III. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO**

#### **Artículo 108. Tarifas**

Consideramos que puede incurrir en ilegalidad la publicación de las tarifas que se proponen aplicar a cada ámbito de actuación de los organismos colaboradores, ya que ello podría conducir a un acuerdo para la fijación de precios por parte de las asociaciones de estas entidades.

Recuérdese que las tarifas de honorarios fueron derogadas por la ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios profesionales, y serían perseguidas por la Comisión Nacional de la Competencia. Todo ello, sin perjuicio de la potestad de negociar con el cliente, dentro del marco de la libre y leal competencia.

## **Artículo 109. Facultades del personal de inspección**

Este Consejo entiende que debería suprimirse del presente Proyecto, tanto en este artículo como los relacionados con él, las facultades de inspección que se dan al personal de los organismos colaboradores. Consideramos que no existen razones que justifiquen este otorgamiento de facultades, lo cual atenta además contra los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, reconocidos y tutelados por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Asimismo, y en consecuencia con lo que antecede, debemos significar que carecería de base legal alguna otorgar la presunción de veracidad a las certificaciones o actas de inspección y comprobación levantadas por el personal de los organismos colaboradores, las cuales solo podrían ser valoradas en cuanto a la capacidad pericial del organismo, pero no por ello dotadas de una presunción de veracidad.

## **Artículo 113. Reclamaciones**

Sin quedar suficientemente claro qué procedimientos pueden implantarse para atender las reclamaciones presentadas por causas de las funciones de comprobación e inspección de los organismos colaboradores, entendemos que en el Registro en el que han de constar las reclamaciones recibidas y las medidas adoptadas, debe indicarse asimismo el sentido, positivo o negativo de aquellas que han sido resueltas, a los efectos oportunos de comprobación por parte de la Administración competente.

## **CAPÍTULO IV. CONTROL E INSPECCIÓN**

### **Artículo 116. Acceso a instalaciones y documentación**

Debe subsanarse la errata producida en el segundo renglón, cuando se hace mención al artículo 1234; ya que las facultades del personal con funciones inspectoras se regulan en el artículo 123 del Proyecto de Decreto, no existiendo el mencionado 1234. Asimismo, se aconseja redactar este artículo de manera más clara a la hora de invocar el precepto de que se trate.

### **Artículo 120. Obligatoriedad de conservar la documentación**

Consideramos que resulta excesiva la obligación establecida en este precepto de conservar la documentación durante diez años, por cuanto puede resultar suficiente que esta obligación lo sea por cinco.



## **TÍTULO V. CONTROL ADMINISTRATIVO, INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR**

### **CAPÍTULO I. CONTROL E INSPECCIÓN**

#### **Artículo 126. Medidas provisionales**

Llama la atención que el Proyecto de Decreto prevea la posibilidad de que, bien el inspector, bien la Administración, puedan ordenar la suspensión de los suministros energéticos (entre ellos el de electricidad) a un determinado edificio, si las medidas de ahorro energético no se están llevando a cabo en las condiciones requeridas.

Esta posibilidad de suspensión del suministro por no reunir las condiciones de ahorro no está contemplada en el artículo 50 de la Ley 54/1997, que, como ha quedado dicho, tiene carácter básico, según su Disposición Final Primera. Asimismo, tampoco se contempla esta posibilidad en los artículos 84 y siguientes del R.D. 1.955/2000, que también tiene carácter básico (Disposición Final Primera), por lo que la posibilidad que se plantea en el artículo objeto de esta consideración pudiera ser contraria a Derecho.

La Legislación eléctrica vigente, “protege” el suministro de energía, porque es éste un servicio esencial, cuya suspensión o extinción puede tener graves consecuencias para terceros, por lo que no se puede llevar a cabo por cualquier causa. Piénsese que la suspensión puede determinar el cierre de una industria, o el colapso de un proceso productivo, o causar daño a las personas enfermas (como las sometidas a diálisis, o aquellas que precisen temperatura constante, o las que tengan sus medicamentos refrigerados).

#### **DISPOSICIÓN FINAL CUARTA. ENTRADA EN VIGOR**

Por el contenido y las exigencias que se derivan de la presente norma, entendemos que, a fin de que pueda ser suficientemente conocida por sus destinatarios, sería más oportuno que el futuro Decreto entrase en vigor a los seis meses de su publicación y no tan sólo a los tres meses de ésta.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía.

Sevilla, 19 de mayo de 2008

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez



**DICTÁMENES DEL CES DE ANDALUCÍA / AÑO 2009**



# DICTAMEN 1/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES PARA EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
28 de enero de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que regulen materias socioeconómicas y laborales y, que a juicio del Consejo de Gobierno posean, una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias.

En este sentido, el día 28 de mayo de 2008 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la estructura organizativa de Prevención de Riesgos Laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.

Posteriormente, en fecha 10 de junio de 2008, la propia Consejería solicitante pidió su retirada.

Finalmente, el pasado día 7 de enero de 2009, la Consejería de Empleo envía escrito de solicitud de Dictamen sobre el citado Decreto, acompañando al mismo un nuevo texto actualizado.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 7 de enero de 2008, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto sobre el que el CES de Andalucía tiene el encargo de emitir Dictamen, supone un paso más en la política puesta en marcha por el Gobierno de la Junta de Andalucía de salvaguarda de la Seguridad y Salud laboral, como se establece en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En este sentido, desde la publicación del Decreto 277/1997, de 9 de diciembre, por el que se crea el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, la Comunidad Autónoma ha dictado una prolija normativa sobre esta materia.

El Proyecto de Decreto que nos ocupa, viene a plasmar las obligaciones impuestas por la normativa estatal, constituida fundamentalmente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en su redacción dada por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, y por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, modificado por el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo.

Dichas obligaciones para la Junta de Andalucía en su calidad de empleador, se concretan en que la Administración de la Junta de Andalucía debe garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio, de un sexo u otro, en todos los aspectos relacionados con el trabajo; acción que deberá integrarse en el sistema general de gestión tanto del conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de la misma, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales.

Por lo dicho anteriormente, el Proyecto de Decreto que se analiza tiene la estructura y contenido siguientes:

### **Artículo 1. Objeto**

Continuar con la adaptación de la Administración de la Junta de Andalucía a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

### **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

Incluyendo a todo el conjunto de la Administración de la Junta de Andalucía: Consejerías, Agencias administrativas y de régimen especial; y ello tanto en el ámbito General como en la Administración Educativa, la Sanitaria y de Justicia y en sus distintas unidades centrales, provinciales y periféricas.

### **Artículo 3. Objetivos**

Se considera que el principio prioritario en el desarrollo de la actividad administrativa es la salvaguardia y promoción de la salud y seguridad del personal empleado público a su cargo y en general, de todas las personas trabajadoras que desempeñen su trabajo dependiendo de forma directa o indirecta de los órganos responsables de la misma. Para la efectividad del citado principio se desglosan los distintos objetivos.

### **Artículo 4. Responsabilidades y competencias**

Establece que la responsabilidad será de la dirección de los centros de trabajo y dependencias de la Administración de la Junta de Andalucía, y se establecen las distintas competencias, destacando las que se atribuyen a la Consejería de Justicia y Administración Pública y a la Consejería de Empleo.

### **Artículo 5. Definición del Plan de Prevención de riesgos laborales**

Herramienta a través de la cual se integra la actividad preventiva de las distintas Consejerías, Agencias administrativas y de régimen especial en el sistema general de gestión de las mismas y se establece la política común de prevención de riesgos laborales.

### **Artículo 6. Contenido del Plan de Prevención de riesgos laborales**

Que será la identificación del órgano, organización de la prevención en función de las responsabilidades y competencias establecidas, organización de la actividad en cuanto a procesos y procedimientos del sistema de gestión de la prevención y objetivos del Plan.

### **Artículo 7. Elaboración y aprobación**

Se establecen los órganos responsables de la elaboración y aprobación del Plan de Prevención de riesgos laborales, indicando además, las funciones de la Dirección General competente en materia de seguridad y salud laboral, en cuanto a la fijación de las bases, criterios y procedimientos de gestión comunes para la elaboración del mismo.

### **Artículo 8. Auditoría, revisión y actualización**

Definiendo en qué consiste cada una de ellas y a quién corresponde.

### **Artículo 9. Participación de los trabajadores**

Establece que la participación de los trabajadores en la elaboración, aplicación y evaluación del Plan de Prevención se articulará según lo dispuesto en la normativa vigente

y los Acuerdos de participación y representación que en desarrollo de este derecho están en vigor, así como los que puedan adoptarse en esta materia.

### **Artículo 10. Los Centros de Prevención de Riesgos Laborales**

Se les configura como centros de actuación directa en materia de vigilancia de la salud y de asesoramiento especializado, y de apoyo y referencia de los servicios de prevención en el ámbito de aplicación determinado en el Decreto, atribuyéndoseles una serie de funciones coordinadas por la Dirección General de la Consejería de Empleo competente en la materia.

### **Artículo 11. Dotación de medios**

Que deben ser adecuados y suficientes para el desarrollo de las funciones en cada ámbito de la organización establecida.

Además aparecen las siguientes disposiciones:

#### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera.* Desarrollo y ejecución.

*Segunda.* Plazo de dotación de medios.

*Tercera.* Coordinación de actividades empresariales.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Adaptación de los organismos autónomos a las previsiones de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

*Segunda.* Establecimiento de puestos o unidades específicas que ejercerán las funciones atribuidas a los servicios de prevención.

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Alcance de la derogación normativa.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Plazo de aprobación de los Planes de Prevención.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, 31/1995, de 8 de noviembre supuso, en el momento de su entrada en vigor, un gran cambio de mentalidad en la mayoría de las empresas, incluyendo también a las Administraciones Públicas. La prevención se asienta sobre un cambio de mentalidad y, por lo tanto, desde un principio se previó una implantación progresiva y de forma continua.

En particular, la Administración de la Junta de Andalucía, tuvo que adaptarse a esa nueva situación, en la que el nuevo marco normativo establecía que la mejora de las condiciones de trabajo de todos sus trabajadores y trabajadoras se realizaría por medio de la integración de la prevención en su sistema general de gestión y contando con la participación de éstos y de sus representantes legales.

A ello estamos asistiendo, siendo este marco en el que podemos encuadrar el actual Proyecto de Decreto por el que se regula la estructura organizativa de prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.

Se entiende que es necesario realizar la adaptación de la organización preventiva en la Administración de la Junta de Andalucía a las modificaciones que se han introducido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y en el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, para reforzar la necesidad de integrar la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de la organización a través de la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales.

Además se comparte la idea de que el actual modelo está muy centralizado en los Centros de Prevención, los cuales carecen de medios suficientes para responder a las necesidades preventivas de los centros de trabajo de las distintas Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía. Por tanto, se estima necesaria la descentralización de la organización preventiva para favorecer la integración de la prevención en el conjunto de actividades y en todos los niveles jerárquicos de la Administración de la Junta de Andalucía.

También consideramos que el texto acierta al hacer recaer en cada Consejería y Agencia, la obligación de elaborar un Plan de Prevención.

Se acierta asimismo al establecer que cada Consejería o Agencia debe contar con una organización preventiva propia. Desde el CES de Andalucía se entiende que el modelo a seguir es el que se deriva del Plan General de Prevención de Riesgos Laborales de Andalucía, consensuado con los agentes económicos y sociales y aprobado por Decreto 313/2003, de 11 de noviembre, que previó la creación de Unidades de Intervención preventiva en los distintos departamentos de la Administración de la Junta de Andalucía, tanto a nivel central como provincial, al objeto de potenciar los Servicios de Prevención propios.



El Proyecto de Decreto sometido a dictamen se titula "Decreto, por el que se regula la estructura organizativa de prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía". La denominación de la norma se corresponde perfectamente con el contenido de lo regulado y no ofrece duda alguna acerca de lo que pretende disciplinar. Sin embargo, al objeto de favorecer el más correcto uso del lenguaje posible, parece conveniente incorporar el artículo "la" antes de la mención de la materia cuya estructura organizativa el Proyecto de Decreto reglamenta. Por ello, se propone la siguiente denominación para la norma:

*"Decreto, por el que se regula la estructura organizativa de **la** prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía".*

Por otra parte, se observa que el texto del Decreto que se analiza no contempla forma alguna de control, ni tampoco ninguna consecuencia para el supuesto de no cumplimiento de las exigencias que en el mismo se establecen, lo que hace que dichas exigencias a los responsables de prevención en riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía (véanse los artículos 4.2 y 4.6) adolezcan de vaguedad; por lo que a nuestro entender, sería necesario y conveniente que el texto normativo objeto del presente Dictamen regulara las consecuencias del no cumplimiento de las exigencias por él establecidas.

También hay que señalar que la Disposición Derogatoria Única del Proyecto de Decreto que se informa procede a la derogación expresa del Decreto 117/2000, de 11 de abril, por el que se crean y regulan los Servicios de Prevención propios en materia de riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía. Sin embargo, pese a la citada derogación, el Proyecto de Decreto no recoge en su articulado precepto alguno que de manera unitaria defina y contemple la figura del Servicio de Prevención, pese a que sí hace algunas referencias aisladas a ella (Exposición de Motivos, artículo 4.3, artículo 4.6; artículo 10.1; Disposición Transitoria Segunda).

Por ello, al objeto de evitar vacíos de regulación, responder a las obligaciones normativas derivadas de la Ley 31/1995 y dotar de una mayor coherencia interna al Proyecto de Decreto, sería recomendable incorporar un artículo específico destinado a la definición, constitución y régimen jurídico del Servicio de Prevención.

Finalmente, hay que recordar que de conformidad con la Orden de 30 de junio de 2003 de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, por la que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Prevención de Riesgos Laborales, éstos poseen la doble cualidad de configurarse como estructuras organizativas de la actividad preventiva para los trabajadores públicos de la Junta de Andalucía, y como órganos técnicos especializados de la Administración Laboral Andaluza con funciones de promoción,

asesoramiento y colaboración en la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención. El Proyecto de Decreto aborda básicamente la primera de las perspectivas mencionadas cuando alude a los Centros de Prevención de Riesgos Laborales en su artículo 10, reiterando algunas de las prescripciones contenidas en la Orden de 30 de junio de 2003. Dado que la cláusula genérica de derogación de todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo fijado en el Proyecto de Decreto puede resultar excesivamente vaga y que en la Orden de 30 de junio se regulan aspectos adicionales a los contemplados en el Proyecto de Decreto, sería aconsejable una concreción expresa de la situación de vigencia normativa en que quedaría la Orden de 30 de junio de 2003 una vez el Proyecto de Decreto entre en vigor; de esta forma se evitarían situaciones de inseguridad jurídica y de solapamientos o dualidades de regulación.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Se propone la ampliación del párrafo undécimo de la parte expositiva con la siguiente frase:

*“Como **elemento de importancia para la eficacia del modelo, cabe añadir la evaluación del propio sistema mediante la previsión de auditorías, en los distintos niveles que lo configuran, y la previsión de un procedimiento especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adaptado a la función pública andaluza, como garantía del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.**”*

Se entiende que, si bien se recoge en la Disposición Adicional primera la autorización a la Consejería de Empleo para dictar una disposición reguladora sobre el procedimiento de actuación de dicha Inspección en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, se debe explicitar esta mención en esta parte del Decreto, por ser un elemento imprescindible en cualquier modelo preventivo que pretenda ser eficaz.

#### **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

Se propone la adición de un párrafo segundo a este artículo, en los siguientes términos:

*“**Así mismo, podrá ser de aplicación a las entidades instrumentales que se configuran en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, adoptando una estructura preventiva similar a la establecida en el presente Decreto.**”*

El motivo de esta propuesta es la consideración de que esta parte del Sector Público se configura como una prolongación de una prestación directa de servicio público desconcentrada, por lo que con las diferencias de procedimientos correspondientes, se configura como un ente prestador de estos servicios de primera magnitud y en consecuencia, deben aplicársele, con las diferencias que puedan establecerse, los mismos principios que para la Administración de la Junta de Andalucía han conducido al establecimiento de la estructura preventiva contenida en este Decreto.

#### **Artículo 4. Responsabilidades y competencias**

##### **Apartado 3**

Dado que la estructura preventiva que se define en el presente Proyecto de Decreto es la del Servicio de Prevención Propio, este CES de Andalucía considera que debe asu-

mirse como tal y utilizar la nomenclatura que se define en la normativa actual, por lo que se propone la inclusión dentro de este apartado de la siguiente frase:

*“... unidades administrativas con competencia en materia de personal y administración general en todos los servicios centrales y periféricos. **A estos efectos, se crearán en dichas unidades, a nivel central y en las delegaciones provinciales de cada Consejería y Agencia administrativa y de régimen especial, las oportunas Unidades de Prevención de Riesgos Laborales,** que realizarán las funciones apropiadas de carácter técnico y de gestión ...”*

## **Apartado 6**

En consonancia con los cambios propuestos en el apartado anterior, se estima que este último apartado del artículo 4 debe quedar redactado con el siguiente tenor:

*“6. Los órganos competentes, en los servicios centrales y provinciales, de la administración del personal, medios materiales e instalaciones de los centros de trabajo, con la colaboración de quienes sean responsables de éstos, procurarán y gestionarán la realización y actualización de la evaluación de los riesgos en los mismos y elaborarán la planificación de las medidas preventivas, teniendo en cuenta el resultado de aquella. Así mismo, dichos órganos competentes deberán atender la perspectiva de género, y en su caso, la que afecta a colectivos de personas trabajadoras de características psicofísicas especiales para gestionar la realización, actualización de la evaluación y planificación de las medidas preventivas. **A tales efectos serán los responsables de la actuación de las unidades de prevención y asumirán las obligaciones derivadas de la legislación laboral en cuanto a la notificación de accidentes y bajas por enfermedad del personal. Para el desempeño eficaz de esta labor se les proporcionará la formación en materia preventiva y sobre la aplicación de la perspectiva de género.”***

## **Artículo 6. Contenido del Plan de Prevención de riesgos laborales**

### **Apartado 3**

En el artículo 3, letra d), se recoge como objetivo, entre otros para la salvaguardia y promoción de la salud y seguridad del personal empleado público, la contribución al desarrollo de la responsabilidad social corporativa, mediante la atención a la mejora de la calidad de vida de sus empleados de uno y otro sexo, y el compromiso activo con el medio ambiente.

Desde este órgano se comparte la idea de incorporar el concepto de responsabilidad social corporativa que viene a reconocer la necesidad de actuar frente a los posibles im-

pactos negativos de la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía sobre la calidad de vida de sus empleados y sobre el medio ambiente.

Entendemos que los aspectos medioambientales están íntimamente relacionados con la salud y que un mal comportamiento ambiental puede amenazar la salud de los trabajadores fuera de la jornada laboral. Por ello, proponemos que este compromiso con el medio ambiente se concrete reemplazando el texto común de la enumeración de la letra a) de este apartado, sobre el contenido del Plan de Prevención de riesgos laborales por el siguiente texto:

***“a) Integración de la prevención de riesgos laborales y criterios medioambientales en la gestión de:”***

Por otra parte, se estima asimismo conveniente que se recojan el máximo de procedimientos posibles, con el objetivo de tener contemplados todos los pasos a seguir si se diera alguno de los casos enunciados.

En concreto se destaca el caso de riesgos psicosociales por ser de los de mayor incidencia en las Administraciones Públicas; así como, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, apartado f) en el que se incluye como objetivo de este Decreto la integración de la perspectiva de género, en todos los ámbitos, el de acoso sexual y moral.

Por ello se propone que se añadan las siguientes matizaciones en alguno de los enunciados así como nuevas letras en este apartado:

***“c) Evaluación de riesgos, entre ellos de carácter psicosocial y planificación de medidas preventivas.***

***m) Procedimientos para la integración de la perspectiva de género, con especial atención al tema del acoso sexual y moral.***

***n) Procedimiento sobre notificación de riesgos laborales.***

***o) Cambio de puesto de trabajo por razón de salud.***

***p) Procedimientos medioambientales que incorporen medidas para la reducción de residuos, energía, agua, así como para el desarrollo de la movilidad sostenible en los centros de trabajo. Entre los mismos:***

- Minimización, reducción y reciclaje de residuos.***
- Ahorro y eficiencia energética.***



- **Ahorro en consumo de agua.**
- **Consumo responsable de papel y material de oficinas.**
- **Movilidad sostenible en los centros de trabajo."**

La actual letra n) pasaría entonces a ser letra q) *Cualquier otro aspecto que se acuerde...*

## **Artículo 10. Los Centros de Prevención de Riesgos Laborales**

### **Apartado 2**

Se propone la inclusión de una nueva letra, que sería la j) para completar las funciones de los Centros de Prevención de Riesgos laborales, con el siguiente texto:

**"j) Elaboración de la información general y estadísticas sobre siniestralidad laboral en la Administración Pública Andaluza".**

Debe recogerse como función, el estudio y análisis estadísticos de la siniestralidad laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, sector diferenciado del sector servicios, recogiendo el índice de incidencia, para poder obtener unos datos fiables y que se ajusten a la realidad.

### **Artículo 10 (bis). Servicios de Prevención**

En relación con lo citado en los párrafos noveno y décimo de las observaciones generales de este texto, entendemos que una normativa que regula la estructura organizativa de prevención de riesgos laborales debe definir los servicios de prevención propios de las distintas Consejerías, Agencias administrativas y de régimen especial, y sus funciones. Por ello, proponemos la introducción de un nuevo artículo, que pasaría a ser el artículo 11, quedando el actual artículo 11 como artículo 12 .

**"1. El Servicio de Prevención propio, compuesto por las unidades de prevención de cada Consejería, Agencias administrativa y de régimen especial, tanto a nivel central como provincial, asumirá las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía, y psicología aplicada.**

**2. Sin perjuicio de lo indicado en el artículo 10 y de las funciones que con carácter general se derivan de la propia Ley de Riesgos Laborales y del Reglamento de los Servicios de Prevención, corresponde al Servicio de Prevención propio de cada Consejería, Agencia administrativa y de régimen especial las siguientes funciones:**

**a) Asesorar a los responsables de la elaboración del Plan de Prevención y participar en su elaboración.**

**b) Asesorar y apoyar a los responsables de los centros de trabajo en función de los tipos de riesgos existentes en todo aquello que concierne a la prevención de riesgos laborales.**

**c) Evaluación de los riesgos de todos los puestos de trabajo, teniendo en cuenta las características personales de los trabajadores que los ocupan y los resultados de la vigilancia de la salud.**

**d) El diseño y aplicación de los planes y programas de actuación preventiva en los centros de trabajo.**

**e) La determinación de las prioridades en la adopción de las medidas preventivas adecuadas y la vigilancia de su eficacia.**

**f) Conocer los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales acaecidas en los centros de trabajo.**

**g) Conocer las enfermedades de los trabajadores y las ausencias al trabajo por motivos de salud, al objeto de establecer posibles relaciones de causalidad con el mismo.**

**h) Estudiar y valorar los riesgos, de acuerdo con los centros de prevención, que puedan afectar a los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, así como a trabajadoras embarazadas y en periodo de lactancia.**

**i) La información y formación de los trabajadores.**

**j) La determinación de los medios para la prestación de los primeros auxilios y planes de emergencia.**

**k) La información y asesoramiento a los órganos de participación con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo.**

**l) Prestar, a requerimiento expreso de los responsables de los centros de trabajo, asesoramiento sobre la adopción de las medidas preventivas, procedimientos de trabajo y organización funcional.**

**m) Informar los expedientes de solicitud de pluses de peligrosidad y penosidad de acuerdo con las normas criterios y métodos establecidos.**

**n) Mantener de forma directa, a requerimiento o iniciativa, las relaciones necesarias con los órganos de participación con funciones específicas en materia de prevención de riesgos de trabajo, en relación con el informe y actuación a causa del desempeño de sus funciones y en particular a causa de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, situaciones de riesgo específicas y aplicación expresa de medidas de prevención.**

**o) Atender los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para gestionar su cumplimiento.**

**p) Participar en el Comité de Seguridad y Salud, con voz pero sin voto.**

**q) Informar de acuerdo con los objetivos de prevención de riesgos y los planes de emergencia y evacuación, los proyectos de nuevas instalaciones o modificación de éstas para centros de la Administración Pública, así como los de equipamiento y adquisición de medios de trabajo particulares.**

**r) Intervenir y asesorar a requerimiento, en las medidas que deban adoptarse en relación con lo previsto en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y RD 171/2004 que la desarrolla.**

**s) Colaborar en actividades informativas, divulgativas y formativas programadas que se acuerden en los órganos de participación con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo.**

**t) Promover y fomentar actividades preventivas.**

**u) Desarrollar otras funciones no comprendidas en las anteriores, conforme a los acuerdos que se puedan tomar en el seno de los órganos de participación con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo”.**

## **Artículo 11. Dotación de medios**

### **Apartado 1**

Consideramos que se debería completar el apartado de forma que su redacción completa sería la siguiente:

*“La dotación de la estructura preventiva de la Administración Pública de la Junta de Andalucía, compuesta por los servicios de prevención de las distintas Consejerías, Agencias administrativas y de régimen especial, y los Centros de Prevención de Riesgos Laborales, será adecuada y suficiente para el desarrollo de las funciones en cada ámbito de la organización definida en el presente Decreto, de acuerdo con la normativa **general, incluida la relativa a materia de función pública** y los criterios técnicos de aplicación en vigor.”*

La Constitución Española recoge como la administración pública sirve con objetividad los intereses generales, siendo la seguridad de sus empleados públicos uno de ellos. La matización introducida garantiza que la prestación de estos servicios se realice por personal adecuado al contenido de las tareas a realizar, garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben regir la provisión de puestos en la función pública.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regula la estructura organizativa de Prevención de Riesgos Laborales para el personal al servicio de la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 28 de enero de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 2/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DEL FONDO DE APOYO A LAS PYMES AGROALIMENTARIAS, DEL FONDO DE APOYO A LAS PYMES TURÍSTICAS Y COMERCIALES, DEL FONDO DE APOYO A LAS PYMES DE INDUSTRIAS CULTURALES, Y DEL FONDO PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
23 de febrero de 2009*

## **ÍNDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 5 de febrero de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Hacienda, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto regulador del Fondo de apoyo a las Pymes agroalimentarias, del Fondo de apoyo a las Pymes turísticas y comerciales, del Fondo de apoyo a las Pymes de industrias culturales, y del Fondo para la internacionalización de la economía andaluza.

De conformidad con el artículo 6.3 de la citada Ley, dicha petición se hacía por la vía de urgencia, justificándose la misma en la necesidad de que los Fondos regulados en el futuro Decreto entren en funcionamiento a la mayor brevedad posible con el objeto de que la financiación de las empresas con cargo a los mismos comience a gestionarse rápida y eficazmente.

Asimismo y en atención a la celeridad que requiere la tramitación del proyecto de decreto en cuestión, el Consejo de Gobierno en su reunión del día 3 de enero de 2009 excepcionó la petición de dictamen de lo establecido en el punto 1.c) del Anexo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de la solicitud de informe del Consejo Económico y Social de Andalucía.

En la misma fecha de entrada de la solicitud de Dictamen, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo.

## II. CONTENIDO

Ante el agravamiento de la crisis financiera internacional y como aportación del Gobierno autónomo a la respuesta común del Estado español y los socios de la Unión Europea, la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, contempla en sus disposiciones sexta, séptima, octava y novena la creación de cuatro Fondos destinados a favorecer, mediante instrumentos financieros reembolsables, las inversiones de las pequeñas empresas encuadradas en los sectores agroalimentario, turístico y comercial, de las industrias culturales, así como de las actuaciones de internacionalización de la economía andaluza.

El futuro Decreto desarrolla la regulación aplicable a esos Fondos, estructurándose en cinco capítulos con un total de cuarenta artículos y completándose con una disposición adicional, una transitoria y dos disposiciones finales.

### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES COMUNES

#### *Sección 1ª.* Disposiciones generales (Artículos 1 al 5)

Se establece el objeto, naturaleza y régimen jurídico de los cuatro Fondos, así como el origen de los recursos para financiar las operaciones de los mismos.

Además, se relacionan los distintos instrumentos de financiación que se podrán autorizar con cargo a los Fondos, destacando que las distintas operaciones realizadas en aplicación de dichos instrumentos se efectuarán en condiciones de mercado, sin que en ningún caso puedan tener la consideración de ayudas públicas.

Se completa la sección con el régimen de responsabilidad y liquidación de los Fondos.

#### *Sección 2ª.* Organización de los Fondos (Artículos 6 al 11)

Cada Fondo tendrá un Comité Ejecutivo, integrado por cinco miembros, tres designados por la persona titular de la Consejería a la que se adscribe el Fondo y los dos restantes por la persona titular de la Consejería de Economía y Hacienda, determinándose también, qué dos cargos deben formar parte de dicho Comité y el rango mínimo de los tres restantes.

Además, se establece la existencia de un órgano gestor para cada Fondo, relacionando sus funciones.

#### *Sección 3ª.* Procedimiento (Artículos 12 al 14)

Se regula el procedimiento de verificación de solicitudes, aprobación o denegación de las mismas y el plazo establecido para ello, así como la obligación de notificar a los solicitantes.

Se determina que las operaciones aprobadas por el órgano gestor deberán ser ratificadas por el Comité Ejecutivo o por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en los términos que determinen las distintas Órdenes reguladoras de cada uno de los Fondos.

También se establece, qué aspectos son los necesarios como mínimo incluir en las respectivas Órdenes para la ejecución de las operaciones de los Fondos.

#### *Sección 4ª.* Régimen económico y financiero (Artículos 15 al 17)

En esta sección se determina el régimen presupuestario y de la contabilidad de los Fondos.

#### *Sección 5ª.* Control, seguimiento y evaluación, e información (Artículos 18 al 20)

Comienza estableciendo que los Fondos quedan sometidos al régimen de control financiero del artículo 85 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y fija las obligaciones de seguimiento, evaluación e información del gestor del Fondo en relación con las operaciones aprobadas con cargo al mismo.

### CAPÍTULO II. FONDO DE APOYO A LAS PYMES AGROALIMENTARIAS

En este capítulo se determina la finalidad, adscripción y dotación presupuestaria para el año 2009 del Fondo de apoyo a las Pymes Agroalimentarias, indicando la composición del Comité ejecutivo y designando gestor del mismo a la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía S.A. (DAPSA).

### CAPÍTULO III. FONDO DE APOYO A LAS PYMES TURÍSTICAS Y COMERCIALES

En este capítulo se determina la finalidad, adscripción y dotación presupuestaria para el año 2009 del Fondo de apoyo a las Pymes Turísticas y Comerciales, indicando la composición del Comité ejecutivo y designando gestor del mismo a la Empresa Pública de Turismo Andaluz (TURASA).

### CAPÍTULO IV. FONDO DE APOYO A LAS PYMES DE INDUSTRIAS CULTURALES

En este capítulo se determina la finalidad, adscripción y dotación presupuestaria para el año 2009 del Fondo de apoyo a las Pymes de Industrias Culturales, indicando la composición del Comité ejecutivo y designando gestor del mismo a la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales.

### CAPÍTULO V. FONDO PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

En este capítulo se determina la finalidad, adscripción y dotación presupuestaria para el año 2009 del Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza, indicando la

composición del Comité ejecutivo y designando gestor del mismo a la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA).

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

Fondo de Contingencia de Operaciones Financieras a Sectores Productivos.

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Remisión de estados financieros y demás documentación en el ejercicio 2009.

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Habilitación para el desarrollo y ejecución.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La finalidad que persigue el Gobierno andaluz con este Decreto es la de atenuar los problemas financieros que, en el contexto de la actual crisis económica, soporta la economía andaluza en general y las pymes en particular. Se trata de evitar situaciones de insolvencia y de aportar liquidez a estas empresas, para las cuales el acceso a canales adecuados de financiación puede suponer la diferencia entre crecer o desaparecer del mapa de los negocios. Este tipo de medida se enmarca en el nuevo contexto habilitado por la Comisión Europea de permitir a los gobiernos la concesión, de manera extraordinaria, de ayudas públicas, avales y créditos blandos a las empresas, especialmente a las pymes, durante los próximos dos años, es decir, hasta finales de 2010.

Así pues, el objetivo fundamental es contrarrestar el impacto de la contracción del crédito provocado por la crisis financiera y garantizar la financiación de las empresas. Y en este sentido, el Consejo Económico y Social de Andalucía valora positivamente este procedimiento de crédito público, que deberá en definitiva mejorar la delicada situación que atraviesa la economía andaluza y que afecta directamente a su sociedad.

No obstante lo anterior, y dado que consideramos que estas medidas están enmarcadas dentro de la Concertación Social, manifestamos nuestro desacuerdo en la manera como se ha procedido en la tramitación de este borrador de Decreto, en el que no se ha consultado a los agentes sociales y económicos firmantes de la Concertación. Entendemos que la urgencia no puede justificar esta falta de diálogo y consulta en la puesta en marcha de estas medidas. En esta línea, creemos conveniente que los agentes económicos y sociales han de ser informados de manera periódica de las operaciones financiadas por los Fondos y de la aplicación de los recursos de los mismos.

En este sentido, solicitamos que se recoja expresamente en el Proyecto del Decreto la participación de los agentes económicos y sociales tanto en la elaboración de las órdenes de desarrollo como en su control y seguimiento.

Asimismo, consideramos oportuno advertir de la tardanza en la concreción reglamentaria de estos Fondos, que estaban contemplados en la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, y que ha habido que esperar hasta el mes de febrero para conocer el borrador del Decreto regulador. Entendemos que este proceder complica la urgencia de hacer frente a las necesidades que la situación económica actual impone sobre las pymes. Añádase a esto que aún faltan las respectivas órdenes de desarrollo de los distintos Fondos. En suma, entendemos que debe instarse con la mayor celeridad posible la puesta en marcha efectiva de este nuevo instrumento.

En relación con el posterior desarrollo de este Decreto, creemos que el grado en que se deja tanto la regulación específica del funcionamiento del Fondo como de las activi-

dades concretas beneficiarias a futuras Órdenes de las Consejerías resulta excesiva, en la medida en que deja el contenido del proyecto, en muchos aspectos, con una gran falta de concreción. Opinamos que debería haberse contemplado un mínimo de regulación básica que marcara más claramente las líneas esenciales a desarrollar mediante las órdenes subsiguientes, especialmente respecto a las que se recogen en el Capítulo I.

Del mismo modo, no puede olvidarse que dadas las características de los destinatarios de estos fondos, el hecho de que la información sobre las condiciones sea lo mas clara y concisa posible les evitaría importantes costes administrativos.

Por otra parte, creemos que habría de contemplarse alguna cautela que garantizara que los créditos con cargo a los Fondos sirvan efectivamente para el mantenimiento de la actividad y del empleo en las empresas a las que se destinan.

De igual forma, entendemos que el objetivo de estos Fondos no debería limitarse a incentivar las inversiones de las pymes, sino que también debería extenderse hacia actuaciones de refinanciación y de gestión del circulante, tal como se recoge en la misma Exposición de Motivos de este Proyecto, máxime cuando estas acciones públicas van dirigidas a resolver la falta de liquidez actual en el mercado.

En aras de una mayor eficiencia administrativa, consideramos que se debería estudiar la posibilidad de que se unifique la gestión de los cuatro Fondos, a fin de favorecer tanto la reducción de costes como la homogeneización de los criterios y procedimientos de concesión. En esta línea, entendemos necesario que la gestión y aplicación de los Fondos se rijan por criterios de transparencia y acceso a la información.

También convendría que los gastos de gestión del Fondo se nutriesen de los rendimientos del propio Fondo, de modo que nunca superen dicha cuantía, con el fin de garantizar la integridad del mismo y el destino para el que ha sido creado, tal como aparece en la letra j) del artículo 10 del Decreto.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 2. Recursos

#### Apartado 1

Entendemos que el Ejecutivo a la hora de plantear la dotación de los Fondos ha calibrado la importancia de cada uno de los sectores productivos a los que se hace referencia. No obstante, consideramos que el referido a la internacionalización de la economía andaluza está infradotado. Por ello proponemos que este artículo contemple la posibilidad de dotaciones adicionales a las consignadas, pues tal como está redactado actualmente su dotación se considera cerrada y sólo se podría incrementar por la propia dinámica financiera del Fondo: devoluciones, retornos, intereses, comisiones, rendimientos derivados, etc.

Por ello proponemos la modificación de la redacción actual de este apartado, quedando del siguiente tenor:

*“1. Los recursos para financiar las operaciones de los Fondos provendrán de las dotaciones que a tal efecto se consignen en las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, de los importes de las devoluciones o retornos de las operaciones realizadas con cargo a los mismos, de los intereses y comisiones devengados y cobrados por los Fondos, de los productos o rendimientos derivados de cualquier operación de activos así como cualquier otro tipo de ingresos relacionados con la actividad de los Fondos.*

*Asimismo, los Fondos podrán recibir dotaciones provenientes de otras Administraciones Públicas y de entidades públicas o privadas, **así como con carácter extraordinario de la propia Junta de Andalucía, previo acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y en los términos que ésta determine.**”*

### Artículo 10. Funciones del gestor

Entendemos que se debe de dar la máxima difusión de los programas a financiar con cargo a los Fondos y que, para ello, se hace imprescindible contar con la participación de las organizaciones más representativas de los distintos agentes sociales para que de una forma más efectiva y rápida se llegue a los posibles interesados en suscribir operaciones con cargo a los Fondos.

Por ello proponemos la modificación del artículo 10.d) de su actual redacción por la siguiente:



*“d) Establecer los mecanismos necesarios para llevar a cabo la máxima difusión de los programas o líneas de actuación a financiar con cargo a los Fondos. **Para ello se contará con la opinión y concurso de los agentes económicos y sociales más representativos.**”*

## **Artículo 12. Verificación de solicitudes, aprobación o denegación y notificación**

### **Apartado 4**

La aprobación o denegación, en su caso, de las operaciones deben de realizarse con la máxima agilidad para que resulten eficaces. Por ello nos congratulamos que el plazo máximo fijado para aprobar o denegar una operación se fije en un mes. No obstante, si la percepción efectiva del importe aprobado se dilata en el tiempo, igualmente se estaría perdiendo efectividad. Por ello proponemos establecer un plazo máximo para dicha percepción, de forma que la redacción final quede del siguiente tenor:

*“4. El plazo máximo para aprobar o denegar será de un mes, contados desde la fecha de presentación de las solicitudes, salvo aquellas operaciones que por su especial complejidad requieran un plazo superior. **Asimismo, se fija un plazo máximo para la efectiva percepción por parte del destinatario del importe de la operación de dos meses contados a partir la presentación de la solicitud.**”*

## **Artículo 20. Remisión de información**

Se propone incluir un nuevo párrafo al final de este artículo con el objeto de que los agentes económicos y sociales sean informados de forma periódica. Su redacción sería la siguiente:

**“Asimismo, al menos trimestralmente se informará a los agentes económicos y sociales de las operaciones financiadas por los Fondos y de la aplicación de los recursos de los mismos.”**

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto regulador del Fondo de apoyo a las Pymes agroalimentarias, del Fondo de apoyo a las Pymes turísticas y comerciales, del Fondo de apoyo a las Pymes de industrias culturales, y del Fondo para la internacionalización de la economía andaluza.

Sevilla, 23 de febrero de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 3/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
4 de marzo de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de Leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 10 de febrero de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

En la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, celebrada el día 16 de febrero de 2009, se acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen viene a regular el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada para los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía.

La Constitución en su artículo 47, en el Capítulo que establece los principios rectores de la política social y económica, reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y para hacer efectivo este derecho encarga a los poderes públicos la promoción de las condiciones y la aprobación de las normas necesarias, así como la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, dentro del Título I, que recoge los derechos sociales, deberes y políticas públicas, para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, establece que los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda, y que la ley regulará tanto el acceso a ésta en condiciones de igualdad, como las ayudas que lo faciliten. Además, el artículo 37.1.22º establece como uno de los principios rectores hacia los que los poderes de la Comunidad Autónoma orientaran sus políticas públicas, el uso racional del suelo, adoptando para ello las medidas necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a las viviendas protegidas.

Como garantías para el ejercicio de este derecho, el Estatuto prevé que el Parlamento andaluz apruebe las correspondientes leyes de desarrollo, y establece la protección jurisdiccional ante los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren el ejercicio del derecho.

Este Anteproyecto de Ley que dictaminamos desarrolla el contenido esencial del derecho a una vivienda digna y adecuada, haciéndolo accesible para los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, y lo hace en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de vivienda asumidas en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía.

El texto normativo consta de 25 Artículos, estructurados en un Título Preliminar, cinco Títulos, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales, precedido todo ello de la Exposición de Motivos.

El contenido de cada título y de las disposiciones es el siguiente:

## **TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 4)**

En él se define el objeto de la Ley, siendo este el desarrollo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada; recogiendo lo que este derecho comporta para sus titulares y las actuaciones que corresponden a las Administraciones Públicas para hacer efectivo su ejercicio tanto por quienes tienen recursos económicos suficientes para el acceso a vivienda de promoción libre, como por quienes carecen de tal posibilidad y han de acceder a una vivienda protegida en propiedad o alquiler.

Además establece lo que se entiende por vivienda digna y adecuada, en cuya construcción se deberán incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia. Asimismo, remite el establecimiento de las calidades mínimas de las viviendas a un posterior desarrollo reglamentario, que en cualquier caso se ajustará a la normativa que en esta materia resulte de aplicación.

## **TÍTULO I. “DEL DERECHO A LA VIVIENDA” (ARTÍCULOS 5 A 8)**

En este Título se establece quienes son los titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada; y los requisitos que han de reunir para el ejercicio del derecho a acceder a una vivienda protegida en propiedad o en alquiler, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario; así, entre otros, fija como requisito obligatorio la previa inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

También dispone que los Planes Autonómicos de Vivienda y Suelo regularán las diferentes modalidades de vivienda protegida en función de los ingresos y necesidades de las unidades familiares, para su acceso en propiedad o alquiler. A los mismos deberán ajustarse los correspondientes Planes Municipales de Vivienda.

Por último recoge como los Ayuntamientos, en el marco del régimen jurídico establecido por la Comunidad Autónoma para cada tipo de vivienda, y de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Consejería competente en vivienda, establecerán el procedimiento para la selección y adjudicación de las viviendas.

## **TÍTULO II. “LOS INSTRUMENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS” (ARTÍCULOS 9 A 17)**

Aquí se enumeran y regulan los medios con los que las Administraciones Públicas han de favorecer el ejercicio del derecho a la vivienda de los andaluces y andaluzas.

Contiene una serie de determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda, con el objeto de promover la cohesión social en las ciudades y pueblos andaluces, y de cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

Regula la elaboración y el contenido mínimo de los Planes Autonómicos y de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, debiendo estos últimos de elaborarse y aprobarse en coherencia con el planeamiento urbanístico general. Además, prevé actuaciones supramunicipales e intermunicipales, y la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía de manera justificada, establezca reservas de suelo para viviendas.

Por último, establece la obligación de los Ayuntamientos de crear los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, con ello se conocerán las necesidades reales de vivienda protegida en Andalucía.

### **TÍTULO III. "DE LA CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS" (ARTÍCULOS 18 A 20)**

Este Título contempla, por un lado, como medida de promoción de la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada, la actuación prioritaria de la Administración Pública Andaluza dirigida al fomento, conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas, y por otro, que los propietarios tienen la obligación de velar por el mantenimiento a su costa de las viviendas en condiciones de calidad dignas y adecuadas.

### **TÍTULO IV. "DE LOS ALOJAMIENTOS" (ARTÍCULO 21)**

Recoge la posibilidad de que las Administraciones Públicas andaluzas favorezcan el alojamiento de manera transitoria a quien no pueda acceder a una vivienda protegida, estableciendo los requisitos y condiciones básicas que deberán cumplir este tipo de alojamientos.

### **TÍTULO V. "LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA VIVIENDA" (ARTÍCULOS 22 A 25)**

Establece las garantías para conseguir la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada, determinando tanto las obligaciones económicas de la Administración, como el ejercicio de las acciones en vía administrativa y jurisdiccional de los ciudadanos.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Derogación normativa.

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo Reglamentario.

*Segunda.* Eficacia de los Planes de Vivienda y Suelo.

*Tercera.* Entrada en vigor.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El presente Anteproyecto de Ley encuentra fundamento en varios preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía. De manera principal en el artículo 25, que bajo el título "Vivienda", dentro del Capítulo II "Derechos y Deberes", del Título I "Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas", establece que: *"Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten"*.

Asimismo, el artículo 37.1.22º configura como principio rector *"el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas"*. Además, el artículo 56, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda.

Por último, el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que los poderes públicos están obligados a crear las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada para lo cual una ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten. Teniendo en cuenta además que con arreglo al artículo 56 del Estatuto, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencias exclusivas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas, la Administración Autonómica pretende con este instrumento legal dar cumplimiento al mandato constitucional y estatutario, regulando no sólo dicho derecho de las personas físicas con vecindad administrativa en Andalucía, sino también estableciendo las medidas que se consideran necesarias para facilitar su ejercicio.

El análisis de la realidad andaluza en este campo nos muestra como, a pesar del fuerte dinamismo en la construcción de viviendas en estos últimos diez años, se ha venido produciendo una mayor dificultad en el acceso a la misma, donde amplios sectores de la población con recursos económicos medios y bajos se han visto desplazados del mercado de vivienda libre y con muchas dificultades para acceder a la vivienda protegida, dada la escasa, y en muchos casos testimonial, oferta de vivienda protegida.

Por esta creciente dificultad, el acceso a la vivienda es una de las preocupaciones sociales más importante para los ciudadanos y ciudadanas andaluces. En la actualidad, la dificultad para el acceso a la vivienda es una de las principales causas de la tardía emancipación de los jóvenes andaluces de sus familias. Otros colectivos también tienen dificultades en el acceso, tales como familias de características especiales y con bajos niveles de renta o con riesgo de exclusión social, así como un conjunto de trabajadores con dificultades en el acceso a la vivienda.

Desde una perspectiva social, resulta indiscutible que el disfrute de una vivienda digna y adecuada es un elemento esencial para el desarrollo integral de la vida de las personas, así como de su proyección familiar, social y laboral.

Es por ello, por lo que la Constitución española en su artículo 47 reconoce a todos los españoles el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Además, este precepto encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

Asimismo, y dando cumplimiento a este mandato constitucional, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 25 profundiza en su definición, y reconoce que para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. En este mismo artículo se establece que mediante una norma con rango de ley se regulará el acceso a la vivienda de los ciudadanos andaluces en condiciones de igualdad y las ayudas necesarias para facilitar dicho acceso.

Así también, desde una perspectiva económica, la vivienda constituye un bien que moviliza importantes recursos y repercute en el crecimiento de múltiples actividades productivas de la economía andaluza. Partiendo de este análisis, atender a las necesidades sociales de vivienda, además de contribuir al bienestar social es una oportunidad para el crecimiento económico a través de la creación de nuevos hogares y por la actividad que genera.

Sin embargo, para lograr el impulso definitivo de puesta en marcha de este derecho constitucional y estatutario, fue necesario conjugar esfuerzos e iniciativas por parte del gobierno andaluz y de los agentes económicos y sociales. Fruto de ello, fue el "Pacto Andaluz por la Vivienda", firmado el 13 de diciembre de 2007, y suscrito por el Presidente de la Junta de Andalucía, y los Agentes Económicos y Sociales firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social, junto con la Federación de Municipios y Provincias y Entidades Financieras. Así también, el 14 de enero de 2008, las organizaciones de consumidores firman el Acuerdo para la efectividad del Pacto con el Gobierno andaluz, para asegurar la calidad de las viviendas en todos sus aspectos, tanto técnicos como en los que se refiere a la información, publicidad y garantías de la compra y arrendamiento de las mismas.

Con la firma de este gran Pacto se perseguían dos objetivos principales y comunes a los distintos intereses de todos los firmantes. En primer lugar, garantizar el acceso, real y efectivo, a una vivienda digna y adecuada, con particular atención a los colectivos con especiales dificultades de acceso. Y, en segundo lugar, lograr reactivar el sector de la construcción residencial, especialmente teniendo en cuenta la importancia del mismo en términos de aportación al PIB andaluz y de generación de empleo.

Este Pacto ha sido respaldado desde todos los ámbitos políticos, económicos y sociales, porque desarrolla un mandato constitucional, además de un derecho constitucional.

Este consenso ha tenido continuidad en el “Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012” y en las actuaciones normativas que desarrollan el derecho a la vivienda recogido en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía.

El Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía es junto con los demás instrumentos, uno de los elementos directores para alcanzar los objetivos del Pacto.

Este es el marco donde hay que situar el Anteproyecto de Ley que se nos presenta y que viene a consagrar el derecho de los ciudadanos andaluces al disfrute de una vivienda digna y adecuada, a través de la exigencia a las Administraciones Públicas de que cumplan sus deberes de promoción y remoción de obstáculos que hagan posible la realidad del derecho a la vivienda. Esta norma se elabora con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda de los ciudadanos y ciudadanas andaluces.

La política de vivienda y suelo es uno de los elementos esenciales para garantizar la cohesión social, pero así mismo se configura como elemento fundamental para mejorar la calidad de las ciudades a través de un crecimiento sano y ordenado de las mismas.

La complejidad e importancia de los problemas que se han de afrontar exige la conjunción de esfuerzos entre todos los agentes que han de intervenir en la solución: Administraciones Públicas competentes, organizaciones empresariales y sindicatos, ciudadanía y resto de organizaciones civiles, en el marco de un modelo de planificación y gestión de las políticas de cohesión y bienestar social consensuado, eficazmente administrado, que favorezca la inversión, y se oriente a la generación de empleo y riqueza en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con la presente norma, se quiere garantizar el derecho a la vivienda a aquellos titulares que acrediten estar en disposición de llevar una vida económica independiente, con el suficiente grado de autonomía, que tengan su residencia en un municipio andaluz, no sean titulares de la propiedad o de algún derecho real sobre una vivienda existente, y que no puedan acceder a una vivienda en el mercado libre de vivienda por razón de sus ingresos económicos.

Como garantía del cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda digna y adecuada, en el Anteproyecto de Ley se definen los instrumentos que las Administraciones Públicas han de poner en marcha y ejecutar, entre ellos, los Planes Autonómicos de Vivienda y Suelo, los Planes Municipales de Vivienda y los Registros Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas.

Por otra parte, el Anteproyecto de Ley apuesta por la cooperación y coordinación con las administraciones locales, así como con los agentes sociales y económicos que operan en el sector de la vivienda para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la misma.

Así también, es destacable, la regulación que el artículo 25 del Anteproyecto de Ley hace de las acciones que pueden utilizar los titulares del derecho para exigir de la Administración Pública el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada. Es, sin duda alguna, este precepto un avance en la consecución del derecho a la vivienda como un derecho social reclamable y exigible a los poderes públicos.

No obstante, a pesar de todo lo anteriormente expuesto, consideramos que el texto que se nos remite para su Dictamen presenta una serie de cuestiones que deben ser revisadas y tenidas en cuenta por el Consejo de Gobierno con vistas a mejorar el texto definitivo de la futura Ley.

Entre dichas cuestiones, observamos que en el texto existe una excesiva remisión a un posterior desarrollo reglamentario de la norma. Esta remisión reglamentaria se hace sobre elementos que, a nuestro juicio, es esencial que queden regulados por la Ley, ya que de otra forma, entendemos se desnaturaliza este derecho constitucional y estatutario. De igual forma, entendemos conveniente para no restar eficacia a la norma, que se establezca un plazo para el desarrollo reglamentario de la misma.

Del mismo modo, entendemos que la norma debería ser revisada ya que contiene abundantes expresiones indeterminadas y términos ambiguos que podrían generar inseguridad jurídica. A título de ejemplo, se cita el artículo 2.1 (satisfacciones de las necesidades habitacionales), el artículo 6.b), el artículo 19.3 d) (...que impulse el proceso de rehabilitación), el artículo 21.2 (mediante ayudas específicas) y el artículo 21.3 (zonas comunes).

Por otra parte y en el mismo sentido, observamos que en la exposición de motivos de la Ley, sería conveniente incluir una referencia al análisis y diagnóstico sobre la situación actual de la vivienda en Andalucía, la evolución del mercado de la vivienda, el acceso a la misma de la población andaluza, en definitiva, el diagnóstico social y económico que se ha realizado en materia de vivienda y que sirve de justificación para esta iniciativa legal, así como para el diseño de una estrategia integral que facilite y garantice el acceso a la vivienda.

Asimismo, consideramos importante destacar en la exposición de motivos, el valor de la Concertación Social en la formulación y desarrollo de políticas públicas, y en este sentido, mencionar el consenso y el diálogo social como objetivos básicos y principios rectores de las políticas públicas (artículos 10.3.20º y 37.1.12º del Estatuto de Autonomía para Andalucía), y reconocer la función relevante de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía para la defensa y promoción de los intereses sociales y económicos (artículo 159 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

También, consideramos conveniente clarificar y unificar la terminología utilizada para evitar confusiones, como es el caso de los artículos 12.1, 13.1, 13.2 y 14, ya que en ellos

se utiliza en unas ocasiones la denominación "Planes de Vivienda y Suelo" y en otras "Planes de Vivienda".

Por otra parte, dado el carácter social de la Ley, sería conveniente que todas las actuaciones normativas de desarrollo de la misma sean sometidas a consulta de este Órgano.

De igual modo, se considera necesario activar y seguir manteniendo en todo el desarrollo de este derecho, el amplio consenso social alcanzado con las distintas organizaciones sociales y económicas.

Y finalmente, este Consejo considera que el contenido de esta norma debe ser divulgado y dado a conocer, estableciendo los mecanismos de información necesarios con el fin de que pueda ejercerse por parte de la ciudadanía el derecho efectivo a la vivienda digna y adecuada, así como las actuaciones que las distintas Administraciones Públicas han de poner en marcha y desarrollar para hacerlo efectivo.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### **Apartado II**

Se propone completar este apartado con el siguiente texto:

**“Finalmente, el Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge en sus artículos 10.3.20º, 37.1.12º y 159 el valor del consenso y el dialogo social como un objetivo básico a desarrollar dentro de los principios rectores de las políticas públicas, y en ese sentido esta Ley surge del acuerdo en el marco de la Concertación Social andaluza”.**

#### **Apartado III**

Proponemos la inclusión de un apartado III, pasando el actual a ser el IV:

**“Por otra parte, al protagonismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la garantía del derecho de los andaluces y andaluzas a la vivienda digna se suma el papel que le corresponde en el tejido económico, adoptando las medidas necesarias para la promoción de la actividad económica en el territorio de la Comunidad. En desarrollo de lo previsto en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, las políticas públicas en garantía del derecho a la vivienda digna permitirá ayudar a las empresas y trabajadores del sector de la construcción de la Comunidad.**

**De la misma manera, la opción por la construcción de viviendas en Andalucía de acuerdo con parámetros de sostenibilidad y eficiencia, contribuirá a que el parque de viviendas se convierta en un mecanismo que contribuya a la reducción del consumo energético, coherente con la política medioambiental.”**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

#### **Apartado 2**

Proponemos completar el texto, introduciendo el término “calidad”:

*“Las Administraciones Públicas Andaluzas promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y **calidad** del parque de viviendas existente, sean o no protegidas.”*

## **Artículo 13. Planes de vivienda de ámbito autonómico**

### **Apartado 2 a)**

Proponemos completar este apartado, entendiendo que con ello se obtiene una mayor precisión:

*“Un análisis y evolución del sector de la vivienda en Andalucía, con expresión de los resultados habidos en los planes precedentes, **teniendo en cuenta los objetivos marcados.**”*

### **Apartado 2 b)**

Consideramos, que en los contenidos del Plan de Andaluz de Vivienda, junto con los objetivos en materia de vivienda protegida y su distribución territorial, deberían figurar también los de materia de suelo, quedando el apartado con el siguiente literal:

*“Los objetivos y prioridades establecidas en materia de vivienda protegida **y suelo**, así como su distribución territorial.”*

## **Artículo 18. La conservación, mantenimiento y rehabilitación como instrumento para promover el derecho a la vivienda**

### **Apartado 1**

Proponemos completar este precepto, incluyendo la previsión de que se puedan apoyar medidas de rehabilitación dirigidas a mejorar la accesibilidad de las viviendas, con lo que el texto completo quedaría del siguiente tenor:

*“Para promover la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada, la actuación prioritaria de las Administraciones Públicas Andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación **y accesibilidad** del parque de viviendas.”*

## **Artículo 21. Situaciones de alojamiento transitorio**

### **Apartado 1**

Se propone completar el precepto para que las medidas encaminadas al alojamiento transitorio, consecuentemente, no sólo vayan dirigidas a las personas con riesgo de exclusión social sino también para aquellas que se encuentren en dicha situación. El texto completo del apartado sería el siguiente:



*“Las Administraciones Públicas andaluzas favorecerán el alojamiento transitorio de las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía que no puedan acceder a una vivienda protegida, con riesgo de exclusión social **o en situación de exclusión** y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los Ayuntamientos en los que residen.”*

## V. CONCLUSIONES

Este Consejo Económico y Social consciente de la importancia que tiene la regulación del derecho a la vivienda en Andalucía, valora positivamente este Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

Asimismo, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley.

Sevilla, 4 de marzo de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 4/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES DICTADAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
17 de marzo de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía otorga la potestad al Consejo de Gobierno de dictar normas con rango de ley, como es el caso de lo establecido en el artículo 109.4, por el que mediante ley ordinaria el Parlamento delega la formulación de un texto refundido para la regularización y armonización de diferentes textos legales, lo que adoptará la fórmula de Decreto legislativo.

En este sentido, el día 20 de febrero de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Hacienda, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto legislativo 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 misma fecha de entrada de la solicitud de Dictamen, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo.

## II. CONTENIDO

El ejercicio continuado de las competencias normativas en materia de tributos cedidos a través de sucesivas leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía, ha traído como consecuencia una cierta dispersión legislativa, no aconsejable, que podría afectar al principio de seguridad jurídica. Dichas competencias son consecuencia del sistema de financiación autonómica que surge del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, y de su posterior puesta en práctica mediante la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la aprobación de las Leyes 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y la 19/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, en el marco que otorga el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) el Parlamento de Andalucía mediante la disposición adicional décima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos, otorga la delegación legislativa y autoriza al Consejo de Gobierno para que apruebe un texto refundido con las normas dictadas en materia de tributos cedidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dichas normas, además de las que recoge la propia Ley 1/2008, de 27 de noviembre, se incluyen en las siguientes leyes:

Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

Ley 18/2003, de 21 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales.

El texto dispositivo consta de un único artículo que aprueba el texto refundido, una disposición transitoria sobre la asunción efectiva de funciones por la Agencia Tributaria de Andalucía, una disposición derogatoria y una disposición final de entrada en vigor.

A su vez el texto normativo refundido consta de 47 artículos, estructurados en un Título Preliminar, tres Títulos y una Disposición Final.

## **TÍTULO PRELIMINAR. "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 A 3)**

Establece el objeto de la Ley y define los conceptos de vivienda habitual y familia monoparental.

## **TÍTULO I. "IMPUESTOS DIRECTOS" (ARTÍCULOS 4 A 21)**

### **CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (ARTÍCULOS 4 A 14)**

Establece diversas deducciones en la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

### **CAPÍTULO II. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO (ARTÍCULO 15)**

Establece un mínimo exento de 250.000 euros para sujetos pasivos con discapacidad.

### **CAPÍTULO III. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES (ARTÍCULOS 16 A 21)**

En este capítulo se equiparan las parejas de hecho con los cónyuges y, las personas en acogimiento familiar permanente o preadoptivo, o las que lo realicen, a los adoptados y adoptantes, respectivamente. Todo ello, a efectos de la aplicación de las reducciones de la base imponible del impuesto y de los coeficientes multiplicadores.

Así mismo, se fijan varias mejoras en la reducción autonómica de la base imponible del impuesto por adquisiciones "mortis causa" y una, por la donación de dinero a descendientes para la adquisición de la primera vivienda habitual.

## **TÍTULO II. "IMPUESTOS INDIRECTOS" (ARTÍCULOS 22 A 33)**

### **CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS (ARTÍCULOS 22 A 28)**

#### *Sección I.* Modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas

Establece los tipos de gravamen, el general para operaciones inmobiliarias, y dos reducidos, uno para promover una política social de vivienda y otro, para la adquisición de viviendas para su reventa por profesionales inmobiliarios.

#### *Sección II.* Actos Jurídicos Documentados

Determina, junto al tipo de gravamen general para los documentos notariales varios casos singulares, especialmente, el reducido para promover una política social de vivienda.

## CAPÍTULO II. TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO (ARTÍCULOS 29 A 33)

### *Sección I.* Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar

Fija el tipo impositivo general, los tipos para juegos en casinos y las cuotas fijas para el caso de explotación de máquinas y aparatos automáticos, así como el momento del devengo.

### *Sección II.* Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias

Determina las exenciones, la base imponible y la cuota tributaria de esta tasa, distinguiendo en su caso, las rifas y tómbolas, las apuestas y las combinaciones aleatorias.

## TÍTULO III. "NORMAS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS" (ARTÍCULOS 34 A 47)

### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULO 34)

Especifica que la aplicación de los tributos cedidos comprende las funciones de gestión, recaudación y liquidación.

### CAPÍTULO II. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (ARTÍCULO 35)

Regula la obligación formal de conservar la documentación acreditativa del derecho a las deducciones establecidas por esta Ley, autorizando a la Consejería de Economía y Hacienda a dictar las normas que considere necesarias para el efectivo control de estas deducciones.

### CAPÍTULO III. IMPUESTOS SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES Y SOBRE TRANS- MISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS (ARTÍCULOS 36 A 41)

#### *Sección I.* Normas comunes

Recoge diversas disposiciones sobre la comprobación de valores, especialmente sobre la de bienes inmuebles, tanto de naturaleza rústica como urbana; así como las obligaciones de información por parte de la Agencia Tributaria de Andalucía en esta materia.

Además, se regula el cumplimiento de diversos requisitos formales por parte de los notarios y de los registradores de la propiedad y mercantiles, en cuanto al suministro de información a la Administración tributaria.

### *Sección II.* Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Regula el derecho de los ciudadanos interesados a promover la tasación pericial contradictoria contra el resultado obtenido en la comprobación de valores del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como los supuestos especiales en los que dicha solicitud determinará la suspensión del ingreso de las liquidaciones practicadas.

### *Sección III.* Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Regula las obligaciones formales de información de las entidades que realicen subastas de bienes muebles.

## **CAPÍTULO IV. TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO (ARTÍCULOS 42 A 46)**

### *Sección I.* Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar

Recoge diversas disposiciones sobre la gestión y recaudación de esta tasa, tanto para máquinas autorizadas en ejercicio anteriores, como para las de nueva autorización o restituidas.

### *Sección II.* Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias

Incluye normas sobre la declaración, liquidación y pago de esta tasa, diferenciando, en función del momento del devengo y de la determinación de la base imponible, por un lado los casos de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias y por otro, los de las apuestas.

## **CAPÍTULO V. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS (ARTÍCULO 47)**

Establece la obligación formal de los sujetos pasivos de informar trimestralmente de las ventas de productos incluidos en el ámbito objetivo de este impuesto.

## **DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA**

Habilitación para el desarrollo y ejecución.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

Como se recoge en la exposición de motivos los continuados cambios legislativos provocados tanto por los acuerdos de financiación autonómica como por el nuevo Estatuto de Andalucía han generado una cierta dispersión legislativa que el presente decreto viene a salvar.

El Decreto legislativo sometido a dictamen no supone novedad normativa alguna. A pesar de ello, introduce algunas disposiciones adicionales y complementarias a las que son objeto estrictamente de refundición, y que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en su sentencia 13/1992, de 6 de febrero, tienen el objetivo básico de lograr la coherencia y sistemática del texto refundido. En este sentido, este Consejo Económico y Social no presenta ningún tipo de consideración ni enmienda al mismo y sólo queda felicitarnos por el presente Texto Refundido que sin lugar a dudas viene a eliminar la dispersión de la legislación fiscal y hacer más comprensible la normativa tributaria de nuestra Comunidad Autónoma, a la vez que reduce los costes fiscales indirectos de su aplicación.

## IV. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera muy oportuno el Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

Sevilla, 17 de marzo de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 5/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
23 de marzo de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de Leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 2 de marzo de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al Anteproyecto de Ley del Desarrollo de la Sociedad de la Información en Andalucía.

En la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, celebrada el día fecha 2 de marzo de 2009, se acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley del Desarrollo de la Sociedad de la Información en Andalucía sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen, viene a desarrollar el objetivo establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía para la incorporación del pueblo andaluz a la Sociedad del Conocimiento y el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías (Artículos 10.3.12º, 34, 37.1.15º, 56.2 y 69.4).

La consolidación de la Sociedad de la información se contempla como un instrumento para el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía, que tras los notables progresos tecnológicos logrados en los últimos años entran en una nueva fase de despliegue masivo y de integración en nuestra manera de trabajar, vivir e interactuar, y ello exige unas políticas proactivas que den respuestas a los cambios fundamentales operados.

El Parlamento de Andalucía califica el conocimiento y la innovación de motores del crecimiento sostenible, y considera que es imprescindible construir una Sociedad de la Información plenamente integradora, basada en la generalización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los servicios públicos, las PYME y los hogares.

Se persigue pues desarrollar los elementos esenciales para promover el tránsito de la Sociedad de la Información hacia la Sociedad del Conocimiento, partiendo de apreciar la necesidad de establecer un nuevo marco normativo construido sobre el compromiso de la ciudadanía andaluza por el fortalecimiento de la Sociedad de la Información en Andalucía, que reduzca los obstáculos para su implantación, ofrezca servicios públicos eficientes y de calidad y promueva la calidad de vida de la ciudadanía.

Este texto legislativo pretende promover un desarrollo equilibrado de las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de la ciudadanía, el fortalecimiento de la sociedad y el apoyo de la competitividad y productividad en el desarrollo económico, al tiempo que crear un entorno favorable al fortalecimiento de la Sociedad de la Información.

La actuación pues de la Administración de la Junta de Andalucía irá dirigida, preferentemente, a habilitar medidas y acciones que garanticen la efectividad de los derechos y la igualdad de oportunidades, así como el acceso equitativo al conocimiento y a los beneficios de las nuevas tecnologías.

El texto normativo consta de 61 Artículos, estructurados en un Título Preliminar, cuatro Títulos, una Disposición adicional única, una Disposición derogatoria única y dos Disposiciones finales, precedido todo ello de la Exposición de Motivos.

El contenido de cada título y de las disposiciones es el siguiente:

## **TÍTULO PRELIMINAR. "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 A 6)**

En él se establecen tanto el objeto de la Ley, como las definiciones de los principales términos que en ella se recogen, los fines y objetivos de la norma, así como su marco regulador y los principios informadores de la misma y se refleja la adscripción a una dimensión ética y social de la Sociedad de la Información en Andalucía.

## **TÍTULO I. "CIUDADANÍA Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN" (ARTÍCULOS 7 A 15)**

Este título versa sobre los mecanismos para incrementar las capacidades y responsabilidades tecnológicas de la ciudadanía andaluza, así como para neutralizar las causas que provocan la exclusión o brecha digital.

### **CAPÍTULO I. DERECHOS DE LA CIUDADANÍA (ARTÍCULOS 7 A 11)**

Regula los derechos de la ciudadanía en relación a los servicios digitales sobre la formación y al aprendizaje digital, la participación, la seguridad y privacidad y los derechos digitales ante las Administraciones Públicas.

### **CAPÍTULO II. MEDIDAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (ARTÍCULOS 12 A 15)**

Afronta las medidas de los poderes públicos para promover la sensibilización, formación y participación, el fomento del acceso a Internet y a los servicios electrónicos así como medidas de impulso a la solidaridad digital.

## **TÍTULO II. "UNA SOCIEDAD GLOBAL CON LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS" (ARTÍCULOS 16 A 37)**

Este título, básicamente viene a regular la adaptación de la Administración a los nuevos servicios de la Sociedad de la Información y la aplicación de la gobernanza en la gestión de los asuntos referidos a la nueva sociedad tecnológica, promoviendo así la globalidad de la sociedad con estos nuevos aportes.

### **CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (ARTÍCULOS 16 Y 17)**

En él se establecen los principios rectores y las bases de la Administración de la Junta de Andalucía en la Sociedad de la Información, así como los elementos estratégicos de la participación democrática en línea.

## CAPÍTULO II. LA GOBERNANZA DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (ARTÍCULOS 18 A 25)

Se configura el ejercicio de la gobernanza para la administración de la Sociedad de la Información y se ordena la estructura organizativa y planificadora de las administraciones públicas en la gestión de los asuntos referidos a la materia.

Además, regula el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en Andalucía, que se constituye como el instrumento y marco de programación y planificación de las políticas públicas de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con los elementos esenciales para promover el fortalecimiento de la Sociedad de la Información.

## CAPÍTULO III. LAS BASES DE LA SALUD DIGITAL (ARTÍCULOS 26 A 28)

Desarrolla el sistema de información asistencial, los servicios tecnológicos de salud y la interoperabilidad de los sistemas de información sanitaria.

## CAPÍTULO IV. LAS BASES DE LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (ARTÍCULOS 29 A 31)

Establece las líneas de promoción y fomento de la educación e integración de las nuevas tecnologías en la Sociedad de la Información.

## CAPÍTULO V. LA JUSTICIA DIGITAL (ARTÍCULO 32)

Regula los servicios de la Administración de la Junta de Andalucía para la ciudadanía, los profesionales del derecho y de la Administración de Justicia.

## CAPÍTULO VI. EL PATRIMONIO DIGITAL (ARTÍCULOS 33 A 35)

Establece el marco del patrimonio digital, y determina el derecho de acceso de la ciudadanía al patrimonio digital.

## CAPÍTULO VII. LA COOPERACIÓN DIGITAL (ARTÍCULOS 36 A 37)

Marca las líneas de la cooperación digital y el ejercicio del voluntariado digital.

## TÍTULO III. "EL APOYO A LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA" (ARTÍCULOS 38 A 44)

Afronta la difusión de las ventajas competitivas de las TIC en las empresas andaluzas, impulsa la formación del tejido empresarial sobre las TIC así como su necesaria integración en los procesos de producción y negocios como instrumento de mejora de la productividad y competitividad.

La norma promueve el fomento de la innovación, la cooperación y las alianzas entre empresas, el teletrabajo, la integración de las TIC en las empresas y el fortalecimiento del sector TIC en Andalucía.

## **TÍTULO IV. "LOS RECURSOS E INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN" (ARTÍCULOS 45 A 61)**

Representa el elemento transversal de la ley, al aportar los recursos e infraestructuras adecuadas para desarrollar la Sociedad de la Información en Andalucía.

### **CAPÍTULO I. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (ARTÍCULOS 45 A 47)**

Se centra en la financiación y las inversiones del sistema.

### **CAPÍTULO II. EL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE LAS TELECOMUNICACIONES (ARTÍCULOS 48 A 61)**

Establece el sistema de infraestructuras de telecomunicaciones de Andalucía, para promover el acceso universal del servicio de comunicaciones electrónicas, favoreciendo el desarrollo de un sistema de telecomunicaciones que articule el conjunto del territorio andaluz internamente, favoreciendo la equidad territorial y el acceso universal a servicios avanzados en banda ancha.

Determina también la obligación de las operadoras de telecomunicaciones de presentar un Programa de Infraestructuras de telecomunicaciones que contemple las infraestructuras existentes y las previsiones de implantación y desarrollo de la red.

Además, recoge el fomento por parte de la Administración andaluza de la celebración de acuerdos voluntarios entre las operadoras para la ubicación y uso compartido de infraestructuras de telecomunicaciones, con el objeto de racionalizar y rentabilizar su uso.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

Planes generales.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Derogación normativa.

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo Reglamentario.

*Segunda.* Entrada en vigor.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El presente Anteproyecto de Ley del Desarrollo de la Sociedad de la Información de Andalucía pretender dar un paso más en la puesta en práctica del derecho reconocido en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de “acceder y usar las nuevas tecnologías y participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca”.

Con carácter general el CES de Andalucía valora muy positivamente las iniciativas de los poderes públicos dirigidas a la consecución del objetivo básico estatutario, recogido en el artículo 10.3 12º, de “la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento”. El acceso de la ciudadanía andaluza a las nuevas tecnologías y al conocimiento ha de contemplarse como un instrumento esencial para el desarrollo de nuestra comunidad. El avance en el uso de las tecnologías de la información y la generalización de las comunicaciones ha de entenderse como una oportunidad de crecimiento, a la vez que pueden favorecer la construcción de una sociedad más solidaria, plural, integradora y participativa, facilitando la cohesión social de aquellas personas con menores posibilidades.

También se es consciente de que en el cumplimiento de sus cometidos la Comunidad Autónoma de Andalucía debe mostrar un escrupuloso respeto a la distribución competencial dimanante de nuestra Constitución; distribución de competencias que, en relación a las materias afectadas por el presente Anteproyecto de Ley se traduce en la atribución en exclusiva al Estado (ex artículo 149.1.21º CE) de la competencia relativa a las telecomunicaciones y al régimen general de comunicaciones.

Por su parte, el artículo 56.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que “corresponde a la Comunidad la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de comunicaciones”; el artículo 58.1.2º le asigna a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en el “régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento, en el marco de la legislación del Estado”; y, finalmente, el artículo 69.4 señala que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía “la competencia compartida sobre ordenación y regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Andalucía, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Andalucía”.

En resumen, el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen deberá tener en consideración, entre otras, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y la

Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, lo que, evidentemente, incide en el alcance y contenido de sus preceptos. No obstante, y con independencia de lo anterior, el Anteproyecto dictaminado adolece de un exceso de laconismo, indeterminación y buenas intenciones impropios de una norma jurídica.

El objeto de la Ley manifestado en su artículo 1 de “establecer el régimen jurídico de los servicios y elementos esenciales para promover el desarrollo de la Sociedad de la Información y favorecer la puesta en valor de su potencial al servicio del interés público y el bienestar y calidad de vida de la ciudadanía andaluza” no se corresponde con el contenido y naturaleza de los preceptos que conforman su articulado. Como ya puso de manifiesto la Consejería de la Presidencia en su Informe de 12 de abril de 2007, el Anteproyecto está plagado de expresiones más propias de un programa de políticas públicas o de un plan de actuaciones que de un texto jurídico. La falta de determinación legal obligará a un uso excesivo e inadecuado de la norma reglamentaria, a la que ya la Ley se remite en alguna ocasión específicamente (art. 21.2), lo que puede ocasionar ciertos problemas de vacíos reguladores y contribuir a la desnaturalización del texto examinado.

Por otra parte el carácter genérico y poco preciso del Anteproyecto dificulta la comprensión teleológica de la norma, sin que la reiteración en preceptos sucesivos de los objetivos, principios y fines de la misma ayuden a concretar cuál es su finalidad última y a través de qué instrumentos pretende alcanzarse.

En línea con lo anterior y en aras de una mayor seguridad jurídica habría que evitar la utilización de conceptos indeterminados o expresiones ambivalentes que dificultan la labor interpretativa e incluso pueden generar expectativas de derechos no buscadas. Así, expresiones como “administración inteligente” (art. 23.3.c), “necesidades de la ciudadanía” (art. 12), “fondos necesarios” (art. 33.1), “patrimonio turístico” (art. 34), entre otras, incorporan nociones vagas y genéricas, sin referentes normativos nítidos, poco adecuadas, en suma, desde el punto de vista jurídico. Del mismo modo, la falta de correspondencia y homogeneidad en las expresiones utilizadas, a veces incluso dentro de un mismo precepto, puede dar lugar a problemas aplicativos importantes y así, a título de ejemplo, de la redacción del artículo 24 no queda claro si lo que se regula es el Plan Director de Telecomunicaciones de Andalucía, de la Junta de Andalucía o simplemente el Plan Director de Telecomunicaciones sin mayores pretensiones de concreción territorial o de ámbito de actuación.

En la consecución de una Sociedad global con las nuevas tecnologías y el fortalecimiento de la Sociedad de la Información la Ley asigna importantes cometidos y actuaciones a las Entidades Locales territoriales (art. 25), lo que debe verse acompañado de la correspondiente y necesaria dotación de medios y recursos.

Asimismo, sería conveniente una revisión general de carácter ortográfico y gramatical del texto, incluido el análisis de los signos de puntuación. En este sentido es absolutamente necesario la uniformidad en las denominaciones, especialmente respecto a los siguientes términos y expresiones: Sociedad de Información (art. 20 o 22) y Sociedad de la Información (art. 23 entre otros); ciudadano y ciudadana (art. 26 o 49) y ciudadanía (art. 3 entre otros muchos).

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consideramos importante destacar en la Exposición de Motivos la necesidad de apostar por la Concertación Social en la formulación de todo tipo de políticas públicas en nuestra Comunidad Autónoma, incluida las relativas a la materia objeto de la presente Ley. Los artículos 10.3.20º y el 159 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconocen la función relevante que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas cumplen en la consecución del objetivo básico del diálogo y la concertación social, de ahí que sea necesario apostar explícitamente por el fomento de este consenso y así dar cumplimiento a lo establecido en nuestro Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, en relación al desarrollo económico y a la integración de las TIC en el tejido productivo y empresarial la norma parece inclinarse hacia un modelo determinado de desarrollo como es el cooperativo. Sin perjuicio y con independencia de la importancia de este concreto modelo de desarrollo, parece más adecuado, dado los objetivos amplios, globales y omnicomprendivos de la norma, apostar e incentivar el desarrollo económico de las empresas en general, sin menciones específicas a “la cooperación o las alianzas entre empresas”.

Desde otra perspectiva, el desarrollo progresivo de la Sociedad de la Información y de las medidas concretas de ejecución de esta Ley significará la creación y expansión de nuevas formas de prestación de servicios ligadas a las TIC (teletrabajo -art. 43-, personal de los Centros de acceso a Internet -art. 61-) para las que se deben garantizar el conjunto de derechos económicos y laborales que la normativa heterónoma y, muy especialmente, la negociación colectiva reconocen.

Asimismo, en aras al mejor uso del lenguaje, recomendamos una corrección gramatical general de la Exposición de Motivos de la Ley, pues en ella figuran discordancias y errores como “un economía”, “obtención del resultados”, “si no” en lugar de “sino”. Otras expresiones deberían ser modificadas pues no parece apropiado utilizar la primera persona del plural a la hora de definir y justificar el contenido de la Ley en la Exposición de Motivos (“concebimos”, “construimos”); de lo que se trata es de resaltar lo que la propia Ley lleva a cabo, por lo que es preferible el uso de la tercera persona del singular. En idéntica línea, debería revisarse la redacción del primer párrafo del apartado IV de la Exposición de Motivos pues no se comprende bien qué se quiere indicar con la diferenciación entre títulos de contenido y título horizontal, como si este último careciera de contenido.

## **Artículo 1. Objeto**

### **Apartado 1**

Teniendo en cuenta el alcance y título del Anteproyecto de Ley, al definir su objeto debería concretar su ámbito territorial, por lo que se propone incluir en el apartado 1 del precepto la expresión “en Andalucía”.

La redacción que se propone sería la siguiente:

*“1. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los servicios y elementos esenciales para promover el desarrollo de la Sociedad de la Información **en Andalucía...**”*

### **Apartado 3**

Asimismo, en la letra b) de este apartado se propone incluir una referencia expresa a las organizaciones más representativas de la ciudadanía, quedando el mismo con el siguiente tenor:

*“b) La incorporación de las TIC en el ámbito de la ciudadanía, **de sus organizaciones más representativas**, de las empresas, de las Universidades y las Administraciones Públicas Andaluzas”.*

## **Artículo 2. Definiciones**

La inclusión en un texto normativo del significado de los principales términos en él utilizados cumple la función principal de precisar el alcance jurídico y el límite exacto de las prescripciones establecidas. En esta ocasión ni los términos definidos ni la definición ofrecida parecen responder a esta finalidad por lo que su justificación normativa es discutible. Con todo, de optarse por su inclusión debería procurarse la utilización de definiciones cerradas, acabadas y claras. En concreto, la última frase de la letra c) recoge una mera apreciación que como tal debería suprimirse. Una alternativa posible sería la de trasladar, como hace la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, el contenido del artículo 2 a un Anexo final de definiciones.

Desde otro punto de vista, la opción a favor de la incorporación de una lista de términos objeto de definición ocasiona el problema adicional de seleccionar qué términos se incluyen y cuáles no. En tal sentido, teniendo en cuenta que entre los fines recogidos en el artículo 3 del Anteproyecto figura el de “promover la gobernanza electrónica en Andalucía”, parece conveniente incluir en la relación de definiciones la expresión “gobernanza

electrónica". Una posible definición podría ser la de "sistema democrático relativo a la información y la comunicación tecnológica cuya finalidad es proporcionar o mejorar los servicios públicos". En similar sentido, aunque sí figura la definición de "brecha digital" no ocurre lo mismo con las expresiones "brecha digital multiforme" (art. 25.1.a) o "acceso o sistema multicanal" (art. 13.d y art. 14.1), ambas de difícil y ambigua comprensión por lo que se recomienda su inclusión entre los términos definidos.

Finalmente, en la definición de "brecha digital" se debe corregir el término "*quines*" y recoger el de "**quienes**".

### **Artículo 3. Fines**

Teniendo en cuenta que en el artículo 1 se recoge el objeto de la Ley, en el artículo 5 sus objetivos, en el artículo 6 sus principios informadores y en el artículo 3.1 sus fines esenciales, parece conveniente eliminar el apartado 2 de este precepto. Su redacción es algo confusa, más adecuada para la Exposición de Motivos que para el articulado de la Ley y no añade sino reiteración a lo que ya se ha precisado convenientemente.

### **Artículo 6. Principios informadores**

La letra b) alude a principios excesivamente generales, predicables del conjunto del ordenamiento jurídico y de la actuación de los poderes públicos en general, por lo que parece conveniente su eliminación en tanto no inciden ni especial ni exclusivamente sobre el contenido de la Ley ni en el fortalecimiento de la Sociedad de la Información en Andalucía.

En la letra c) el término "*asequibilidad*" debería sustituirse por el de "**accesibilidad**", que es el que aparece en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua y sustituir el término "*equidad*" por el de "**igualdad**", más acorde con los principios generales que se busca garantizar.

### **Artículo 7. Derecho al acceso de la ciudadanía a los servicios digitales**

En el apartado 1 de este precepto parece aconsejable sustituir la expresión "*se hace efectivo el derecho*", por la de "**se pretende garantizar el derecho**", al gozar esta última de un valor jurídico más acabado.

### **Artículos 8 y 9. El derecho de la ciudadanía a los servicios digitales. Derecho a la participación digital**

La utilización del tiempo futuro en el reconocimiento de los derechos pueda dar lugar

a confusión y a interpretaciones *a sensu contrario* en el sentido de que si se tendrá en el futuro es que el derecho aludido no se tiene ahora, ni con esta Ley, por lo que deberá esperarse a una actuación posterior para que dicho derecho sea una realidad. Por ello, consideramos preferible el uso del tiempo presente. Así, el artículo 8 debería decir **“la ciudadanía tiene el derecho de dotarse de habilidades y capacidades...”**; y, en igual sentido, el artículo 9 debería señalar que **“la ciudadanía andaluza tiene derecho a la participación digital...”**.

Por otra parte se observa una falta de uniformidad entre los dos preceptos a la hora de referirse al sujeto titular del derecho que, en un caso es la *“ciudadanía”* sin más y en otro la *“ciudadanía andaluza”*, por lo que parece conveniente unificar la expresión en uno de los dos sentidos.

Asimismo, aunque el artículo 9 se titula de forma genérica *“Derecho a la participación digital”*, alude solamente al ejercicio colectivo del mismo por lo que se propone la inclusión expresa de la vertiente individual del derecho a la participación digital, que conformaría el apartado 1 del precepto. El actual contenido del artículo 9 sería su nuevo apartado 2 y en él se propone, al objeto de resaltar y papel y la función que las organizaciones económicas y sociales cumplen en cualquier faceta del desarrollo social, modificar su redacción en el siguiente sentido: *“La ciudadanía andaluza tendrá derecho a la participación digital en condiciones de igualdad a través de las organizaciones sociales y económicas y de cualquier otro tipo de asociación que puedan promover la comunicación...”*.

#### **Artículo 10. Los derechos digitales de la ciudadanía ante las Administraciones Públicas Andaluzas**

El precepto reitera y remite a lo previsto en una Ley estatal, en concreto en el artículo 6.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; precepto que, según la Disposición final 1ª de la citada Ley tiene el carácter de básico al amparo de lo fijado en el artículo 149.1.18º de la Constitución. Por ello, la opción normativa más adecuada sería la del desarrollo del derecho ya reconocido en la norma estatal, como hace, por ejemplo, el artículo 7 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía, y no la simple reiteración de lo ya garantizado normativamente.

Se recomienda, por tanto, su supresión.

#### **Artículo 11. Derecho a la seguridad y a la privacidad**

##### **Apartado 1**

Se menciona exclusivamente la preservación de la seguridad y privacidad de la información personal en relación a su difusión a través de internet por lo que se propone la

extensión de la citada garantía a la difusión de la información mediante cualquier otro medio. En concreto se propone añadir al apartado 1 del precepto la siguiente frase final **"... o de cualquier otro medio que forme parte de la Sociedad de la Información"**.

## **Artículo 12. Sensibilización, Formación y Participación**

### **Apartado 1**

En la letra b) de este apartado se propone la sustitución de la expresión "desarrollo del portal público" por la de "desarrollo de **un** portal público".

Por otro lado, dado el sentido de la letra d) parece conveniente sustituir el término "industria" por el de **"empresas"**. La redacción propuesta sería la siguiente:

*"d) Fomento del interés de las **empresas**, en particular de las pequeñas y medianas (PYME), por ofrecer servicios y aplicaciones que satisfagan las necesidades expresadas por la ciudadanía"*.

## **Artículo 13. Medidas de fomento de acceso de la ciudadanía a Internet**

Se propone la modificación de la redacción del inicio del precepto en los siguientes términos:

*"En relación al derecho de la ciudadanía al acceso a los servicios de la Sociedad de la Información, la Administración de la Junta de Andalucía promoverá el acceso universal a las nuevas tecnologías y la reducción de la brecha **digital** y cognitiva, y con esta finalidad desarrollarán las siguientes medidas"*.

La adición de la palabra «digital» mejora, a nuestro entender, la cobertura de la Ley, ya que, como se define en el artículo 2, la expresión «brecha cognitiva» se considera un concepto más concreto devenido de la expresión más amplia «brecha digital». Por otro lado, las concretas medidas propuestas parecen que se encaminan tanto a la reducción de la brecha cognitiva como a la de la brecha digital.

Por otra parte, dado que con posterioridad se regulan con más detenimiento diversas cuestiones relacionadas con los Centros de Acceso Público a internet (artículo 61) contemplados en este precepto, parece conveniente realizar la correspondiente remisión.

## **Artículo 15. Medidas de impulso del principio de solidaridad digital**

### **Apartado 2**

Se propone modificar la redacción de la letra a) de este apartado a fin de completar su contenido y delimitar más nitidamente el sentido de las actuaciones y actividades que en él se prevén. La redacción propuesta es la siguiente:



*“a) Fomentar la utilización de las TIC y las nuevas tecnologías de uso generalizado, en especial Internet, o cualesquiera otros derivados de la Sociedad de la información, por parte de las personas menores de edad, así como promover **y velar por** la seguridad y prevención de los riesgos que se puedan derivar de un uso inadecuado de las mismas”.*

## **Artículo 16. Los principios rectores de la Administración de la Junta de Andalucía en la Sociedad de la Información**

### **Apartado 3**

En relación con el punto 1 de este apartado (La Administración articulada en red) consideramos que la ordenación de la Administración de la Junta de Andalucía en forma de una red digital debe contribuir, además de a la eficiencia y calidad del servicio público, a la agilidad del mismo, por lo que se propone la incorporación de este término. La redacción propuesta sería la siguiente:

*“1. La Administración de la Junta de Andalucía se ordenará en forma de una red digital desplegada en todo el territorio andaluz, que facilite la integración de la información y los procesos de gestión en beneficio de la eficiencia, calidad y **agilidad** del servicio público orientado a la ciudadanía”.*

## **Artículo 21. La organización de la Administración de la Junta de Andalucía para el desarrollo de la Sociedad de la Información y Telecomunicaciones**

### **Apartado 2**

Este precepto recoge las funciones de la Comisión Interdepartamental de participación en el ámbito de la Sociedad de la Información y remite a un futuro reglamento la regulación de su composición y funcionamiento. Sin embargo, este Anteproyecto de Ley no prevé expresamente la creación de tal órgano por lo que si ésta es su intención, debería indicarlo explícitamente.

Por otra parte, consideramos que han de tenerse como agentes de planificación y organización de los instrumentos de la Sociedad de la Información, a los representantes de las diversas organizaciones sociales y económicas, por lo que proponemos que se prevea la creación de un Consejo de Participación de la Sociedad de la Información cuyas funciones serían, entre otras, recibir la información necesaria, elaborar propuestas y llevar a cabo la labor de seguimiento del cumplimiento de los objetivos y actuaciones realizadas para el buen desarrollo de la Sociedad de la Información.

## **Artículo 23. El Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en Andalucía**

### **Apartado 3**

Con la finalidad de ampliar el alcance de los objetivos específicos del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información, parece oportuno dar una nueva redacción a la letra b) de este apartado, suprimiendo "...cooperativo de las empresas andaluzas" para que la redacción final quede en los siguientes términos:

*"b) Utilizar a las TIC al servicio de la competitividad y productividad **del desarrollo económico de Andalucía**".*

### **Apartado 4**

En este precepto se alude a la financiación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información; dado que este tema aparece regulado con carácter genérico en un Título y Capítulo específico de la Ley, parece más adecuado suprimir este apartado y prever, si así se desea, cualquier particularidad en relación a la financiación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en dicho lugar.

## **Artículo 25. Los Municipios y Provincias digitales**

### **Apartado 1**

En la letra c) de este apartado proponemos utilizar la palabra colectiva "**ciudadanía**" en sustitución de "*ciudadanos*", para promover, en la medida de lo posible, el lenguaje no sexista, y eliminar la primera referencia al "ciudadano". La redacción que se propone sería la siguiente: "*c) el desarrollo de un portal del municipio y provincia como proveedor de servicios para la **ciudadanía***".

Puesto que el artículo se titula "Los Municipios y Provincias digitales", parece más adecuado sustituir la redacción de la letra d) "*el fomento de la i-administración municipal*" por la de "*el fomento de la i-administración **local***", para incluir a ambas entidades locales territoriales.

Por otro lado, la siguiente letra d) debería ser la e); la letra e), la f) y la letra f), la g), ya que es evidente el error de correlación.

## **Artículo 26. El establecimiento del sistema de salud en línea**

En la denominación del Capítulo se acoge el término "salud digital" en lugar del de "salud electrónica" tal como se proponía en el Informe de la Consejería de Salud de 25 de abril de 2007, pero, sin embargo, en el apartado 1 se opta por el término "salud electrónica". Convendría unificar denominaciones para evitar errores o confusiones acerca

de si se alude a la misma realidad o a cuestiones diversas. Por otra parte, de la redacción del apartado 1 no queda claro si la referida "historia de salud electrónica" se refiere a la historia clínica o a algo distinto.

## **Apartado 2**

Para compatibilizar el correcto uso del lenguaje con una utilización no sexista del mismo se propone sustituir la expresión "o las y los profesionales" contenida en el segundo párrafo por la siguiente: "o **las personas profesionales**".

## **Artículo 27. La interoperabilidad de los sistemas de información sanitaria**

Parece adecuada la inclusión en este precepto de "la telemedicina".

## **Apartado 3**

Por la misma razón alegada en relación a la modificación propuesta en el artículo anterior, debería eliminarse el artículo "los" que antecede a la palabra pacientes, de tal manera que el apartado quedaría redactado de la siguiente forma: "*El establecimiento del sistema de salud en línea garantizará la movilidad de pacientes y la obtención de información y prestaciones sanitarias en el territorio*".

## **Artículo 29. La educación digital en la Sociedad de la Información**

En la letra a) se propone la inclusión del término "**continua**" a continuación del de "Mejora", pues de esta forma el precepto se adapta mejor al lenguaje habitual en materia de búsqueda y evaluación de la calidad de los servicios en general.

## **Artículo 30. La integración de las nuevas tecnologías en el sistema educativo andaluz**

### **Apartado 1**

Teniendo en cuenta el contenido del precepto y lo dispuesto en el artículo 31 en relación a la Sociedad de la Información y la Universidad parece aconsejable completar la letra d) de este apartado con la expresión "**no universitaria**".

## **Artículo 32. La justicia digital en Andalucía**

### **Apartado 3**

Para seguir el mismo esquema utilizado en los apartados precedentes debería incorporarse la expresión "**Se facilitarán**". La redacción del precepto sería la siguiente:

"3. Servicios de la Administración de la Junta de Andalucía para los profesionales de la Administración de Justicia. **Se facilitarán**, de acuerdo con el Consejo General del Poder Judicial...".

### **Artículo 35. El derecho de acceso de la ciudadanía al patrimonio digital**

El precepto reconoce el acceso universal en línea a los archivos públicos que estén en posesión de la Administración de la Junta de Andalucía sin otra limitación que la de incumplir al interés general de la ciudadanía. Configurar este derecho en tales términos, recurriendo a un concepto jurídico indeterminado como es el del "interés general", podría dar lugar a problemas prácticos innecesarios. Parece conveniente incluir en el precepto algún parámetro delimitador, especialmente si se tiene en cuenta que la Ley 30/1992, de 26 de abril ya prevé en su artículo 37 el acceso de la ciudadanía a los archivos y registros públicos.

## **Capítulo VI. La cooperación digital**

Existe un error en la numeración de este Capítulo. Si el anterior es el Capítulo VI, El patrimonio digital, éste ha de ser el Capítulo **VII**, La cooperación digital.

### **Artículo 36. La cooperación digital**

#### **Apartado 3**

Con la finalidad de resaltar el papel y la función de las organizaciones económicas y sociales en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible como objetivos a los que se orienta la cooperación digital según el apartado 1 del precepto, se propone la sustitución de la expresión "*organizaciones y movimientos sociales*" por la de "**organizaciones económicas y sociales**", de tal manera que la redacción de este apartado sería la siguiente: "*La cooperación digital irá dirigida, preferentemente, al refuerzo de las redes de **organizaciones económicas y sociales** que luchan por el desarrollo sostenible...*".

### **Artículo 37. El voluntariado digital**

#### **Apartado 2**

Con el objetivo de ampliar el campo de referencia de los sujetos participantes en los programas de voluntariado digital y ser respetuosos con los términos utilizados por la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado en Andalucía, se propone redactar este apartado en los siguientes términos: "*La participación en la Red de Asociaciones Digitales implicará la puesta en marcha por parte de las **entidades que desarrollan acción voluntaria** de programas de voluntariado virtual, en las condiciones...*".

## **INCLUSIÓN DE UN NUEVO TÍTULO, QUE PASARÍA A SER EL TÍTULO III Y EL ACTUAL TÍTULO III PASARÍA A SER EL TÍTULO IV**

Se propone la inclusión de un nuevo Título dedicado al Apoyo y fomento del Tejido Asociativo a través de las TIC, con una estructura y contenido similar al Título dedicado al apoyo a la competitividad y productividad de la Economía, donde se establezca el impulso a la formación del tejido asociativo sobre las TIC, la difusión de las ventajas de las TIC en las Asociaciones Andaluzas, el fomento de la integración de las TIC en las Asociaciones, así como el fomento de la innovación en el tejido asociativo y la cooperación entre las asociaciones a través de las TIC.

Consideramos que este Título es fundamental en una norma que otorga un papel relevante a las Asociaciones representativas de los ciudadanos en el desarrollo de la Sociedad de la Información en Andalucía, que sin embargo no queda suficientemente concretado.

### **Artículo 43. Fomento del teletrabajo**

#### **Apartado 1**

Al objeto de abarcar el conjunto de facetas de la persona que deben ser objeto de conciliación y mejorar la redacción del apartado se propone sustituir la expresión “*vida familiar y laboral*” por la de “**vida personal, familiar y laboral**” y la palabra final “*favorecidas*” por la de “**desarrolladas**”.

#### **Apartado 2**

Dado que el precepto se dirige al fomento y difusión del teletrabajo en general y realizado en cualquier ámbito, parece aconsejable redactar este apartado en los siguientes términos: “*La Administración de la Junta de Andalucía potenciará los programas que faciliten a las personas teletrabajadoras, sean profesionales liberales, titulares de microempresas, autónomos o presten servicios para cualquier empresa u organización, pública o privada, un espacio físico equipado con las herramientas necesarias para teletrabajar*”.

### **Artículo 48. El fomento de las infraestructuras de las telecomunicaciones**

En la letra g) del precepto se propone la inclusión del término “**de Telecomunicaciones**”, por ser la expresión “Red Corporativa de Telecomunicaciones” la utilizada con posterioridad en el articulado de la Ley (art. 60).

## **Artículo 51. Los Programas de Infraestructuras de Telecomunicaciones**

### **Apartado 2**

Se propone la inclusión expresa de la necesidad de motivación de la insuficiencia o error en la información suministrada por la operadora que permite la suspensión del plazo de resolución en relación a los Programas de Infraestructuras de Telecomunicaciones, de tal manera que el párrafo segundo quedaría redactado en los siguientes términos: *"El plazo de resolución establecido en el párrafo anterior quedará suspendido en el supuesto de que la Consejería competente, entendiéndolo **de forma motivada** insuficiente o errónea la información suministrada por una operadora..."*.

### **Artículos 53 a 55. Régimen jurídico del establecimiento de las infraestructuras de las telecomunicaciones. La ocupación del dominio público. El ejercicio de del derecho a ocupar la propiedad privada**

En estos preceptos se reitera en gran medida y se reproduce lo previsto en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones por lo que se advierte de los posibles problemas de invasión de competencias estatales que ello puede ocasionar así como de lo inadecuado de reproducir en normas autonómicas lo ya dispuesto en leyes estatales. A este respecto, invocamos cuanto de ello hace mención el informe del Gabinete Jurídico que figura en el expediente que acompaña al presente Anteproyecto, fechado el 22 de octubre de 2007.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

La DA 3ª de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, modificó los apartados 15 y 16 del anexo I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, añadiendo un nuevo punto 15 e incorporando el contenido del antiguo punto 15 a un nuevo punto 16. Tal alteración normativa no ha sido tenida en cuenta en la elaboración de esta Disposición Adicional Única, por lo que se propone la siguiente redacción de los apartados 2 y 3 de la misma:

2.- *Se añade un nuevo punto **16** al apartado I del anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, en los siguientes términos:*

*"**16.** Planificación de infraestructuras de telecomunicaciones".*

3.- *El contenido actual del citado punto 16 pasa a ser el del nuevo punto **17**.*

## V. CONCLUSIONES

Este Consejo Económico y Social consciente de la importancia que tiene la regulación del desarrollo de la sociedad de la información en Andalucía, valora positivamente iniciativas como la presente dirigidas al fomento e impulso de la integración del pueblo andaluz en la misma así como a la delimitación del marco y los mecanismos que hagan posible un crecimiento de la sociedad de forma integradora y participativa.

Asimismo, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley.

Sevilla, 23 de marzo de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 6/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA DEHESA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
23 de marzo de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 5 de marzo de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Agricultura y Pesca solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para la Dehesa.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 5 de marzo de 2009, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

## II. CONTENIDO

Dentro del marco establecido por el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Constitución española, la Administración de la Junta de Andalucía ha decidido establecer, como el propio preámbulo del Anteproyecto de Ley indica, el instrumento normativo adecuado para fomentar la gestión integral y la conservación de la Dehesa, espacio natural resultado de la acción del ser humano al dar aprovechamiento mixto agrícola, ganadero y forestal a gran parte del bosque mediterráneo presente en la Península Ibérica. Así, en Andalucía alrededor de un millón de hectáreas poseen estas características de las que 424.000 conforman las Dehesas de Sierra Morena, declaradas Reserva de la Biosfera por la UNESCO el 6 de noviembre de 2002.

La Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales y de la flora y de la fauna silvestre, incide también en la importancia de este tipo de paisaje, al contemplar como hábitat de interés comunitario los bosques esclerófilos para el pastoreo, de los que la Dehesa es su mayor representante.

En todo caso, la Administración andaluza es consciente de los riesgos que corre la Dehesa, por lo que ya desde 2005 promovió el Pacto Andaluz por la Dehesa en el que están presentes Administraciones Públicas, Universidades, Organizaciones Sindicales y Empresariales, Organizaciones Profesionales Agrarias, Federaciones de Municipios y Provincias, Organizaciones Ecologistas y otras Entidades representativas públicas y privadas, con la voluntad de crear un marco estable de cooperación para la defensa de la Dehesa.

La Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía pretende, con el texto normativo que remite al CES de Andalucía, promover la sostenibilidad de estos espacios naturales, implicando a los agentes públicos y privados afectados y manteniendo los principios que a lo largo del tiempo han inspirado la gestión de los mismos: integralidad, racionalidad, sostenibilidad y multifuncionalidad.

El texto que se dictamina se estructura en cuatro Títulos, uno Preliminar y tres numerados, con un total de dieciocho artículos, completándose con una disposición adicional, una transitoria y dos disposiciones finales.

### **TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 1 A 4)**

En él se establecen el objeto de la Ley, la normativa aplicable, los fines que se persiguen con esta norma, y se dan algunas definiciones sobre conceptos básicos de la misma.

### **TÍTULO I. GESTIÓN SOSTENIBLE DE LAS DEHESAS (ARTÍCULOS 5 A 12)**

Estructurado del siguiente modo, regula:

## CAPÍTULO I. PLANIFICACIÓN (ARTÍCULO 5)

Define lo que es el Plan Director de las Dehesas de Andalucía.

## CAPÍTULO II. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FOMENTO (ARTÍCULOS 6 A 12)

*Sección 1ª.* Planes de Gestión Integral

*Sección 2ª.* Medidas de fomento

Dividido en dos secciones, define los Planes de Gestión Integral de las Dehesas, sí como su finalidad, naturaleza y contenido, entre otros aspectos.

Además prevé la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía establezca ayudas para favorecer la consecución de los objetivos de la Ley.

## TÍTULO II. ORGANIZACIÓN, INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN (ARTÍCULOS 13 A 16)

Dividido en dos capítulos, crea la Comisión Andaluza para la Dehesa, con las funciones, composición y funcionamiento que en ella misma se marcan; y prevé la colaboración en materia de investigación y formación sobre la Dehesa.

### CAPÍTULO I. ÓRGANOS (ARTÍCULOS 13 A 15)

*Sección 1ª.* Comisión Andaluza para la Dehesa

### CAPÍTULO II. INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN SOBRE LA DEHESA (ARTÍCULO 16)

## TÍTULO III. OTRA MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS DEHESAS (ARTÍCULOS 17 A 18)

En este último Título, se incluyen medidas adicionales para garantizar la conservación y protección de la Dehesa.

### DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA

Procedimientos de coordinación entre las Consejerías competentes.

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA

Planes Técnicos Forestales aprobados.

### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Desarrollo y ejecución.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Dada la gran importancia ecológica, económica, social y cultural de la Dehesa como ecosistema agrosilvoganadero, tan característico y representativo de Andalucía, desde este Consejo Económico y Social de Andalucía se considera conveniente una norma específica y concreta que lo regule, y sobre todo, que fomente e incentive su mejora, conservación y puesta en valor. Por tanto, en un primer momento, debe ser bienvenida esta iniciativa legislativa.

De su lectura puede deducirse que el presente Anteproyecto de Ley pretende ser el instrumento normativo para el fomento y promoción de la Dehesa andaluza, así como para promover una gestión integral de la misma que favorezca su mejora y conservación. Dicho esto, sin embargo, este Consejo entiende que si no se profundiza en muchos de sus contenidos y no se establecen, concretan y fijan determinadas disposiciones, la futura Ley, tal y como está redactada en este borrador, quedaría vacía y carente de sentido. Por tanto, se considera esencial que el legislador tenga más en cuenta el Pacto Andaluz por la Dehesa, suscrito en 2005, y cuyo contenido fue consensuado por una amplia representación de todas las organizaciones e instituciones vinculadas con estos ecosistemas.

En este sentido, se sugiere que se tengan en cuenta los contenidos de este Pacto, resaltándose más explícitamente ciertos aspectos de la Dehesa, tal y como están recogidos en el mismo, pues ello ayudaría a comprender mejor lo que ésta es y representa desde la vertiente económica, ambiental, social y cultural, a favor de su mantenimiento, mejora y puesta en valor.

Resultaría esencial, por ello, que en la presente norma estuviera suficientemente tratada la realidad que se pretende regular, para lo cual deben contemplarse en ella aspectos tan importantes para la Dehesa como los aprovechamientos productivos y la rentabilidad económica de éstos, así como otros usos que pudieran ser complementarios, incrementando dicha rentabilidad, como podrían ser las energías renovables o usos recreativos o turísticos.

Por otra parte, este Consejo entiende que sería necesario un mayor esfuerzo del legislador a la hora de abordar la agilización y simplificación administrativa respecto a la Dehesa, por cuanto resulta fundamental para una mejor y más efectiva gestión, lo que redundará en su conservación y mantenimiento. En este sentido, debe advertirse que no sólo no se lleva a cabo esta simplificación sino que, por el contrario, se establecen nuevos requisitos y exigencias, lo que complica la gestión y representará aún mayores gastos.

Otro aspecto que habría de tenerse en consideración es la necesidad de que el legislador establezca en esta Ley, por una parte, una regulación clara de los incentivos y las medidas de fomento de estos ecosistemas; y, por otra, que se establezcan vías de cooperación entre las distintas administraciones, así como entre la administración y los

titulares y gestores de las dehesas, resultando esto último un aspecto de gran importancia e incidencia en la efectiva aplicación y consecución de los fines de la Ley.

Otra cuestión que afecta a la práctica generalidad de esta norma, es que queda su-peditada excesivamente a un futuro desarrollo reglamentario, sobre todo en aquellos aspectos en los que el legislador innova, entre otros, el Plan Director de las Dehesas Andaluzas, los Planes de Gestión Integral, las medidas y líneas de ayudas, los Servicios de Asistencia Técnica para la Dehesa, o la composición de la Comisión Andaluza para la Dehesa. Con este grado de remisión no se puede determinar el autentico contexto y calado que va a tener la norma, ni se pueden siquiera tener criterios para evaluar su idoneidad y efectividad.

Una cuestión que debería ser tratada en la presente Ley, tal como se hace en el Pacto Andaluz por la Dehesa, sería subrayar la óptima convivencia que se produce por la intervención humana en el medio ambiente, estableciéndose con ello un equilibrio que es modelo idóneo de gestión sostenible. A este respecto, no debe olvidarse que la Dehesa constituye uno de los ecosistemas más importantes de Andalucía en cuanto a extensión superficial, aparte de sus valores ecológicos y ambientales, así como que, debido a su origen, necesita una constante intervención humana para su conservación en el tiempo.

En esta línea, el Consejo valora el esfuerzo del legislador en aras de una mayor coordinación y colaboración entre los distintos departamentos de la Administración en la toma de decisiones y en la implementación de medidas para compatibilizar los aprovechamientos con la conservación de estos ecosistemas.

No obstante, se propone que la Comisión Andaluza para la Dehesa se reoriente hacia un órgano de participación institucional, dando cabida a los agentes económicos y sociales y que aquellas funciones recogidas en el artículo 14 de esta norma, que sean de competencia exclusiva de la Administración, se aborden en otras instancias administrativas.

Otro aspecto importante que no se contempla de manera suficiente en la presente norma es el relativo a la necesidad de acometer acciones de formación e investigación sobre la realidad de estos ecosistemas y las amenazas a las que se encuentran expuestos actualmente y que ponen en peligro su continuidad, tales como el decaimiento de las quercinias o "seca", la falta de regeneración, la baja rentabilidad de los productos y la falta de trabajadores cualificados.

Por último, y con carácter general, este Consejo entiende que el legislador debe otorgar más peso al aspecto económico a lo largo de todo el articulado. Así, entre otras consideraciones, resulta imprescindible que la norma aborde la viabilidad económica de la Dehesa considerando y facilitando las actividades productivas que en ella se llevan a cabo para llegar a su mantenimiento, conservación y puesta en valor.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con carácter general, se considera que la Exposición de Motivos adolece de otorgar una mayor atención, de una parte, a la singularidad y alto valor de este ecosistema multifuncional; y, por otra, en cuanto a señalar las amenazas a las que está expuesto dicho ecosistema.

En este sentido, tal y como se ha expuesto en las Observaciones de carácter general, se considera conveniente que se incorporen gran parte de los contenidos del Pacto Andaluz por la Dehesa, para que en el preámbulo de la Ley quede constancia de lo que representa la Dehesa como marco modélico de equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos y la conservación de la flora y fauna silvestres. Asimismo, habría de incluirse un párrafo en el que se señale que la propia dehesa representa la principal actividad generadora de renta y empleo de las zonas donde se encuentra, contribuyendo a evitar el desdoblamiento de territorios.

Junto con lo señalado anteriormente, otros aspectos que habría que incorporar a la Exposición de Motivos, y que apoyarían la justificación de que exista expresamente una ley para regular la Dehesa serían, entre otros, que la Dehesa acoge una rica biodiversidad y sirve para la subsistencia de algunas de las especies más emblemáticas y amenazadas de nuestra Comunidad Autónoma como el lince, el águila imperial o el buitre negro; que es el soporte esencial de aprovechamientos cinegéticos de gran calidad; que produce alimentos de gran calidad y reconocimiento; que es el medio de una ganadería extensiva de base autóctona, y reúne las condiciones óptimas en lo que se refiere al bienestar animal y al desarrollo potencial de las producciones integrada y ecológica; que proporciona una gran diversidad de productos forestales y servicios ambientales; y por último, que forma uno de los más singulares y característicos paisajes de Andalucía constituyendo un recurso de especial interés para actividades recreativas y para el turismo ecológico y rural.

Por otra parte, y de manera más concreta, sería conveniente añadir en el primer párrafo el término **“cinegético”** como otro tipo de aprovechamiento.

Asimismo, debería suprimirse la última frase del séptimo párrafo de del Apartado I, por cuanto resulta una generalización que puede crear recelo y confusión. En concreto el texto es el siguiente:

*“Cualquier intensificación que se haga buscando una mayor rentabilidad a corto plazo o, por el contrario, si se abandonan sus aprovechamientos, puede romper el equilibrio que constituye uno de los principales rasgos de las dehesas y con ello, provocar la destrucción de este agroecosistema”.*

## Artículo 1. Objeto

En el objeto de la Ley se debería incidir más en la promoción de una gestión integral para la puesta en valor de la Dehesa, reconociendo su carácter multifuncional con aprovechamientos agrícola, ganadero, forestal y cinegético.

Asimismo, debería hacerse una mención a la viabilidad económica de la Dehesa, pues con ello se ayudaría a evitar el riesgo de que éstas pudieran verse amenazadas en su mantenimiento.

## Artículo 4. Fines

En este artículo se establecen unos fines para los cuales, en el posterior articulado de la Ley, no se observa un desarrollo normativo mínimo de las medidas para su consecución y cumplimiento, por lo que procedería que el legislador llevase a cabo este desarrollo a fin de propiciar la aplicación efectiva de esta norma.

Por otra parte, sería conveniente que el legislador se planteara las siguientes modificaciones en la redacción de los diferentes fines de la Ley, de tal forma que la redacción de los mismos quedara con el siguiente literal:

*“- Promover e incentivar una gestión de la dehesa con enfoque múltiple e integral, que tenga en cuenta sus posibilidades productivas **y la conservación de los recursos**, garantice su sostenibilidad y fomente la **viabilidad económica de las explotaciones**, y atienda al principio de igualdad entre hombres y mujeres en este medio.*

*- Facilitar la relación entre las personas titulares de las dehesas con la Administración.*

*- Fomentar el **desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida de la población del medio rural ligada a la dehesa**, mejorando sus rentas y fijando sus poblaciones.*

*- Preservar el patrimonio genético, tanto animal como vegetal, característico de este agrosistema.*

*- Promocionar y **valorizar** los productos y servicios que ofrece la dehesa.*

*- Fomentar la investigación y transferencia de tecnología **y conocimiento** relacionada con la dehesa **con el objetivo de garantizar la continuidad en el tiempo de dicho ecosistema.***



- Fomentar y difundir los valores de la dehesa promoviendo líneas de sensibilización y educación ambiental para la sociedad en general y al sector educativo en particular”.

## **Artículo 5. Plan Director de las Dehesas de Andalucía**

Dado que el Plan Director será el instrumento que establezca las directrices y orientaciones de los planes de gestión integrales de las dehesas, y pretende ser el documento estratégico que guíe los distintos aprovechamientos de estos ecosistemas, consideramos que su elaboración se debería llevar a cabo en el plazo máximo de un año, desde la publicación de esta Ley.

### **Apartado 5**

Este Consejo estima que no se debería dejar para un posterior desarrollo reglamentario el contenido mínimo del Plan y el procedimiento para su elaboración, aprobación, modificación y renovación, ya que sobre la base de sus contenidos deberán elaborarse los Planes de Gestión Integral, tal y como se establece posteriormente en el artículo 8.

Esta actual falta de regulación mínima por ley, aparte de suponer una remisión en blanco a la posterior reglamentación, genera una nada deseable inseguridad jurídica por cuanto, con la redacción actual, al desconocerse y carecer de una mínima previsión e indicios de lo que puede suponer su regulación hace que esta disposición pierda su sentido.

## **Artículo 6. Finalidad**

### **Apartado 2**

Se propone suprimir en este apartado el término “paisajística”, a fin de darle un carácter más amplio a la expresión “señas de identidad”.

Asimismo, se propone suprimir también de este apartado la palabra “ecológicas”, al igual que debe hacerse en el artículo 7.2, por cuanto resulta innecesaria y puede inducir a confusión.

## **Artículo 7. Naturaleza y concepto**

Con el fin de clarificar la nueva regulación que establece la presente Ley, convendría que se determinara en este artículo de forma más explícita que los Planes de Gestión Integral sustituirán a los Planes de Ordenación de Montes o Planes Técnicos, por cuanto, en caso contrario, estaríamos ante otra carga burocrática más para los titulares o gestores de las dehesas.

De igual manera, también debería establecerse con mayor claridad que los Planes de Gestión Integral no podrán elaborarse y presentarse a la Administración competente hasta que no se apruebe el Plan Director de las Dehesas de Andalucía.

## **Artículo 8. Contenido**

### **Apartado 2**

Señalamos una observación de carácter gramatical y es que en este apartado aparece la palabra “*selvícola*” que no existe en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua; por tanto se solicita que se cambie por la palabra correcta “***silvícola***”.

### **Apartado 3**

Solicitamos la supresión completa de este apartado por cuanto viene a establecer lo que ya se encuentra regulado en el apartado 1. En su lugar, se propone un nuevo apartado 3, con la siguiente redacción:

***“Los Planes de Gestión Integral podrán revisarse a petición del titular de la dehesa.”***

Entendemos que es conveniente esta posibilidad de revisión ya que, tal como se establece en el artículo 10, la vigencia del Plan es de diez años y debe contener una programación de todas las actuaciones que se vayan a llevar a cabo durante dicha vigencia (artículo 8.2), lo que supone un período considerable de tiempo.

### **Apartado 4**

Por último, se solicita la inclusión de un nuevo apartado 8.4 con el objeto de mantener la coherencia con lo que se viene señalando en otros lugares del presente Dictamen. Su literal sería el siguiente:

***“Los Planes de Gestión Integral deben ser instrumentos que favorezcan la gestión sostenible de la dehesa a través de un procedimiento simplificado que agilice la elaboración de los mismos.”***

## **Artículo 9. Aprobación, seguimiento y control**

Con carácter general respecto a cuanto se regula en este artículo, debemos remitirnos a lo señalado con anterioridad en la Observaciones generales respecto a la necesidad de simplificación administrativa. En este sentido, solicitamos las siguientes modificaciones concretas:

## **Apartado 1**

Entendemos que el plazo de resolución y notificación de la resolución para la aprobación de los Planes de Gestión Integral debería reducirse a tres meses.

## **Apartado 2**

En términos similares a lo que se establece en el artículo 9.3, habría que añadir al final de este apartado el siguiente texto:

**“... por lo que será suficiente la notificación por parte del titular de la dehesa al órgano competente de la actuación que se vaya a desarrollar”.**

Dicho lo anterior, debe advertirse de la necesidad de que la Ley determine cuál es el órgano competente, cosa que no aclara en ningún momento, cuando además la Comisión Andaluza para la Dehesa de la que se habla en el artículo 13, y que será la que apruebe los Planes de Gestión Integral, estará compuesta por dos Consejerías, la de Agricultura y la de Medio Ambiente.

## **Apartado 3**

En cuanto a este apartado, sería necesario que cuanto en él se exige se viera favorecido en su realización por una ventanilla única que propiciara la simplificación administrativa antes invocada.

Asimismo, debe quedar claro en este apartado que el titular no tiene que presentar ante dicho “órgano competente” el informe de adecuación del Plan de Gestión al Plan de Ordenación de Recursos Naturales y al Plan Rector de Uso y Gestión, sino que debe ser la propia Administración la que realice esta gestión.

## **Apartado 4**

En la misma línea de lo expuesto en la observación al apartado 8.2 habría que precisar cual es dicha “Administración competente”.

## **Artículo 11. Ayudas**

### **Apartado 1**

Se solicita sustituir el término “podrá” por **“establecerá”**, a fin de que la Administración adquiera un mayor compromiso a este respecto en coherencia con la correspon-

sabilidad necesaria, por cuanto son muchas ya las cargas que se le exigen al administrado mientras que, con la actual redacción, la Administración no parece estar sometida a ningún tipo de exigencia.

## **Apartado 2**

Consideramos necesario suprimir la última frase de este apartado:

*"Asimismo, tendrán prioridad aquellas dehesas situadas en la Red Natura 2000, en un Espacio Natural Protegido o que se gestione según los criterios de la producción integrada, la agricultura y ganaderías ecológicas o la certificación forestal".*

Dada la singularidad de la Dehesa, no parece adecuado priorizar dentro de ellas mismas, por cuanto toda dehesa, con independencia de donde se ubique o del tipo de gestión que se realice en ella, debe tener la suficiente entidad para poder ser beneficiaria de estas ayudas. Además, esta priorización desincentivaría la elaboración y presentación de los Planes de Gestión.

## **Artículo 16. Investigación y formación sobre la dehesa**

De conformidad con lo que se señalaba en las Observaciones generales respecto a que una de las razones que justifican la existencia de una ley expresa sobre la Dehesa debe ser que en ella tengan un tratamiento jurídico adecuado las amenazas a las que está expuesta, este Consejo entiende que en el presente artículo debería establecerse como una prioridad, la investigación por parte de la Junta de Andalucía para la solución de dichos problemas, como sucede con la ya mencionada "seca" o decaimiento de las quercinias.

## **Artículo 17. Protección**

Se entiende que este artículo resulta innecesario, por lo que procedería su supresión, por cuanto lo que en él se contempla ya se encuentra legislado, entre otras, por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integral de Calidad Ambiental, por 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, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley para la Dehesa.

Sevilla, 23 de marzo de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 7/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE ASOCIACIONES PROFESIONALES DEL TRABAJO AUTÓNOMO DE ANDALUCÍA Y SE APRUEBA SU REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
25 de mayo de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL DECRETO**

**V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL REGLAMENTO**

**VI. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 11 de mayo de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 12 de mayo de 2009, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de este Órgano.



## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen viene a dar cumplimiento a lo preceptuado en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, que prevé que sean las Comunidades Autónomas las que dentro de su ámbito territorial creen un registro especial de asociaciones de trabajadores autónomos.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en base a lo establecido en la Ley 4/1983, de 27 de junio, del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, se ha considerado oportuno adscribir este registro a dicho órgano.

El Registro de Asociaciones Profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía se crea como cauce para el efectivo ejercicio del derecho de asociación que se reconoce a las personas trabajadoras autónomas, sirviendo además para materializar el principio de seguridad jurídica y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, como reza el preámbulo del texto presentado.

En cuanto al contenido y estructura del mismo hay que destacar que el Decreto además del preámbulo, sólo cuenta con un artículo en el que en su punto primero se crea el Registro de Asociaciones Profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía, haciéndolo depender orgánicamente de la Consejería de Empleo y adscribiéndolo al Consejo Andaluz de Relaciones Laborales; y en el punto número dos, se aprueba su reglamento, que se inserta a continuación del propio Decreto.

Figuran además las siguientes disposiciones:

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA

Inscripción de asociaciones profesionales del trabajo autónomo constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

### DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Derogación normativa.

### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Desarrollo y ejecución.

*Segunda.* Entrada en vigor.

La estructura y contenido del Reglamento son los siguientes:

### **TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES. (ARTÍCULOS 1 A 4)**

Se regulan en este Título, el carácter público y administrativo del Registro, su adscripción y la publicidad que supone la inscripción; así como quienes deben inscribirse según el criterio de territorialidad, las secciones en que se divide el Registro, el sistema de registro y la informatización.

### **TÍTULO II. FUNCIONES Y CONTENIDO DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES PROFESIONALES DEL TRABAJO AUTÓNOMO DE ANDALUCÍA (ARTÍCULOS 5 A 6)**

En el artículo 5 se regulan las funciones y en el 6 los actos inscribibles.

### **TÍTULO III. TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DE PROCEDIMIENTOS (ARTÍCULOS 7 A 10)**

Se abordan en este apartado las cuestiones relativas a asegurar la eficacia y las garantías jurídicas de la tramitación electrónica de los actos y datos que constan en el Registro.

### **TÍTULO IV. PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO (ARTÍCULOS 11 A 23)**

Finalmente, en el último Título se aborda el procedimiento en sí de inscripción, regulándose entre otras cuestiones, el régimen jurídico del Registro, donde presentar y qué datos debe contener la solicitud de inscripción, que documentación debe constar y los requisitos de la misma según el acto a inscribir, a quien corresponde la inscripción y otros asientos complementarios, y el plazo de inscripción o la cancelación.

## II. OBSERVACIONES GENERALES

La aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se aprueba el Estatuto del Trabajo Autónomo (en adelante LETA), aparte de provocar una importante recomposición del mapa asociativo profesional y empresarial en nuestro país, ha incorporado una alteración de cierta entidad al régimen jurídico de las Asociaciones representativas de los intereses profesionales de los autónomos. El nuevo régimen legal contenido en el LETA en esta materia ha de insertarse y, por tanto, encajar sistemáticamente dentro del conjunto del ordenamiento jurídico, con particular atención a la regulación contenida en toda la vertiente relativa al derecho de asociaciones privadas, comenzando por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (en adelante LODA), sin olvidar otras normas complementarias y de desarrollo tanto en el ámbito estatal como en el correlativo autonómico.

Centrándonos en el diseño legal formulado por la LETA en lo que se refiere a los requisitos formales en la fase constitutiva de la asociación de autónomos, lo novedoso consiste en constituir un registro especial, a efectos de que queden plenamente identificadas aquellas asociaciones de profesionales que quieran acogerse al régimen propio de las asociaciones de autónomos. Tal como indica a estos efectos la norma, “Con independencia de lo previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos deberán inscribirse y depositar sus estatutos en el registro especial de la oficina pública establecida al efecto” (Art. 20.3 LETA).

El objetivo del requisito registral, no sólo el principal sino también el exclusivo, se conduce, como hemos anticipado, a una perfecta individualización de las organizaciones que se han constituido legalmente como asociaciones de autónomos, de modo que se puedan diferenciar de cualesquiera otras que no tengan la presente especialidad subjetiva y de objetivos. Precisamente por ello, la norma se preocupa de precisar que “tal registro será específico y diferenciado del de cualesquiera otras organizaciones sindicales, empresariales o de otra naturaleza que puedan ser objeto de registro por esa oficina pública” (Art. 20.3 in fine LETA). De lo anterior se deduce que, siendo el precedente el objetivo exclusivo del registro oficial, se trata de un trámite esencialmente de carácter formal, que refuerza la seguridad jurídica de este tipo de asociaciones.

En consecuencia, el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía y se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento que se somete a Dictamen de este Consejo, se convierte en cauce necesario para el efectivo ejercicio del derecho específico de asociación reconocido a las personas que trabajan por cuenta propia.

Asimismo consideramos coherente con la distribución competencial de la Administración Autonómica Andaluza, la adscripción del Registro Especial de Asociaciones del Trabajo Autónomo al Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

De otro lado, se sugiere la corrección de una serie de cuestiones que, en el análisis del texto del Proyecto de Decreto y del Reglamento que lo acompaña hemos observado. Se trata de algunas deficiencias en la especificación de las leyes a las que se hace remisión, así como cierta falta de homogeneidad en su denominación, pues en ocasiones sólo se alude al número y fecha de la norma mientras que en otras se añade también su título completo (Disposición Transitoria Única. 1.: "...Ley 20/2007, de 11 de julio, y a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo..."; Reglamento, Art. 2.1:" "...la Ley 20/2007, de 11 de julio..."; Reglamento, Art. 4.4: "...Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía... Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"; Reglamento, Art. 5 c) "... Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía"; Reglamento, Art. 11: "...Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo,..., Ley 4/2006, de 23 de junio... Ley 20/2007, de 11 de julio..., Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía..., Ley 30/1992, de 26 de noviembre...", entre otros ejemplos). Por otra parte, a lo largo del articulado del Reglamento aparecen menciones y remisiones internas a diversos artículos y materias del Decreto que, en realidad, lo son al Reglamento (Arts. 4.3, 7.3, 7.4, 8.1, 8.2, 10.1, 11 y 23).

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL DECRETO

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. INSCRIPCIÓN DE ASOCIACIONES PROFESIONALES DEL TRABAJO AUTÓNOMO CONSTITUIDAS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 20/2007, DE 11 DE JULIO, DEL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO

#### **Apartado 2.b)**

Se propone añadir la siguiente expresión: “*b) Texto de los nuevos Estatutos, en su caso, conteniendo los artículos...*”

Si las asociaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2007, de 12 julio, por la que se aprueba el Estatuto del Trabajo Autónomo, reunieran los requisitos exigidos por la vigente regulación de las asociaciones de autónomos contempladas en la LETA, las mismas no tendrían que llevar a cabo la adaptación de sus estatutos sociales.

#### **Apartado 2.c)**

Aun conociendo el contenido del Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro, y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, y reconociendo la posible idoneidad de que en aplicación del principio de coordinación administrativa la normativa autonómica tuviera la misma orientación que este Real Decreto, este Consejo entiende que la actuación administrativa de registro no debería ir más allá de los requisitos formales que se le pueden exigir a otras asociaciones de derecho privado reguladas por la LODA, incluso si se desea, también de las exigidas para las asociaciones sindicales y empresariales para su correlativa constitución, registro y adquisición de personalidad jurídica.

Debería tenerse en cuenta que nos enfrentamos a datos sensibles, que pueden incidir sobre los derechos de intimidad y privacidad de los sujetos que con plena libertad deciden afiliarse a una asociación de derecho privado. La propia ley establece garantías al respecto, cuando expresamente establece que “nadie puede ser obligado... a declarar su pertenencia a un asociación legalmente constituida” (Art. 2.3 LODA).

Además, entendemos que existen dos actuaciones administrativas claramente diferenciadas: una primera, relativa a la inscripción en el registro especial que otorga a la concreta organización la condición específica de “asociación de trabajadores autónomos”; y una segunda, de verificación de la representatividad de aquellas que teniendo la conside-

ración de asociaciones de autónomos además demuestren una suficiente implantación y por tanto, merezcan la consideración de la que deriva una posición jurídica singular como "asociación profesional de autónomos representativa". Para lograr lo primero basta con la voluntad de constituirse como asociación de autónomos, con su especialidad subjetiva y de objetivos, pero sin requerirse grado alguno de afiliación.

Cada asociación debe ser libre de optar por la mera inscripción, sin más, o puede optar por la adquisición de la condición de representativa. En este supuesto el procedimiento se desarrolla ante un órgano específico, un Consejo de representatividad, contemplado como una instancia claramente diferenciada de la oficina pública de registro especial, conforme al Art. 21.2 de la LETA. Por tanto, quien en su caso podría recibir los datos relativos al grado de afiliación de la asociación sería este Consejo de representatividad, y sólo este Consejo.

## V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL REGLAMENTO

### Artículo 1. Naturaleza y adscripción

#### Apartado 1

Se propone la subsanación del error de redacción siguiente: "..., a sus estatutos y a los representantes actos que, según su Art. 6, tienen el carácter de inscribibles."

Cuando entendemos debiera decir: "...a sus estatutos y a los **restantes** actos que..."

### Artículo 2. Objeto y estructura del Registro de Asociaciones Profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía

#### Apartado 1

Consideramos conveniente la sustitución del concepto "*domicilio principal*" por el de "**domicilio social**", ya que el utilizado es jurídicamente indeterminado, y de mantenerse el actual, al menos debería definirse.

### Artículo 4. Informatización del Registro

#### Apartado 3

En este apartado aparece una referencia al artículo 6.e) del Decreto y, dado que éste sólo contiene un único artículo, habrá de entenderse que se refiere al Reglamento. No obstante, la emisión de certificaciones se contiene en el Art. 5.e) y no en el 6.e) como consta, por lo que se propone que se subsane este error.

### Artículo 5. Funciones del Registro

#### Letra g)

Se propone la supresión de esta letra g).

Esta función ya está implícita en la letra a) de este precepto en relación con la letra b) del nuevo apartado 2 del artículo 6 que proponemos introducir y que se especifica en la observación que planteamos al artículo 6.

No obstante solicitamos aclaración acerca de qué Registro va a proceder a la tramitación de la declaración de utilidad pública, toda vez que el Decreto 152/2002, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Asociaciones de Andalucía ya contempla entre las funciones del registro de

asociaciones profesionales que crea, la de llevar a cabo la tramitación de las solicitudes de utilidad pública de las asociaciones, y en su consecuencia no queda claro si lo que se pretende es que la declaración de utilidad pública de las asociaciones de autónomos se tramite a través de este Registro especial o, lo que parece más razonable, que simplemente se recoja en él que el procedimiento está tramitándose y los resultados del mismo.

## **Artículo 6. (Actos inscribibles) Contenido del Registro**

Entendemos que en este artículo se confunden los actos jurídicos que deben ser objeto de inscripción con la documentación obligatoria que ha de acompañarse a la misma. En su consecuencia proponemos la siguiente redacción alternativa:

### **“1. En el Registro de Asociaciones deberán inscribirse:**

**a) La constitución y los estatutos de la asociación, federación, confederación o unión.**

**b) Las modificaciones estatutarias.**

**c) La identidad de las personas que integran los órganos de gobierno, así como las variaciones.**

**d) La cancelación por disolución, suspensión o baja de la entidad asociativa.**

**2. Igualmente, las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones Profesionales de Trabajadores Autónomos inscritas en el Registro estarán obligadas a remitir:**

**a) La apertura y cierre de locales o delegaciones de las entidades asociativas.**

**b) La declaración o revocación de la condición de utilidad pública de estas asociaciones.**

**c) La rendición anual de cuentas de las asociaciones declaradas de utilidad pública.**

**d) Las impugnaciones de acuerdos de los órganos de la entidad que afecten a actos inscritos.**

**e) Las resoluciones judiciales que suspendan o afecten a actos inscritos.”**

Esta redacción obedece a la opinión vertida en este Dictamen sobre el apartado 2 c) de la Disposición Transitoria Única, por lo que no tenerse en cuenta, en el apartado 2 de este artículo 6, habría que incluir una letra más, la **“f) Relación de personas asociadas con especificación de los siguientes datos: número de asociado, nombre y apellidos, sexo, NIF y domicilio”**.

En concordancia con la nueva redacción del precepto y con la propia denominación del título en el que se inserta parece más adecuado que el artículo 6 pase a titularse **“Contenido del Registro”**.



## **Artículo 7. Garantías de los procedimientos electrónicos**

### **Apartado 3**

Este Consejo entiende que en este apartado, y para no caer en confusiones semánticas, debe cambiarse la palabra “*empresa*” por la de “**asociaciones**”, proponiéndose la siguiente redacción:

*“3. Los procedimientos de tramitación electrónica regulados por el presente Decreto, se configuran como alternativos a los procedimientos ordinarios por vía presencial, pudiendo las **asociaciones** interesadas optar entre uno u otro, incluso una vez iniciado el procedimiento”.*

Igualmente proponemos la subsanación, presente en todo el artículo, del error de remisión al Decreto, en vez de al Reglamento.

## **Artículo 8. Acceso y autenticación**

### **Apartado 1**

Proponemos la supresión de la dirección electrónica que aparece al final de este apartado y consideramos más adecuado al rango de la norma que se dictamina el siguiente texto alternativo: “**...en la dirección electrónica de la Consejería competente**”.

Igualmente proponemos la subsanación, presente en todo el artículo, del error de remisión al Decreto, en vez de al Reglamento.

### **Apartado 2**

El apartado 2 de este precepto también alude a la dirección electrónica de la Consejería de Empleo, entendiendo igualmente como en el apartado precedente que habría que eliminarlo y dejar solo la referencia, en su caso, al portal del ciudadano.

## **Artículo 12. Solicitud de inscripción**

### **Apartado 1**

Se propone, para evitar confusiones, la supresión del término “*preferentemente*” del primer párrafo de éste apartado, y la supresión del último párrafo del apartado 1: “*Los modelos de solicitud estarán disponibles en la página Web del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y en las dependencias centrales y periféricas de la Consejería de Empleo*”, al considerarse poco adecuada la inclusión de esta información en un texto normativo.

## **Apartado 2**

En la letra c) de este apartado, consideramos más adecuado con la literalidad del precepto la sustitución de la palabra “*Solicitud*” por la de “**Petición**”.

### **Artículo 13. Requisitos de la documentación a presentar en el Registro**

#### **Apartado 1**

Se propone sustituir la referencia que se hace al artículo 7 por el artículo 6, por ser más acorde con lo que se indica con dicha referencia.

De otro lado se propone como redacción alternativa más clara y concisa la siguiente: **“...en el plazo de un mes desde la adopción del acto, certificado con la firma de la persona que ostente la secretaría y visto bueno del órgano que resulte competente con arreglo a la organización interna de la respectiva...”**

#### **Apartado 2**

La redacción de este segundo apartado ha sido considerada muy confusa, por lo que para su clarificación se propone la recogida en el Art. 8.3 del R.D. 152/2002 de 21 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Asociaciones de Andalucía, con las matizaciones planteadas en este apartado:

**“Los acuerdos relativos a la renovación de los órganos de gobierno han de ir acompañados de certificado emitido por la persona que ostente la secretaría, con el visto bueno del órgano que resulte competente de acuerdo con la organización interna de la asociación, ambos de la junta que cesa y que figura inscrita, y de la aceptación de los nuevos cargos competentes renovados, o de certificación del acta de la asamblea general en la que se aprobó la nueva composición del órganos de representación asociativa, expresando quórum de asistencia y resultado de la votación”.**

### **Artículo 14. Inscripción de la constitución de una asociación profesional del trabajo autónomo**

Este artículo cuenta con un único apartado, por lo que huelga la numeración del mismo, debiendo quedar con el mismo formato que, por ejemplo, el Artículo 18.

#### **Letra a)**

Se propone una redacción alternativa acorde con la literalidad del contenido del Art. 20.2 de la LETA: **“...la especialidad subjetiva y de objetivos de la Asociación, su finalidad, que consistirá en la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores autónomos, así como el domicilio de la Asociación...”**

### **Letra c)**

En el mismo sentido que la anterior, proponemos: **“...especialidad subjetiva y de objetivos y a su finalidad, que consistirá...”**

### **Letra d)**

Se propone la supresión de la parte final de esta letra, concretamente la frase *“así como Declaración Jurada a que hace referencia el artículo 6.f) de esta norma.”*

En este apartado se menciona una “Declaración Jurada” que debería aparecer en el artículo 6.f), pero que, sin embargo, no aparece en el citado artículo.

### **Artículos 14 y 15. Inscripción de la constitución de una asociación profesional del trabajo autónomo e Inscripción de la constitución de federaciones, confederaciones y uniones**

Este Consejo valora como un gran avance en las relaciones de los ciudadanos con la Administración la posibilidad de relacionarse telemáticamente, pues entre otras ventajas, las agilizan.

Para abundar en el mismo sentido, agilidad y simplificación, entendemos que debiera recogerse en el Decreto el hecho de quedar exento de aportar aquella documentación que ya obre en poder de la Administración en cualquiera de sus estadios.

Por tanto, se propone que se añada a dichos artículos un nuevo apartado, que serían **14.e)** y **15.1.f)**, respectivamente, con el siguiente contenido común:

**“No será necesario aportar aquella documentación que ya obre en poder de la Administración”.**

### **Artículo 15. Inscripción de la constitución de federaciones, confederaciones y uniones**

#### **Letra a)**

Por las mismas razones de claridad y simplicidad esgrimidas en las observaciones realizadas al art. 13 del Reglamento proponemos la supresión del término *“Presidencia”*, con lo que la redacción alternativa quedaría: **“...ostente la secretaría con el visto bueno del órgano competente con arreglo a la organización interna...”**.

Y en atención al lenguaje de género, proponemos la sustitución de “del” por “de” al final del apartado: **“...el nombramiento de representante o representantes...”**

## **Artículo 19. Resolución de inscripción y autorización de las demás anotaciones registrales**

### **Apartado 3**

En este apartado se ha observado un error de concordancia: “la persona interesadas”, así como un error de transcripción: “...hubiere expresado en la solicitud su conocimiento...”, cuando entendemos debe decir “**consentimiento**”.

## **Artículo 20. Plazo de inscripción. Subsanación y recursos**

### **Apartado 1**

La inscripción por silencio administrativo, transcurrido el plazo de dos meses, queda recogida en el Artículo 20.1. Pero de una forma potestativa “*se podrá entender*” que no preceptiva “*se entenderá*”. Por tanto, se propone la conveniencia de sustituir el segundo término por el primero, quedando su redacción de la siguiente manera:

*“1.- La resolución de inscripción se dictará y notificará a la entidad solicitante en el plazo de dos meses desde que la recepción de la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.*

*Transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior sin que se haya notificado resolución expresa **se entenderá** estimada la solicitud de inscripción”.*

### **Apartado 3**

En este apartado se ha observado un error de concordancia y de expresión, por lo que se propone su corrección en el siguiente sentido:

*“3. Las resoluciones **por las que se acuerde o deniegue la práctica de las inscripciones** registrales agotarán la vía administrativa. Contra las mismas, podrá interponerse recurso administrativo de reposición ante la persona titular de Secretaría General del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, o ser **impugnadas** directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.”*

## **Artículo 22. Comunicación de modificaciones**

En concordancia con las argumentaciones expuestas sobre el apartado 2.c de la Disposición Transitoria Única del Decreto y con la nueva propuesta de texto alternativo del Art. 6 del Reglamento, la obligación contenida en este artículo carecería de sentido.

## VI. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Sevilla, 25 de mayo de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 8/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ORDENACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
19 de junio de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 27 de mayo de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 27 de mayo de 2009, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de este Órgano.



## II. CONTENIDO

La Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, remite a este Consejo Económico y Social de Andalucía un Proyecto de Decreto para la emisión del correspondiente Dictamen, en el marco de las competencias atribuidas a esta Comunidad Autónoma por la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los Reales Decretos de traspaso de competencias en materia de gestión de la Formación Profesional Ocupacional y de la Formación Continua.

Con la publicación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de Formación Profesional para el Empleo, se establece definitivamente un nuevo modelo de Formación Profesional adaptado a la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, estableciéndose la formación de oferta, como aquella que tiene por objeto facilitar a las personas trabajadoras, ocupadas y desempleadas, una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo basada en los requerimientos de competitividad de las empresas.

De acuerdo con este marco normativo, y sin olvidar, el Decreto 451/1994, de 15 de noviembre, por el que se crea el Consejo Andaluz de la Formación Profesional, órgano de participación de los agentes económicos y sociales de Andalucía en las actuaciones que se lleven a cabo en materia de formación profesional, nace este Proyecto de Decreto, que en definitiva, supone la superación en nuestra Comunidad Autónoma de la tradicional separación entre la Formación Profesional Ocupacional por un lado y la Formación Continua por otro, integrando ambos tipos de formación en un único subsistema: la Formación Profesional para el Empleo.

Formación, que se define, según el artículo 2 del Real Decreto 395/2007, ya citado, como “el conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento”

La estructura y contenido del Decreto son los siguientes:

Además del Preámbulo, el futuro Decreto se estructura en nueve capítulos con 41 artículos, seis disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y dos finales. Su contenido es el siguiente:

### PREÁMBULO

En el que se explican los motivos que dan lugar a la necesidad de una nueva regulación de esta materia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el marco competencial que ampara esta norma, su contenido básico y las principales novedades que introduce el Decreto.

## CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES. (ARTÍCULOS 1 A 7)

Se regulan en esta primera parte, los aspectos generales y definitorios de la Formación Profesional para el Empleo, desde el objeto y ámbito de aplicación del Decreto, la propia definición de esta formación, los principios, objetivos y las personas destinatarias (incluidos los colectivos prioritarios) hasta la financiación prevista.

## CAPÍTULO II. FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. (ARTÍCULOS 8 A 17)

Se ocupa este capítulo de la implementación que se llevará a cabo para el desarrollo de la Formación Profesional para el Empleo: objeto, acciones formativas, modalidades de formación, cuantificación de las acciones, programación y gestión, planes de formación dirigidos a personas ocupadas y acciones formativas orientadas prioritariamente a personas desempleadas, entre otras.

## CAPÍTULO III. EVALUACIÓN, CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD, ACREDITACIÓN, RECONOCIMIENTO Y CONVALIDACIÓN DE LA FORMACIÓN (ARTÍCULOS 18 A 21)

Se abordan en esta parte del Decreto los aspectos relativos a la evaluación del aprendizaje, la forma de acreditar las competencias profesionales adquiridas por las personas que participen en el mismo, los certificados de profesionalidad, la fórmula de acreditación de la formación mediante los certificados de profesionalidad, así como su reconocimiento y convalidación.

## CAPÍTULO IV. DIMENSIÓN TRANSNACIONAL DE LA FORMACIÓN (ARTÍCULOS 22 A 24)

Regulación de los proyectos de movilidad transnacional, tanto para el alumnado como para profesionales que trabajen en el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo.

## CAPÍTULO V. ACCIONES DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN. (ARTÍCULOS 25 A 27)

En este capítulo se regula tanto los estudios con carácter general y sectorial, como la finalidad de las acciones de investigación, innovación y acompañamiento, con el objeto de contribuir a la mejora de la Formación Profesional para el Empleo.

## CAPÍTULO VI. FICHERO DE ESPECIALIDADES FORMATIVAS DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. (ARTÍCULO 28)

Se prevé la creación de un fichero de especialidades formativas en Andalucía, en base a las familias profesionales establecidas en el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

## CAPÍTULO VII. DE LOS CENTROS Y ENTIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y DEL REGISTRO DE CENTROS Y ENTIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. (ARTÍCULOS 29 A 32)

Se establece que tipo de centros y entidades de Formación Profesional para el Empleo pueden impartir la formación que se regula en esta norma, la definición de centros y entidades acreditadas e inscritas, la creación de un registro de Centros y Entidades en materia de Formación Profesional para el Empleo y los requisitos que los mismos deben cumplir.

## CAPÍTULO VIII. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN PROFESIONAL. (ARTÍCULOS 33 A 34)

En el marco de la Red de Orientación del Servicio Andaluz de Empleo, se desarrollará un sistema integrado de información y orientación profesional, con la finalidad de informar sobre las diversas ofertas de formación, los itinerarios formativos y la movilidad profesional, para facilitar la inserción y la reinserción laboral.

## CAPÍTULO IX. DE LA CALIDAD, EVALUACIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. (ARTÍCULOS 35 A 41)

Se introduce la calidad de la formación y los sistemas de calidad como criterio a la hora de llevar a cabo la evaluación, seguimiento y control de la oferta de Formación Profesional para el Empleo, con el objetivo de la permanente adecuación de la misma a las necesidades del mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Figuran además las siguientes disposiciones:

### DISPOSICIONES ADICIONALES

*Primera.* Consulta al Consejo de Administración del Servicio Andaluz de Empleo.

*Segunda.* Procedimiento y régimen de las subvenciones.

*Tercera.* Requisitos mínimos de calidad en el Sistema Integrado de Formación Profesional.

*Cuarta.* Expedición de acreditaciones parciales.

*Quinta.* Formación del personal responsable.

*Sexta.* Centros Públicos de Formación para el Empleo.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Régimen Transitorio de los procedimientos.

*Segunda.* Incorporación de acciones formativas vinculadas al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

*Tercera.* Formación de demanda.

*Cuarta.* Formación teórica de los contratos para la formación.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Derogación normativa.

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo y ejecución.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera muy oportuna y necesaria la aprobación del Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, con el que se materializa, a nivel andaluz, el nuevo modelo de Formación Profesional contenido en el RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de Formación Profesional para el Empleo, adaptado a la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional.

Del proyecto normativo hay que destacar el establecimiento de un modelo en el que la evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación de demanda se llevarán a cabo cuando se transfieran los recursos y medios necesarios. Asimismo se contempla la formación de oferta, entendida como aquella que tiene por objeto facilitar a las personas trabajadoras, ocupadas y desempleadas, una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo que atienda a los requerimientos de competitividad de las empresas, y que a la vez satisfaga las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de las personas trabajadoras, capacitándolas para el desempeño cualificado de las diferentes profesiones y para el acceso al empleo.

Se contemplan asimismo los programas públicos de empleo-formación que tienen por objeto contribuir a la adquisición de las competencias profesionales de la ocupación mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permite a las personas trabajadoras compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo.

Hay que destacar que con este Decreto se integran las dos modalidades de Formación Profesional existentes hasta la fecha, en el ámbito laboral: Formación Continua y Formación Profesional Ocupacional, en un único modelo de Formación Profesional para el Empleo, introduciendo mejoras que permiten adaptar la formación a la nueva realidad económica y social, así como a las necesidades del mercado de trabajo andaluz.

Este Decreto establece por tanto la vinculación de la Formación Profesional para el Empleo con el Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales y Formación Profesional, impulsando la acreditación, reconocimiento y convalidación de la formación y de la experiencia a través de los Certificados de Profesionalidad.

En la actual situación de crisis económica que sufre la Economía global, y por ende, nuestra Comunidad Autónoma, con el negativo impacto que conlleva la misma en las tasas de empleo, se hace absolutamente necesario reforzar el papel de la formación destinada al empleo para que aquellas personas que han perdido su puesto de trabajo, o bien que quieren cambiarlo, puedan encontrar uno nuevo en el menor espacio de tiempo, potenciando por tanto la recualificación profesional a través de la formación a lo largo de la vida.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo se reitera en la opinión de la oportunidad y necesidad de aprobar la norma que la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía nos ha presentado para su Dictamen.

Esto no impide que del análisis pertinente se recomiende desde este órgano, que, con carácter general, se revise el texto en los siguientes aspectos:

Por un lado, para que el lenguaje utilizado no resulte sexista (por ejemplo en el preámbulo y en los artículos 6.3 d), 13.3, 16.1 d), 18 y 28.1 b); y ello en los términos y en consonancia con lo establecido en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y en la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

Por otro, para que se unifique la terminología empleada, al objeto de evitar la utilización de denominaciones diversas en referencia a idéntico objeto o entidad normativa (por ejemplo: "Subsistema de Formación profesional para el Empleo" y "Sistema de Formación para el Empleo"; "Fichero de Especialidades del SAE" y "Fichero Andaluz"; "Registro de Centros y Entidades de FPE en Andalucía" y "Registro Andaluz de Centro"; "de acuerdo al artículo..." y "de acuerdo a lo establecido por..."; "Itinerario Profesional Individual" e "Itinerario Integrado de Formación e Inserción").

También se llama la atención, en relación con lo previsto en el Epígrafe I.68 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que la primera vez que se cite una norma jurídica, debe recogerse el título completo de la misma, mientras que en sucesivas menciones, se puede poner nada más que el número y fecha de aprobación.

Por último, cada vez que se haga mención a los módulos formativos de los certificados de profesionalidad, se debe hacer mención también a las unidades formativas. Por ejemplo, en el artículo 18.5 cuando se refiere a la evaluación de la formación vinculada a un certificado de profesionalidad, los formadores y formadoras deberán reflejar documentalmente los resultados de cada módulo formativo y/o unidad formativa del certificado; en idéntico sentido se debería corregir el artículo 20.1.

En otro orden de cosas, y entrando en el análisis de posibles carencias de la norma analizada, este Consejo llama la atención sobre la falta de regulación de un sistema de ayudas y becas para el alumnado que utilice la teleformación como método de aprendizaje, fórmula cada vez más habitual y que supone a veces costes elevados para las personas que acceden a la formación a través de medios telemáticos.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### PREÁMBULO

En esta parte introductoria de la norma hay que hacer dos correcciones:

Por una parte, en la página número 2 del Proyecto remitido a este Consejo, y concretamente en el párrafo final de la misma, se hace mención a "...la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, anteriormente citada..." cuando es la primera vez que se cita dicha norma. Seguramente, se trata de una redacción no corregida de un borrador anterior. Habría que eliminar dicha referencia citando correctamente la Ley aludida, y para ello, nos remitimos a la consideración general apuntada en el anterior epígrafe de este Dictamen.

Y por otra, en relación a las novedades que la misma introduce, concretamente en la página 5, párrafo 5, del Proyecto de Decreto analizado, se debería corregir el error en la mención que se hace al "presente Real Decreto", pues se trata de un Decreto y no de la figura de un "Real Decreto", reservada a la legislación estatal.

### **Artículo 2. Concepto y principios de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía**

#### **Apartado 1**

Se propone sustituir la redacción del primer apartado por la siguiente, pues se considera más completa en su contenido:

**1. "La Formación Profesional para el Empleo está integrada por el conjunto de estrategias, instrumentos, iniciativas y programas de formación, así como por las acciones orientadas a lograr la mejora de la cualificación profesional y adaptación al mercado laboral de las personas trabajadoras de Andalucía, ocupadas o desempleadas. Para ello, se tendrán en consideración las necesidades formativas de mujeres y hombres de las empresas andaluzas, así como el desarrollo personal y el ejercicio del derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, y a la satisfacción de las necesidades del sistema productivo y del empleo a lo largo de toda la vida de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma de Andalucía".**

#### **Apartado 2**

En el texto de dicho apartado se debería incluir la referencia al Estatuto de Autonomía:

**2. "La Formación Profesional para el Empleo (...) teniendo en consideración lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, y en la Ley Orgánica 5/2002 (...)"**

Se aconseja añadir además a la redacción de la letra e) de este mismo apartado lo siguiente:

*"e) La participación de los Agentes Económicos y Sociales en el marco de la concertación social, en la planificación, ejecución, evaluación, **detección de necesidades y programación** de las acciones e iniciativas de la Formación Profesional para el Empleo" por suponer una ampliación respecto a lo establecido inicialmente.*

### **Artículo 3. Objetivos de la Formación Profesional para el Empleo**

Este Consejo entiende que es más acorde con la terminología actual utilizada en otras normas y más concretamente en el propio Estatuto para Andalucía, sustituir la mención que se hace en la letra b) de este artículo al *"pleno empleo"* por la de **"pleno empleo de calidad"**.

### **Artículo 4. Definiciones**

#### **Punto 4**

En relación a la definición de **Acción Formativa** se solicita modificarla, quedando de la siguiente manera:

**"Acción dirigida a la adquisición y/o mejora, por las personas destinatarias, de las competencias y cualificaciones profesionales, pudiéndose estructurar en varios módulos formativos con objetivos, contenidos y duración propios"**

#### **Punto 6**

Con respecto a la definición de **Grupo** se solicita cambiar la misma por la siguiente:

**"Cada una de las ediciones de una acción formativa, dentro del mismo Plan de Formación. En cada grupo participan un conjunto de alumnos y alumnas que realizan simultáneamente una misma acción formativa con igual profesorado, calendario, horario y lugares de impartición."**

#### **Punto 9**

Se propone la sustitución de la definición de la expresión "Itinerario Integrado de Formación e Inserción" por la de **"Itinerario Profesional Individual"**; definición que, además, se realizaría en los siguientes términos:

**"Itinerario Profesional Individual: Conjunto de actuaciones de atención individualizada integradas en el sistema de información y orientación pro-**



**fesional con la finalidad de asegurar el asesoramiento de las personas trabajadoras, desempleadas y ocupadas, en relación con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación, potenciando el desarrollo del espíritu emprendedor, el apoyo a las iniciativas empresariales y al autoempleo.”**

Con el término definido en el Proyecto de Decreto, *“Itinerario Integrado de Formación e Inserción”*, se hace referencia a un programa concreto que se debe regular en la Orden de desarrollo correspondiente. Por otra parte, la nueva expresión que se propone resulta más coherente con lo dispuesto en el art. 31.2 del RD 395/2007, de 23 de marzo, cuando señala que *“el sistema integrado de información y orientación profesional estará al servicio de la definición y ejecución de itinerarios profesionales individuales para la mejora de la empleabilidad de los trabajadores”*.

La inclusión de esta nueva expresión obliga, consecuentemente, a realizar los oportunos cambios en los artículos del Proyecto de Decreto que se refieren también a los Itinerarios Integrados de Formación e Inserción; en concreto, en el artículo 34 del Proyecto de Decreto deberá sustituirse dicha expresión por la nueva que se propone de *“Itinerario Profesional Individual”*.

## **Artículo 6. Personas destinatarias y colectivos prioritarios**

### **Apartado 2**

Se recomienda cambiar la redacción actual por la siguiente, pues permite que el colectivo de personas cuidadoras no profesionales que atienden a las personas en situación de dependencia pueda participar en los planes intersectoriales y sectoriales de referencia.

***“2. De conformidad con el artículo 5.1. b) del Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo, modificado por la disposición final tercera del Real Decreto 615/2007 de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, las personas cuidadoras no profesionales podrán participar en la formación de oferta intersectorial y sectorial de referencia en los ámbitos de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de promoción de la autonomía personal, centros y servicios de atención a personas con discapacidad, acción e intervención social y sanidad.”***

## **Artículo 9. Acciones Formativas**

### **Apartado 2**

Se considera conveniente sustituir la expresión *“al menos”* por la de ***“como mínimo”*** ya que resulta más clarificadora del sentido de lo expresado en este apartado.

### **Apartado 3**

En este apartado se debe eliminar “*el número de alumnos*” puesto que no es un parámetro vinculante en la programación didáctica de una acción formativa.

### **Artículo 11. Cuantificación de las acciones formativas**

#### **Apartado 1**

Se debería añadir, el siguiente texto, al final del primer párrafo de este apartado:

**“La cuantía máxima de subvención a conceder por cada acción formativa se determinará mediante el producto del número de horas de la misma por el número de alumnos y alumnas, así como por el importe del módulo económico correspondiente.”**

#### **Apartado 2**

Independientemente de que los módulos económicos se publiquen en “*la página web del Servicio Andaluz de Empleo*”, donde, por corrección jurídica, entendemos que deben publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Por ello solicitamos que la redacción de este apartado sea la siguiente:

**“2. El importe de los módulos económicos se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.”**

### **Artículo 12. Programación y gestión de la Formación Profesional para el Empleo**

#### **Apartado 1**

Se considera imprescindible, en coherencia con lo acordado en otros ámbitos, la colaboración de los agentes económicos y sociales representados en el Consejo Andaluz de Formación Profesional (CAFP) por lo que se propone añadir al final del párrafo “...**y con la colaboración de los Agentes Económicos y Sociales representados en el Consejo Andaluz de Formación Profesional**”.

### **Artículo 13. Planes de Formación dirigidos prioritariamente a personas ocupadas**

#### **Apartado 4**

Solicitamos suprimir en el último párrafo del apartado, al final del mismo, la frase “...*seguridad e higiene en el trabajo*” por considerarla no acorde con la terminología actual, siendo suficiente con la referencia a la prevención de riesgos laborales.

## **Artículo 15. Ayudas y becas para el alumnado**

### **Apartado 2**

Se debería sustituir la expresión *"Itinerarios personalizados de formación e inserción"* por **"Itinerarios personalizados de inserción"**, para no incorporar una terminología distinta a la previamente definida en el artículo 4 del Proyecto de Decreto.

## **Artículo 16. Otras modalidades de formación de oferta**

### **Apartado 2**

Se debería añadir la referencia al Consejo Andaluz de Formación Profesional con el siguiente texto al final del mismo:

**"... previa información y consulta al Consejo Andaluz de Formación Profesional"**.

## **Artículo 17. Programas públicos de empleo-formación**

### **Apartado 2**

Se propone concretar la alusión al *"...Servicio Público de Empleo competente..."* del final de este apartado, sustituyendo dicha expresión por la de **"...el Servicio Andaluz de Empleo..."**, que es el Servicio Público competente en la materia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## **Artículo 27. Acciones de investigación e innovación**

### **Apartado 1**

En la letra a) se solicita sustituir *"con"* por **"cuya"** pues mejora la redacción del precepto, quedando la misma en los siguientes términos:

*"a) Acciones de prospección y análisis, **cuya** finalidad es profundizar en el conocimiento de los factores que configuran las demandas ..."*.

### **Apartado 2**

En relación al mismo este Consejo opina que se debe suprimir la expresión *"con medios propios"*, ya que la utilización de medios propios sólo se contempla en el Real

Decreto 395/2007, de 23 de marzo, para los estudios de carácter general y sectorial del artículo 29 del citado Real Decreto; por lo que la ejecución de las acciones de investigación e innovación ha llevarse a cabo siempre mediante subvenciones públicas.

## **Artículo 28. El Fichero de Especialidades Formativas del Servicio Andaluz de Empleo**

### **Apartado 1**

Con la finalidad de ampliar las posibilidades que abre este apartado, se considera conveniente incluir en el fichero otras especialidades propuestas por los agentes económicos y sociales en el marco de la concertación social, quedando la letra d) de este apartado como sigue:

*“d) Otras especialidades formativas con una relevante significación para el empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía o relativas a los nuevos yacimientos de empleo o a actividades económicas emergentes, **así como aquellas otras especialidades propuestas por los agentes económicos y sociales en el marco de la Concertación social.**”*

## **Artículo 29. Centros y entidades de Formación para el Empleo en Andalucía**

Con respecto a la letra b), se propone añadir al final del párrafo lo previsto en el artículo 9.1 b) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, de tal forma que su redacción definitiva sería la siguiente:

*“b) Las Organizaciones empresariales y sindicales, inscritas en el Registro de Asociaciones Empresariales y Sindicales del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, **por sí mismas o a través de los centros y entidades contemplados en los programas formativos de las citadas organizaciones.**”*

## **Artículo 34. Información y orientación profesional**

### **Apartado 1**

Según lo comentado ya en la observación al punto 9 del artículo 4, se debe sustituir la expresión *“Itinerarios Integrados de formación e inserción”* por el concepto correcto recogido en el artículo 31 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo: **“Itinerarios Profesionales Individuales”**.

## **Artículo 38. Criterios de evaluación**

Se considera adecuado y pertinente incluir entre los criterios de evaluación de la Formación Profesional para el Empleo el del impacto de género.

## **Artículo 39. Plan de evaluación**

### **Apartado 1**

Se solicita que sea redactado de la siguiente manera para evitar errores con las referencias al articulado:

*“El Servicio Andaluz de Empleo elaborará y ejecutará, con la periodicidad que se determine, teniendo en cuenta los criterios **que se fijen mediante instrucciones de la Dirección General competente en materia de Formación, un plan de evaluación ...”.***

## **Artículo 40. Seguimiento y control de la Formación Profesional para el Empleo**

### **Apartado 2**

Si se mantiene como se dice en el apartado 1 de este artículo que la verificación y control de la cofinanciación del Fondo Social Europeo forma parte de las actuaciones generales de control y seguimiento, no parece correcto que en el apartado 2 se mencionen como excluyentes, lo que, además, resulta reiterativo. Por este motivo se hace la siguiente propuesta de redacción de este apartado:

**“2. Para la ejecución de todas las actuaciones de control y seguimiento, el Servicio Andaluz de Empleo podrá recurrir a la contratación de consultorías especializadas en la materia.”**

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regula la ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

Sevilla, 19 de junio de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 9/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN LABORAL Y LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
19 de junio de 2009*

## **ÍNDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 27 de mayo de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y la creación y funcionamiento del registro de empresas de inserción de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 27 de mayo de 2009, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de este Órgano.



## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto sobre el que este Consejo Económico y Social emite dictamen, regula el procedimiento de calificación y registro de las empresas de inserción y se crea el Registro de Empresas de Inserción de Andalucía de carácter público y naturaleza administrativa, dando cumplimiento a lo previsto en la Disposición Transitoria Primera apartado segundo de Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de empresas de inserción.

Hay que destacar, que aparte de las normas legales ya citadas, en la elaboración del Proyecto de Decreto se han tenido en cuenta además, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los servicios en el mercado interior, de 12 de diciembre; la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, con lo que se ha incorporado de manera transversal el principio de igualdad entre mujeres y hombres a la misma, y la propia ley de creación del Servicio Andaluz de Empleo, Ley 4/2002, de 16 de diciembre, por lo que el contenido del mismo es conocido por todas las entidades representadas en el Consejo de Administración de dicho Servicio.

En cuanto a la estructura y contenido del Decreto hay que decir que además de un Preámbulo, cuenta con un primer artículo, en el que se define cual es el objeto y el ámbito de aplicación del mismo y después estructura el resto del articulado en tres capítulos, con el siguiente contenido cada uno de ellos:

### CAPÍTULO I. EMPRESAS DE INSERCIÓN. (ARTÍCULOS 2 A 5)

En esta primera parte, se define el concepto de "Empresa de Inserción" y se establecen los requisitos para poder ser calificada como tal, los requisitos de las entidades promotoras, y se enumeran los colectivos susceptibles de ser contratados por estas empresas.

### CAPÍTULO II. CALIFICACIÓN DE EMPRESA DE INSERCIÓN. (ARTÍCULOS 6 A 10)

Se regula el procedimiento para poder obtener dicha calificación así como la posibilidad de pérdida de la misma.

### CAPÍTULO III. REGISTRO DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DE ANDALUCÍA (ARTÍCULOS 11 A 17)

Se aborda en este último capítulo la regulación del Registro de Empresas de Inserción de Andalucía, adscribiéndolo al Servicio Andaluz de Empleo.

Figuran además las siguientes disposiciones:

## **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

Información a otras Administraciones Públicas.

## **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo y ejecución.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de calificación y registro de las empresas de inserción y se crea el Registro de este tipo de empresas es un texto que se valora positivamente por cuanto, aunque con cierto retraso, se regula el procedimiento de calificación y Registro de Empresas de Inserción, siendo necesaria y oportuna su aprobación.

Con carácter general solicitamos que se revise el texto en un triple sentido:

1.- Consideramos oportuno la eliminación del Capítulo I denominado “Empresas de Inserción”, por los siguientes motivos:

- El objeto del Proyecto de Decreto, como su título indica, es la regulación del procedimiento de calificación y registro de las empresas de inserción y la creación del Registro de Empresas de Inserción y no una regulación netamente andaluza de las empresas de inserción.

- El Proyecto de Decreto en este Capítulo I regula determinados aspectos de forma no exactamente coincidente con lo previsto en la normativa estatal (Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción), especialmente en los artículos 3 (Entidades promotoras), artículo 4 (Requisitos) y artículo 5 (Personas trabajadoras. Concepto de colectivo en situación de exclusión) por lo que se aconseja su eliminación o, en su defecto, que se proceda a su ajuste a la legislación estatal.

- Especial mención merece el artículo 5 del proyecto, que regula los colectivos en situación de exclusión, incorporando colectivos por vía de Decreto, siendo más oportuno que la próxima Ley de Inclusión regule y determine los colectivos en situación de exclusión.

2.- Corrección de aquellas expresiones que pueden dar lugar a un uso del lenguaje sexista, y ello en los términos y en consonancia con lo establecido en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y en la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

3.- Introducción de Disposiciones Transitorias en el Proyecto de Decreto que regulen la adaptación a la nueva normativa tanto de las empresas de inserción existentes con anterioridad al Decreto como de aquellas entidades (fundaciones y asociaciones) que vengán desarrollando actividades de inserción sociolaboral con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

#### Apartado 1

Eliminar del apartado primero la frase "... determinar los colectivos susceptibles de Inserción en Andalucía", por cuanto entendemos que dicha tarea no es objeto del presente Decreto por los motivos expuestos en las Observaciones Generales.

#### Apartado 2

La redacción del mismo vulneraría lo dispuesto en los artículos 7 y 9 de la Ley 44/2007, que establece que la calificación corresponderá al órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma "en donde se encuentre su centro de trabajo". Así, más concretamente el artículo 7.2 in fine de la Ley 44/2007 señala que "las empresas de inserción vendrán obligadas a acreditar su calificación (...) ante las respectivas Comunidades Autónomas donde tengan centros de trabajo".

La elección que hace el legislador estatal puede ser criticable, pero establecido así, de esa manera, se ha de respetar con todas sus consecuencias.

Si tomamos como correcta la redacción del Proyecto, nos podemos encontrar con empresas de inserción que no puedan ser calificadas como tales, por cuanto si el criterio que rige en una Comunidad Autónoma es el del centro de trabajo y en otra es el de la sede social no podría inscribirse en ninguno de los dos registros si en la primera Comunidad sólo tiene el domicilio social sin centro de trabajo y en la segunda el centro de trabajo sin sede o domicilio social.

También consideramos que se debe eliminar la referencia en el apartado segundo a las entidades sin ánimo de lucro promotoras, por cuanto estas entidades no son objeto de regulación específica en el Proyecto de Decreto.

Así, por las razones antes expuestas, la redacción del artículo 1 quedaría de la siguiente forma:

#### **"Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.**

1.- *El presente Decreto tiene por objeto regular la calificación y registro de las Empresas de Inserción en Andalucía, así como crear el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía.*

2.- *El Decreto será de aplicación a las empresas de inserción **que tengan centros de trabajo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con independencia de su sede social.***

## **Artículo 2. Concepto**

Se propone su eliminación de acuerdo con los argumentos establecidos en las Observaciones Generales.

## **Artículo 3. Entidades Promotoras**

Se propone su eliminación de acuerdo con los argumentos establecidos en las Observaciones Generales, por cuanto, por un lado regula aspectos que vienen recogidos en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre y, por otro lado, se regula las entidades promotoras de forma distinta y contraria a la citada legislación.

## **Artículo 4. Requisitos**

Se propone su eliminación de acuerdo con los argumentos establecidos en las Observaciones Generales, por cuanto, por un lado regula aspectos que vienen recogidos en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre y, por otro lado, se crean nuevos requisitos para obtener la calificación de empresa de inserción que no vienen establecidos en la legislación estatal.

## **Artículo 5. Personas trabajadoras. Concepto de colectivo en situación de exclusión**

Se propone su eliminación de acuerdo con los argumentos establecidos en las Observaciones Generales, por cuanto regula los colectivos en situación de exclusión, incorporando colectivos por vía de Decreto, cuando lo adecuado y oportuno es que sea la próxima Ley de Inclusión la que regule y determine los colectivos en situación de exclusión.

Como consecuencia de la propuesta de eliminación del Capítulo I (artículos 2 a 5 del proyecto de Decreto) se ha de cambiar la numeración de los Capítulos y de los artículos siguientes.

EL CAPÍTULO II: "CALIFICACIÓN DE EMPRESAS DE INSERCIÓN" SERÍA AHORA EL CAPÍTULO I.

EL CAPÍTULO III: "REGISTRO DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DE ANDALUCÍA" SERÍA AHORA EL CAPÍTULO II.

Como consecuencia de la propuesta de eliminación de los artículo 2 a 5, se ha de reenumerar el resto del articulado.

## **Artículo 6. Solicitudes de calificación**

### **Apartado 1**

Se solicita la eliminación de la referencia a la dirección de correo electrónico ([www.juntadeandalucia.es/empleo](http://www.juntadeandalucia.es/empleo)).

## **Apartado 2**

En el texto correspondiente a la letra a) se interesa la eliminación de la expresión "**preferentemente**" para no dar preferencia a la presentación de la solicitud por medios telemáticos sobre el soporte papel, eliminándose la referencia a la dirección de correo electrónico y proponiendo la siguiente redacción de este apartado por ser más completa y coherente:

*"2.- Las solicitudes se dirigirán al órgano competente para su resolución conforme a lo establecido en el artículo siguiente, y se podrán presentar:*

*a) Mediante vía telemática con firma digital a través de la Oficina Virtual de la Consejería competente en materia de Empleo. Las solicitudes que se cursen con certificado electrónico y cumplan las previsiones del Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por **medios telemáticos**, producirán, respecto de los datos y documentos consignados en forma electrónica, los mismos efectos jurídicos que las solicitudes formuladas de acuerdo con el artículo 70.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La entidad interesada, tras la presentación telemática de su solicitud, podrá continuar los trámites siguientes de forma no telemática, pero deberá indicar que el inicio del procedimiento se ha realizado en forma telemática.*

*b) En soporte papel, en el Registro de la Consejería competente en materia de Empleo, así como en los registros y oficinas a que hace referencia el artículo 38.4 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre."*

## **Apartado 3**

Se propone una nueva redacción en la que se distinga claramente entre los datos que deben hacerse constar en la solicitud y la documentación que se ha de acompañar a ésta, eliminándose además, la obligación de presentar determinada documentación que resulta reiterativa o de imposible o difícil acreditación en esta fase inicial del procedimiento de calificación.

*"3.- La solicitud de calificación contendrá los siguientes datos:*

*- **Denominación social** de la entidad solicitante, **Código de Identificación Fiscal (CIF)**, **datos de inscripción en el registro correspondiente a su personalidad jurídica e identificación personal del representante legal de la entidad que firma la solicitud.***

*- **Memoria que acredite la disponibilidad de los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral.***

**- Lugar y fecha de solicitud.**

*La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación, original o copia compulsada:*

**a) Código de Identificación Fiscal (CIF), así como escritura de constitución y estatutos de la empresa objeto de calificación o cualquier otra documentación que la identifique. En todo caso se acompañará justificación del porcentaje de participación en el capital social de cada una de las personas o entidades participantes.**

**b) Código de Identificación Fiscal (CIF), así como escritura de constitución y estatutos o cualquier otra documentación identificativa de las personas jurídicas que participen en el capital social de la empresa objeto de calificación. En el caso de que los partícipes sean personas físicas deberán aportar su documento nacional de identidad (DNI).**

**c) DNI del representante legal de la empresa y documentación acreditativa de la representación con la que actúa."**

#### **Apartado 4**

Se ha de actualizar conforme a la redacción del número anterior, quedando de la siguiente forma:

*"4.- En el supuesto de que la Administración de la Junta de Andalucía tuviese en su poder por cualquier causa **la documentación descrita en el apartado anterior**, la entidad solicitante de la calificación deberá indicar el expediente en el que se aportó, quedando con ello eximida de su presentación."*

#### **Artículo 8. Resolución**

##### **Apartado 3**

Se proponen las siguientes modificaciones, por cuanto hay que actualizarlo en relación con la legislación estatal de empresas de inserción y clarificar la redacción del último párrafo del citado apartado:

**"3.- En el supuesto de que la entidad solicitante de la calificación acredite el cumplimiento de los requisitos de calificación **establecidos en las letras a), b), d) y g) del artículo 5 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del****

**régimen de las empresas de inserción**, la resolución tendrá carácter estimatorio, procediéndose a la calificación provisional como empresa de inserción de dicha entidad. Así mismo, en dicha resolución se acordará de oficio la inscripción de la calificación provisional en el Registro de Empresas de Inserción de Andalucía.

A partir de la fecha de resolución, la entidad calificada provisionalmente como empresa de inserción, podrá incluir en su denominación los términos "**empresa de inserción**" o su abreviatura "**E.I.**".

En el plazo no superior al año desde la calificación provisional como empresa de inserción, ésta deberá acreditar ante el Registro de Empresas de Inserción de Andalucía **el cumplimiento de los requisitos establecidos en las letras c), e) y f) del artículo 5 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre**, procediéndose de oficio a elevar a definitiva la calificación provisional, mediante la correspondiente resolución administrativa en la que se hará constar la salvedad de que dicha calificación queda supeditada **al cumplimiento del requisito de mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción de al menos el cincuenta por ciento del total de la plantilla a partir del cuarto año.**

**A los efectos de acreditar los extremos exigidos en el citado artículo 5 c) de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, se entenderá en proceso de inserción aquellas personas trabajadoras pertenecientes a los colectivos en situación de exclusión que se determinen por la legislación estatal y andaluza.** En el supuesto de sociedades laborales o cooperativas, el mencionado porcentaje se aplicará **computando trabajadores por cuenta ajena y socios trabajadores o socios de trabajo. Tanto el porcentaje como el mínimo de dos personas trabajadoras en proceso de inserción deberán entenderse en cómputo horario a tiempo completo**".

## **Artículo 9. Seguimiento y Control de las empresas de inserción**

### **Apartado 2**

En relación a este apartado, concretamente a las letras c) y d), se considera conveniente adecuar los plazos de presentación de las cuentas anuales y el balance en el Registro de Empresas de Inserción, con la legislación mercantil o de cooperativas; así como eliminar la parte final de la letra e), por lo que se propone la siguiente redacción alternativa:

*"c) Las cuentas anuales y el informe de gestión correspondiente al cierre de cada ejercicio económico, **en el plazo previsto en la legislación mercantil o de cooperativas para la aprobación y depósito de cuentas en el registro correspondiente a su forma jurídica.***



d) **Una memoria de actividades y el balance social correspondiente al cierre de cada ejercicio económico, en el mismo plazo previsto en la letra anterior.**

e) *La documentación acreditativa de las modificaciones cuantitativas y cualitativas que afecten al porcentaje mínimo de personas trabajadoras en inserción.*"

## **Artículo 10. Pérdida de la calificación de Empresas de Inserción**

### **Apartado 1**

Para adecuar el texto de la letra b) a la legislación estatal se propone la siguiente adición:

*"b) No acreditación en el plazo de un año desde la calificación provisional como empresa de inserción, **del cumplimiento de los requisitos establecidos en las letras c), e) y f) del artículo 5 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre**".*

## **Artículo 11. Objeto, adscripción y funciones**

### **Apartado 1**

Se solicita la eliminación de la expresión **"En el marco de las políticas de acción contra la exclusión sociolaboral"**.

## **Artículo 13. Funcionamiento Registral**

### **Apartado 2**

Se considera conveniente mejorar la redacción de la letra d) con la siguiente adición:

*"d) Las personas físicas **y/o** jurídicas que creen la entidad y, en particular las **entidades promotoras a las que se refiere el artículo 6 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, y su participación en el capital social**".*

## **Artículo 14. Validez de la inscripción en el Registro**

### **Apartado 2**

Se debe sustituir la referencia al artículo 4 por la siguiente: **"... en el artículo 5 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre"**.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y la creación y funcionamiento del registro de empresas de inserción de Andalucía.

Sevilla, 19 de junio de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 10/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGUAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
19 de junio de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 14 de abril de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al Anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El día 15 de abril de 2009 la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía acordó su traslado a una Comisión mixta, formada por miembros de las Comisiones de Trabajo de Economía y Desarrollo, y de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

El día 16 de abril de 2009 este Consejo solicitó a la Consejería de Medio Ambiente no emitir Dictamen hasta tanto no se hubiese realizado el trámite de información pública, audiencia e informes, tras lo cual, el día 3 de junio de 2009 se recibió documentación complementaria relativa al mencionado trámite y nuevo texto normativo; este mismo día la Consejería de Medio Ambiente también envió escrito reduciendo el plazo de emisión de dictamen a 15 días por apreciar razones de urgencia y oportunidad, tal como contempla el artículo 6.3 de la citada Ley 5/1997.

## II. CONTENIDO

El Estatuto de Autonomía para Andalucía pone un acento especial en el cuidado y protección del medio ambiente, lo que implica la utilización racional de los recursos naturales, entre ellos se encuentra el agua, medio indispensable para la vida y el desarrollo socioeconómico; además dedica una atención singular a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre el agua y establece directrices de ineludible cumplimiento por parte de los poderes públicos.

El Acuerdo Andaluz por el Agua es la mejor muestra de esa preocupación por la mejor utilización del recurso hídrico, plasmando una serie de políticas y directrices que suponen compromisos para los poderes públicos y responsabilidad para los ciudadanos.

El Anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen, viene a establecer un conjunto de instrumentos jurídicos coherentes con los principios estatutarios y con el Pacto Andaluz del Agua, tratando de construir un régimen jurídico del agua adecuado a las necesidades de Andalucía.

El texto normativo consta de 107 artículos, estructurados en un Título Preliminar, nueve Títulos, ocho Disposiciones Adicionales, ocho Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, cinco Disposiciones Finales y un Anexo. Viene precedido de una Exposición de Motivos, donde se exponen los objetivos, finalidad y oportunidad de la promulgación de la norma, que se estructura de la siguiente forma:

### **TÍTULO PRELIMINAR. "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 A 7)**

Establece el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, los principios por las que se regirá la actuación administrativa en materia de agua y ecosistemas, los objetivos ambientales en materia de agua, y los derechos y obligaciones de los usuarios del agua; además recoge las demarcaciones hidrográficas de Andalucía.

### **TÍTULO I. "ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA" (ARTÍCULOS 8 A 17)**

Este título consta de cuatro capítulos en los que se recogen las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de las entidades locales y de los entes supramunicipales del agua; define el régimen jurídico de la Agencia Andaluza del Agua, establece cuáles son los ingresos propios de la misma, sus funciones y respecto de sus órganos, recoge una serie de obligaciones, entre las que están la necesidad de que la Agencia incluya en su organización, órganos colegiados de participación administrativa y social, y

la creación del Observatorio Andaluz del Agua como órgano de consulta y participación social. Además contempla la creación de la Comisión de Autoridades Competentes.

**CAPÍTULO I. ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA  
(ARTÍCULOS 8 A 10)**

**CAPÍTULO II. LA AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA (ARTÍCULOS 11 A 14)**

**CAPÍTULO III. ADMINISTRACIÓN LOCAL (ARTÍCULOS 15 A 16)**

**CAPÍTULO IV. COMISIÓN DE AUTORIDADES COMPETENTES (ARTÍCULO 17)**

**TÍTULO II. "PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN"  
(ARTÍCULOS 18 A 21)**

Contempla al Consejo Andaluz del Agua como órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno andaluz, y al Observatorio del Agua como órgano colegiado de la Agencia Andaluza del Agua, de carácter consultivo y de participación social; y prevé la participación de los interesados en la Administración del agua a través de órganos colegiados de gestión y coordinación. También recoge la consideración de la información sobre el medio hídrico como información ambiental, la difusión de estadísticas del agua y el acceso de la ciudadanía a la información relativa al uso, gestión, planificación y protección del medio hídrico.

**TÍTULO III. "LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA" (ARTÍCULOS 22 A 29)**

Aquí se recogen las competencias y principios que regirán en la planificación hidrológica y los objetivos a conseguir con ella. Establece el orden de preferencia de usos del agua, y regula los Planes Hidrológicos de Demarcación, los Programas de Medidas y la posibilidad de elaborar planes y programas específicos.

**TÍTULO IV. "INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS" (ARTÍCULOS 30 A 35)**

Este título consta de dos capítulos en los que se establecen las normas generales de las obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su financiación, y los convenios de colaboración como instrumento ordinario de desarrollo y ejecución de la planificación de las infraestructuras de aducción y depuración. Además regula el sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, el rendimiento de las redes de abastecimiento, y la garantía en la prestación de los servicios de aducción y depuración.

**CAPÍTULO I. NORMAS GENERALES (ARTÍCULOS 30 A 32)**

**CAPÍTULO II. ABASTECIMIENTO Y DEPURACIÓN (ARTÍCULOS 33 A 35)**

## **TÍTULO V. "COMUNIDADES DE USUARIOS DE MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA" (ARTÍCULOS 36 A 40)**

Establece la obligación de constituir Comunidades de Usuarios de Masas de Agua Subterránea para una mejor gestión de dicha masa de agua, y contempla su naturaleza, régimen jurídico, funciones y su participación y representación en los órganos de gestión y participación de la Agencia Andaluza del Agua.

## **TÍTULO VI. "DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO" (ARTÍCULOS 41 A 56)**

Contiene cinco capítulos dedicados a regular la gestión del dominio público hidráulico, abordando entre otras cuestiones, la creación de los bancos públicos del agua, la posibilidad de sustitución del origen de los caudales concesionales por otros de diferente origen, que podrán proceder de aguas residuales regeneradas, las particularidades del régimen jurídico de las concesiones del uso de agua, y el aprovechamiento de las aguas subterráneas.

CAPÍTULO I. SERVIDUMBRES (ARTÍCULOS 41 A 42)

CAPÍTULO II. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (ARTÍCULOS 43 A 44)

CAPÍTULO III. DERECHOS DE USO Y CONTROL (ARTÍCULOS 45 A 50)

CAPÍTULO IV. AGUAS SUBTERRÁNEAS (ARTÍCULOS 51 A 55)

CAPÍTULO V. SEGURIDAD DE PRESAS Y EMBALSES (ARTÍCULO 56)

## **TÍTULO VII. "PREVENCIÓN DE EFECTOS POR FENÓMENOS EXTREMOS" (ARTÍCULOS 57 A 62)**

Consta de dos capítulos en los que se regulan las medidas para la prevención del riesgo de inundación y de los efectos por la sequía.

CAPÍTULO I. PREVENCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN (ARTÍCULOS 57 A 61)

CAPÍTULO II. PREVENCIÓN DE EFECTOS POR SEQUÍA (ARTÍCULO 62)

## **TÍTULO VIII. "RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO" (ARTÍCULOS 63 A 100)**

Este título se estructura en tres capítulos en los que se configura el régimen económico-financiero destinado a financiar las infraestructuras y los servicios para la gestión del agua, basado en el principio de recuperación de costes; el canon de mejora que gravará la utilización del agua de uso urbano con el fin de posibilitar la financiación de las infraestructuras hidráulicas de cualquier naturaleza correspondiente al ciclo integral del agua de uso urbano; y el canon de servicios generales que servirá para cubrir los gastos de

administración de la Agencia Andaluza del Agua destinados a garantizar el buen uso y conservación del agua.

#### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES COMUNES (ARTÍCULOS 63 A 70)

#### CAPÍTULO II. CANON DE MEJORA (ARTÍCULOS 71 A 95)

Este Capítulo consta de tres Secciones:

*Sección 1ª.* Normas comunes (Artículos 71 a 77)

*Sección 2ª.* Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma (Artículos 78 a 89)

*Sección 3ª.* Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de las entidades locales (Artículos 90 a 95)

#### CAPÍTULO III. CANON DE REGULACIÓN Y TARIFA DE UTILIZACIÓN DEL AGUA Y CANON SERVICIOS GENERALES (ARTÍCULOS 96 A 100)

### TÍTULO IX. "DISCIPLINA EN MATERIA DE AGUA" (ARTÍCULOS 101 A 107)

Configura el régimen de disciplina en materia de agua, estableciendo por un lado que serán de aplicación las disposiciones del Título VIII de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; y por otro tipificando las infracciones y sanciones propias de la materia de aguas.

#### DISPOSICIONES ADICIONALES

*Primera.* Aplicación de tasas estatales.

*Segunda.* Registro de derechos y autorizaciones.

*Tercera.* Plan de infraestructuras para la consecución de los objetivos de calidad de las aguas establecidos en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

*Cuarta.* Horizontes temporales para la elaboración de instrumentos de evaluación y planes de gestión de riesgos por inundaciones y revisiones.

*Quinta.* Comisión Interadministrativa del Estuario del Guadalquivir.

*Sexta.* Perímetro de zonas regables.



*Séptima.* Planes de emergencia ante situaciones de sequía.

*Octava.* Cartografía del dominio público hidráulico.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Delimitación técnica de la línea de deslinde.

*Segunda.* Adecuación del régimen jurídico de la Agencia Andaluza del Agua.

*Tercera.* Consejo Andaluz del Agua.

*Cuarta.* Obligación de disponer de contadores.

*Quinta.* Sistema supramunicipal para la prestación de servicios de aducción.

*Sexta.* Informes de los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico.

*Séptima.* Adaptación de las entidades de gestión de aguas subterránea existentes.

*Octava.* Canon de Mejora.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

## **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Modificación del Anexo I de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

*Segunda.* Desarrollo reglamentario.

*Tercera.* Habilitación.

*Cuarta.* Actualización.

*Quinta.* Entrada en vigor.

## **ANEXO. "PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN"**

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera la iniciativa de la Consejería de Medio Ambiente al elaborar el Anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía no sólo coherente con el desarrollo de su ámbito competencial sino que, además, entiende necesario destacar el proceso de mejora experimentado tras la incorporación de algunas alegaciones y la reformulación de su texto.

Así, frente al anteproyecto anterior, este Consejo aprecia el esfuerzo del Gobierno andaluz para conseguir un marco institucional integrado; contemplando una diversidad de aspectos que superan ampliamente el mero objetivo recaudatorio y la simple regulación "ad-hoc" de las nuevas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En efecto, es en el marco institucional de esta Ley donde se establece la relación de facultades y obligaciones que comporta la titularidad de un derecho sobre el recurso, perfilando las limitaciones en cuanto a su extracción y uso (artículo 7: derechos y obligaciones de los usuarios del agua).

El diseño de un marco institucional integrado está permitiendo que se establezcan las bases para el diseño de una gestión del agua basada en una aproximación multidimensional que la considere como recurso capacitado para satisfacer un conjunto de funciones de diversa índole: económicas, sociales y medioambientales. Por ello, la atención hacia el mismo, así como los intereses y valores que refleja -destacando, su intención expresa de favorecer la reactivación económica y el empleo- resultan una condición previa a la formulación de cualquier política de aguas.

En coherencia con la perspectiva anterior, se han esbozado algunos preceptos de los que se infieren la asunción de la participación en la propia gestión. El impulso dado en el Acuerdo Andaluz por el Agua, que este Consejo desea destacar explícitamente, ha supuesto un primer paso en la adopción de aquel principio.

También es de destacar que el Anteproyecto supone un paso decidido hacia la superación del modelo de gestión de la oferta, y pone el acento en la responsabilidad de la demanda en aras de evitar crisis de escasez.

Con todo ello, el Consejo entiende que la admisión de los principios anteriores ha permitido observar un mayor nivel de coherencia del Anteproyecto con el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, establecido a través de la Directiva 2000/60/CE y del Texto Refundido de la Ley Aguas, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Se ha abordado una revisión de la Administración del Agua que garantiza el respeto al principio de unidad natural de cuenca y la gestión integral de la misma (artículo 3: Demarcaciones y distritos hidrográficos de Andalucía).

Se ha revisado la adecuación de los instrumentos administrativos vigentes para el logro de los objetivos de la Directiva Marco en el contexto del citado modelo territorializado de administración de los recursos hídricos. En este sentido, se opta por trascender el ámbito de gobierno exclusivamente municipal para acercarnos a otras unidades de gestión de carácter más global, más próximas al concepto de Gestión Integral del Agua y con mayor capacidad financiera y de liderazgo para acometer las reformas y medidas exigidas por el nuevo marco jurídico. Así, en el ámbito supramunicipal, la Diputación debe actuar en defecto de la iniciativa de base asociativa de los municipios en relación con la prestación del servicio de forma conjunta.

De otra parte, el Consejo desea destacar la inclusión de la planificación cartográfica, que supone una mejora del sistema de información que ha de apoyar la planificación territorial del recurso y, consecuentemente, la mayor transparencia en la gestión del agua.

A pesar de la importancia de todo lo anterior, el Consejo también aprecia una serie de deficiencias y carencias en diversos aspectos que conviene poner de manifiesto:

1.- Pese a que, tal y como se ha señalado, el Anteproyecto incorpora la participación pública como uno de los pilares en la gestión del recurso, existe una falta de concreción de sus elementos básicos. Aún siendo conscientes de la labor de concreción que ha de realizar el ulterior desarrollo reglamentario, se advierte la necesidad de precisar algunos de dichos elementos. La observancia de dicha necesidad se fundamenta tanto en reforzar la credibilidad del compromiso de la Administración con la participación pública, como en garantizar la permanencia de los procesos participativos en el tiempo.

Entre los elementos básicos del proceso participativo que deben ser especificados, debemos señalar la concreción del término "usuario". En cuanto a los participantes, a partir de la experiencia ya acumulada, se considera necesario articular un modelo de participación real y auténtica, abierta al conjunto de la ciudadanía y a los representantes económicos y sociales a través de las organizaciones que vertebran a la sociedad, y a profesionales cualificados y estrechamente vinculados a la gestión, uso o preservación de las diferentes masas de agua.

Así mismo, la participación pública y la existencia de un sólido sistema de información deben permitir diseñar un sistema de evaluación de la política de aguas de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 138 del Estatuto de Autonomía. Sólo así podrá articularse un proceso de planificación para la política de aguas andaluza del mismo modo que se está realizando en otros ámbitos de las políticas sectoriales de Andalucía.

2.- En lo relativo a la regulación de la cesión de derechos (artículo 48), en relación con la prelación de usos y la dificultad de acceso al agua experimentada por los nuevos usuarios, debe apreciarse la existencia de un importante avance hacia la flexibilidad en la normativa. Sin embargo, resulta necesario establecer requisitos adicionales en este sentido para evitar la desnaturalización del propio sistema concesional. Por ello se aconseja la inclusión en el artículo de los límites del contrato de cesión de derechos por parte de la Administración Pública competente.

Si bien el contenido de estos límites se infieren ya del ordenamiento jurídico estatal<sup>1</sup>, puede aprovecharse la legislación autonómica y la asunción de competencias normativas para modular alguno de ellos y así compatibilizar la flexibilidad del sistema concesional con el respeto a los derechos de los concesionarios y con las funciones públicas de control de la Administración. Así, por ejemplo, en el ámbito temporal la actual redacción del artículo 48 permite algunas fugas del “espíritu de la norma” en la medida en que legaliza aquellos supuestos en los que una determinada concesión de agua se destina a un uso diferente para el que se concedió durante la totalidad del tiempo de vigencia de la misma (con el límite de tiempo que reste para la extinción de los derechos sobre el uso de las aguas).

3.-Se hace preciso clarificar el ámbito competencial de las administraciones públicas, sobre todo en lo que afecta al suministro domiciliario de agua y a los usos domésticos. Si bien es cierto que se establece que la protección y el desarrollo de los derechos de los usuarios corresponderá a la Consejería competente en materia de agua, y en su caso, a la Agencia Andaluza del Agua (artículo 8); no lo es menos, que esta competencia no viene desarrollada en las funciones a ejercer por los organismos competentes que se indican en la norma, por lo que podría dar lugar a que se generaran confusiones respecto a las administraciones competentes para resolver asuntos que pudieran afectar a los usuarios.

Como corolario a estas observaciones generales, sin menoscabo de los aspectos positivos recogidos al inicio de las mismas, el Consejo Económico y Social de Andalucía quiere manifestar su discrepancia con:

a) El procedimiento, ya que la continua apelación a la vía de urgencia limita la capacidad de análisis y las aportaciones que de éste Órgano pudieran resultar para mejorar la norma.

b) Las formas, al entender que no se ven suficientemente recogidos acuerdos alcanzados en el Pacto Andaluz por el Agua, entre otros, se destacan como prioritarios los relativos al ahorro, modernización, finalización de inversiones en curso, infraestructuras de regulaciones y la necesidad de un “plan de choque”.

---

<sup>1</sup> En la Exposición de Motivos se indica que *las disposiciones de la Ley autonómica se establecen sin perjuicio de lo que se establezca en la legislación estatal básica.*

c) El contenido, en tanto en cuanto, la norma puede tener un impacto regulatorio que merme la seguridad jurídica y, desde luego, presenta un excesivo declinar de concreción a favor de la posterior reglamentación.

Finalmente, el Consejo recomienda al Ejecutivo andaluz que continúe el proceso de interlocución y negociación abierto con los agentes económicos y sociales en aras a favorecer el mayor grado posible de consenso, hasta la presentación del Anteproyecto en el Parlamento.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### **Apartado III**

La existencia de determinados aspectos del Acuerdo Andaluz por el Agua no son, desde luego, directamente trasladables al articulado de la Ley por la misma naturaleza de lo pactado; sin embargo, el Consejo considera que algunos de ellos sí son susceptibles de ser recogidos en la Exposición de Motivos de la Ley. De este modo, se retoma y se da continuidad a la aplicación de determinadas áreas concretas del Acuerdo que deberán ser materializadas en el desarrollo de las funciones de la Administración. Es el caso de los puntos del Acuerdo que hacen referencia a la transparencia informativa o la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión del agua. Por ello, se propone la inclusión en el **apartado III in fine** del siguiente literal:

***“La Administración del agua en Andalucía tiene el compromiso de dar cumplimiento al Acuerdo Andaluz por el Agua, respetando en su funcionamiento los distintos puntos del mismo. Así, la nueva Administración del agua deberá apostar por la innovación, la plena incorporación de las nuevas tecnologías de la información, la normalización de procedimientos y criterios técnicos, la simplificación de trámites, la reducción de plazos y la transparencia informativa, todo ello, en el marco del programa de modernización de la Administración andaluza.***

***La gestión participativa del agua, exige la existencia de suficientes elementos de información debidamente detallados. La política de la nueva Administración del Agua dará cumplimiento a esta exigencia contemplada en el Acuerdo Andaluz por el Agua proporcionando los medios necesarios a los usuarios del agua, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal”.***

### TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

#### **Artículo 7. Derechos y obligaciones de los usuarios del agua**

##### **Apartados 1 y 2**

Dado que los derechos y obligaciones que se establecen para los usuarios recogidos en los apartados a) y b) del número 21 del artículo 4, son fundamentalmente los mismos, salvo el disponer de contador homologado, que para unos es un derecho y para otros una obligación, y que además para estos últimos se establecen dos obligaciones más; con el

objeto de mejorar la técnica jurídica de este artículo, aconsejamos no repetir los derechos y obligaciones que coinciden en los dos tipos de usuarios, por lo que una alternativa posible para evitar esta duplicidad podría ser destinar el apartado 1 a contener los derechos y obligaciones comunes a todos los usuarios, y en el apartado 2 recoger el derecho y las obligaciones diferentes que afectan exclusivamente a cada uno de los tipos de usuarios.

Asimismo, llamamos la atención de que, para los usuarios contemplados en el apartado c) de ese mismo número 21 del artículo 4, no se han definido sus derechos y obligaciones.

## **TÍTULO I. ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA**

### **Artículo 8. Competencias**

#### **Apartado 1**

La definición de la competencia recogida en la letra d) "*ordenación de las aguas subterráneas y la recarga de acuíferos*" entendemos que debería precisarse mejor, ya que resulta muy vaga. Consideramos que debe concretarse esta competencia incluyendo especialmente la realización del inventario y catalogación de acuíferos y similares.

### **Artículo 13. Órganos de la Agencia Andaluza del Agua**

#### **Apartado 2**

Este Consejo considera necesaria una mayor clarificación en cuanto a la naturaleza y composición de los diferentes órganos de participación.

#### **Apartado 4**

Con respecto a este apartado se requiere que se garantice la participación efectiva de todos los usuarios en función de su representatividad.

### **Artículo 14. Funciones de la Agencia Andaluza del Agua**

#### **Apartado 5**

Consideramos necesario añadir una función más en materia de infraestructuras del agua:

**"g) Propiciar que las empresas de gran consumo puedan captar en alta directamente".**

## TÍTULO II. PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

### Artículo 19. El Observatorio del Agua

#### Apartado 1

Se considera que en la regulación de éste órgano se debe concretar su objeto, organización y composición. Además, llamamos la atención sobre el hecho de que las funciones establecidas pueden solaparse con las del Consejo Andaluz del Agua.

#### Apartado 3

Entendemos que la participación pública en el Observatorio del Agua debe ser independiente los tipos de usos. Por ello, proponemos la supresión de la frase "...agrupará los usos urbanos y los usos no urbanos de manera diferenciada..." quedando con el siguiente literal:

*"3. La participación pública en el seno del Observatorio del Agua se organizará en secciones o grupos de trabajo, sin perjuicio de su integración en el órgano plenario de representación que reglamentariamente se establezca."*

### Artículo 21. Información ambiental y difusión de estadísticas del agua

#### Apartado 2

Solicitamos suprimir la frase final de este apartado: "... para cuya financiación se estará a lo dispuesto en el artículo 98.3 de esta Ley.", en el que además se hace referencia a un artículo erróneo, pues el correspondiente sería el 106.3.

#### Apartado 3

Consideramos incorrecto la mención de la Agencia Andaluza del Agua con las siglas AAA, en todo caso, atendiendo a las directrices de técnica normativa al respecto, se podría utilizar si la primera vez en que se menciona a la Agencia Andaluza del Agua en el texto normativo, artículo 9, se hubiese hecho constar que en adelante sería AAA; esto no se ha hecho, y además a lo largo de todo el documento, tanto antes como después de este apartado, se recoge como Agencia Andaluza del Agua.

## TÍTULO III. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

### Artículo 23. Objetivos

En coherencia con el Acuerdo Andaluz por el Agua y según las propias exigencias de la Directiva Marco del Agua, resulta aconsejable cambiar el orden de los objetivos a) y b)



entre sí, e incluir entre los objetivos de la planificación el análisis de los efectos económicos, ambientales y territoriales del uso del agua, con el objeto de verificar el cumplimiento de las exigencias de los principios de gestión del agua en general, y de la Directiva Marco del Agua en particular. Para ello, proponemos la modificación de la letra e) en el siguiente sentido:

*“e) Analizar los efectos económicos, sociales, ambientales y territoriales del uso del agua, buscando la racionalización de su uso y de los efectos de la **repercusión de costes al beneficiario, así como el cumplimiento de los principios de gestión del agua manifestados en esta y otras disposiciones vigentes.**”*

#### **Artículo 24. Orden de preferencia de usos y Artículo 25. Planes Hidrológicos de Demarcación**

Dada la imprecisión de ambos artículos y en especial en sus apartados 2 y 4, respectivamente; éste Consejo entiende que el “carácter supletorio” puede no verse garantizado; por lo que, a tal fin, se sugiere una nueva redacción de los mismos.

#### **Artículo 26. Programa de medidas**

##### **Apartado 5**

Sobre los aspectos mínimos que debe contener el programa de medidas solicitamos las siguientes modificaciones:

*“f) Instrumentos de control de las captaciones y vertidos, basados en la instalación obligatoria de contadores volumétricos **o sistemas alternativos de medición previamente autorizados por el organismo de cuenca.**”*

En la letra h) sustituir las referencias a “aguas residuales depuradas” por “**aguas regeneradas**” en coherencia con la normativa vigente, concretamente con el artículo 2.c. del Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.

### **TÍTULO IV. INFRAESTRUCTURAS HIDRAÚLICAS**

#### **Artículo 34. Rendimiento en las redes de abastecimiento**

##### **Apartado 1**

El Consejo formula la observación de que se puede dar la posibilidad de que futuras mejoras en las redes de abastecimiento no se puedan acometer por no contar con el apoyo financiero de la Junta de Andalucía y demanda que el Reglamento sea taxativo en los requerimientos a tal fin.

## TÍTULO V. COMUNIDADES DE USUARIOS DE MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA

### Artículo 36. Obligación de constituir Comunidades de Usuarios de Masas de Agua Subterránea

Consideramos que el artículo en general y su apartado 6, en particular, deberá ser respetuoso con los derechos adquiridos, conforme a la Legislación básica.

### Artículo 38. Funciones de las Comunidades de Usuarios de Masas de Agua Subterránea en el ámbito de competencias de la Agencia Andaluza del Agua

Sería aconsejable explicitar que las funciones de las Comunidades de Usuarios deberán ir referidas a un marco territorial, para lo cual proponemos el siguiente texto alternativo:

*“Sin perjuicio de las facultades de las Comunidades de Usuarios que con carácter general se contemplan en el artículo 83 del Texto refundido de la Ley de aguas, a las Comunidades de Usuarios de Masas de Agua Subterránea que dependan de la Agencia Andaluza del Agua les corresponderán las siguientes funciones **dentro de su ámbito geográfico**”.*

## TÍTULO VI. DOMINIO PÚBLICO HIDRAÚLICO

### Artículo 44. Cartografía

#### Apartado 4

Incorporar la expresión **“ni el derecho de dominio”** de tal forma que el apartado quede con el siguiente literal:

*“4. Las determinaciones contenidas en la cartografía no alterarán la posesión **ni el derecho de dominio** sobre los terrenos, para lo cual será necesario la práctica del deslinde, en los términos establecidos en el artículo 95 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio.”*

### Artículo 45. Asignación de recursos

#### Apartado 1

Dado que la norma de reutilización de aguas es muy variable en cuanto al tratamiento de este tipo de agua y que los costes pueden ser importantes y sobrevenidos, éste Consejo llama la atención de que este hecho no se contempla.

## **Artículo 46. Concesiones de uso de aguas**

### **Apartado 8**

Al respecto de este apartado se quiere llamar la atención para que se considere el cumplimiento del Punto 50 del Pacto Andaluz por el Agua.

## **Artículo 47. Bancos Públicos del Agua**

El Consejo recomienda que, atendiendo a la experiencia internacional, se entienda que un Banco Público de Agua debe ser un centro de intercambios sometidos a control público y bajo los principios de transparencia, información y precaución en relación con los efectos socioeconómicos, territoriales y medioambientales por cambio de usos.

## **Artículo 48. Contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas**

Estando de acuerdo con la flexibilidad de usos, el Consejo entiende que debería reconsiderarse el texto del artículo para evitar posibles intercambios de dominio público de carácter definitivo, no tutelados por la Administración.

## **Artículo 51. Aprovechamientos de aguas subterráneas**

### **Apartado 3**

Se considera que el 10% del volumen anual de captación puede limitar algunas modernizaciones y advierte que se debe llevar a cabo un estudio riguroso de la cuestión que permita clarificar los aspectos relacionados en los dos primeros párrafos de este apartado.

### **Apartado 5**

Dado que el personal técnico no tiene la condición de autoridad y por tanto, no puede estar habilitado a acceder a predios ajenos, se propone sustituir por **"agentes de la autoridad"**, quedando el precepto con el siguiente literal:

*"Las personas y entidades titulares de derecho al uso privativo de las aguas subterráneas, están obligados a permitir el acceso **de agentes de la autoridad** para realizar labores de control, en los términos establecidos en el artículo 93 de esta Ley."*

## **TÍTULO VII. PREVENCIÓN DE EFECTOS POR FENÓMENOS EXTREMOS**

## **Artículo 60. Integración en la planificación hidrológica**

Consideramos que mejora la redacción y aclara el precepto, incluir **"inter e intra-comunitarias"**:

*“Para coordinar la aplicación y mejorar la eficacia y el intercambio de información y de obtener sinergias y ventajas comunes teniendo presentes los objetivos medioambientales la elaboración de los primeros mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación y las revisiones posteriores de ellos se realizarán de modo que la información que contienen sea coherente con la información de los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones, **inter e intracomunitarias**. La elaboración de dichos mapas y sus revisiones se integrarán en las revisiones de los Análisis de características de la Demarcación.”*

## **TÍTULO VIII. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO**

### **Artículo 70. Compatibilidad con otras figuras tributarias**

Aunque resulta aplicable en cualquier caso, pues se trata de un principio predicable del conjunto del ordenamiento jurídico tributario, este Consejo considera que sería oportuno introducir la prohibición de doble imposición en unos términos que manifieste su respeto al mismo. Por ello, proponemos la siguiente redacción al precepto:

*“Los cánones regulados en el presente Título son compatibles con los tributos locales, destinados a la financiación de los servicios del Ciclo Integral del Agua de uso urbano, así como con los cánones y tarifas regulados en la Ley de Aguas, en los términos previstos en esta Ley, **evitando siempre la doble imposición”**.*

### **CAPÍTULO II. CANON DE MEJORA**

*Sección 2ª.* Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la comunidad autónoma

El Consejo llama la atención de que en ésta sección debería considerarse que el canon no fuese de aplicación generalizada para aquellas industrias en las que el recurso resultase ser un componente imprescindible del producto final.

### **Artículo 86. Cuota variable**

Dado que uno de los objetivos centrales del Anteproyecto de Ley es el fomento del ahorro de agua, el Consejo entiende que debería profundizarse en una mejor y mayor progresividad del canon y avanzar en orden a la individualización de la tarifa.

### **CAPÍTULO III. CANON DE REGULACIÓN Y TARIFA DE UTILIZACIÓN DEL AGUA Y CANON SERVICIOS GENERALES**

Con carácter general, se sugiere que debe procederse a una reorganización de los artículos que permita resolver los problemas de indefinición observados en los diferentes

artículos de este Capítulo, y en particular, indicando claramente qué elemento del tributo se regula en cada caso.

## **TÍTULO IX. DISCIPLINA EN MATERIA DE AGUA**

### **Artículo 101. Régimen general**

Se considera que las medidas complementarias que aparecen en el régimen sancionador de la Ley de Gestión Integral de la Calidad Ambiental deben aplicarse con carácter de proporcionalidad.

### **Artículo 106. Sanciones**

#### **Apartado 1**

El Consejo entiende que debería considerarse la posibilidad de introducir el tramo de "infracciones administrativas menos graves", tal y como se recoge en el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

#### **Apartado 2**

Sería aconsejable que en el precepto se contemple la posibilidad de que una vez pagada la sanción y restaurado el daño, se suprima la imposibilidad de acceder a medidas de fomento aprobadas por la Junta de Andalucía.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera, en coherencia con el desarrollo de su ámbito competencial, muy positiva la iniciativa de la Consejería de Medio Ambiente al elaborar y presentar el Anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma. Además, quiere poner de manifiesto que aprecia el esfuerzo por adaptarse coherentemente tanto a los principios de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE), como a los recogidos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Con todo ello, este Consejo no desconoce las dificultades que ello entraña en orden a conseguir un marco institucional integrado sobre un recurso natural escaso y que impacta de manera directa en la vida, la economía y las relaciones sociales de los andaluces y andaluzas.

Estamos ante uno de los Anteproyectos de Ley más trascendentales de la presente legislatura y es por ello que la elaboración del Dictamen ha conllevado un intenso y, entendemos, que fructífero debate en el seno del Consejo; cuyas consideraciones y, en especial, las relativas a la continuidad de la negociación con los agentes sociales y económicos -hasta el instante mismo de su presentación al Parlamento- queremos poner de manifiesto, desde el convencimiento del gran impulso que, en aras de un mayor consenso, supuso el Acuerdo Andaluz por el Agua y las mejoras potenciales a alcanzar con la citada sugerencia.

Sevilla, 19 de junio de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

**DICTAMEN 11/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICAN 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, PARA SU ADAPTACIÓN A 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**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
10 de julio de 2009*

**ÍNDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de Leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

El día 27 de diciembre de 2006, en el Diario Oficial de la Unión Europea, se publicó 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; norma de obligado cumplimiento para los Estados miembros, y que en su artículo 44 dictamina que éstos pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias par dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009.

En este sentido, el pasado día 23 de junio de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante, la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía, para su adaptación a 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.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 23 de junio de 2009, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de este Órgano.



## II. CONTENIDO

La Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, remite a este Consejo Económico y Social de Andalucía un Anteproyecto de Ley que tiene por objeto la transposición de lo establecido por 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, a la normativa autonómica que regula la materia comercial y ferial, teniendo para ello la Comunidad Autónoma competencias exclusivas, en virtud del artículo 58.1 1ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La Directiva citada supone un cambio fundamental en tres aspectos de la intervención administrativa sobre todos los servicios realizados con contraprestación económica, y por lo tanto, en particular sobre el sector comercial: eliminando la planificación económica ligada a la autorización previa de las grandes superficies comerciales; instaurando un sistema de ventanilla única y la simplificación administrativa.

Para dicha adaptación, la Consejería ha optado por una modificación conjunta de las tres normas andaluzas que regulan la materia comercial y ferial; materia por otra parte tempranamente regulada en esta Comunidad Autónoma, ya que la primera de las leyes afectadas data de 1988, y que es el reflejo de la importancia que para Andalucía ha tenido el Comercio y su continua evolución, y no sólo desde el punto de vista económico, sino también territorial, cultural e incluso como elemento de comunicación ciudadana.

La estructura y contenido del Anteproyecto son los siguientes:

Además de una Exposición de Motivos, la futura Ley cuenta únicamente con tres artículos en los que se modifican cada una de las tres leyes autonómicas afectadas por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, en el ámbito comercial y ferial; cuenta además con tres disposiciones adicionales, doce transitorias, una derogatoria y tres finales. Su contenido es el siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la que se explican las razones para la promulgación de la nueva Ley y cuales son los principales cambios que conlleva en las tres Leyes afectadas, haciendo especial hincapié en las modificaciones al Título IV de la Ley 1/1996, de 10 de enero.

### **ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA**

Cuenta con veintinueve apartados, ocupándose cada uno de ellos de modificar una parte o artículo de la Ley 1/1996, destacando el apartado nueve en el que se modifica el

Título IV en su integridad, como indica el propio texto del Anteproyecto, lo que supone, en palabras del legislador, un cambio “completo en el régimen jurídico de los establecimientos comerciales en Andalucía, especialmente el de las grandes superficies minoristas” incorporando la perspectiva territorial y urbanística a la planificación comercial. Por citar sólo algunas de las novedades introducidas y no caer en reiteraciones, se puede aludir a la propia definición de grandes superficies minoristas, la regulación del Plan de Establecimientos Comerciales o la instauración del Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía.

### **ARTÍCULO SEGUNDO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 9/1988, DE 25 DE DICIEMBRE, DEL COMERCIO AMBULANTE**

Dividido en siete apartados, establece la nueva regulación marcada por la Directiva europea en materia del comercio ambulante, destacando la necesaria autorización previa de los Ayuntamientos donde se lleve a cabo esta actividad; y la desaparición del requisito previo de inscripción en el Registro de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y la obtención del Carné profesional.

### **ARTÍCULO TERCERO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/1992, DE 22 DE OCTUBRE, DE FERIAS COMERCIALES OFICIALES DE ANDALUCÍA**

Se modifican distintos artículos y capítulos de la Ley 3/1992, en los veintidós apartados de este tercer artículo, que afectan sobre todo al requisito de autorización previa que establecía el artículo 2 de dicha Ley, que pasará a ser excepcional; y a la supresión del régimen de aprobación de los estatutos de las Instituciones Feriales por el Consejo de Gobierno autonómico para no contravenir los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.

Figuran además las siguientes disposiciones:

#### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera.* Acceso y comunicación electrónica.

*Segunda.* Exclusividad del uso de la denominación de Certificado de Calidad Municipal del Comercio.

*Tercera.* Consejo Andaluz de Comercio.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Determinación de ámbitos aptos y usos comerciales.

*Segunda.* Previsiones del planeamiento urbanístico sobre grandes superficies minoristas.

*Tercera.* Adaptación del planeamiento sin aprobación inicial.

*Cuarta.* Prohibición de grandes superficies minoristas sobre suelo no urbanizable.

*Quinta.* Aplicación de los requisitos establecidos en el Título V a las solicitudes de licencia municipal de apertura.

*Sexta.* Licencias comerciales y licencias municipales de apertura en tramitación.

*Séptima.* Solicitudes de licencia municipales de apertura en planeamiento con ordenación pormenorizada a la entrada en vigor de esta Ley.

*Octava.* Prórroga de licencias comerciales no ejecutadas.

*Novena.* Personas inscritas en el Registro General de Comerciantes Ambulantes.

*Décima.* Ordenanzas Municipales.

*Undécima.* Instituciones FERIALES.

*Duodécima.* Ferias.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

## **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Delegación legislativa para la refundición de normas en materia de comercio.

*Segunda.* Desarrollo reglamentario.

*Tercera.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía se enmarca en los trabajos de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, conocida como Directiva de Servicios. Esta Directiva se considera una pieza fundamental en la estrategia comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior comunitario, instrumentada en el contexto de la Agenda de Lisboa, pues su propósito es mejorar la regulación del sector servicios y eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros.

La Directiva de Servicios del Mercado Interior entró en vigor el 28 de diciembre de 2006, regulando un periodo de 3 años para que los Estados miembros la transpusiesen al derecho interno. La Consejería competente en materia de comercio interior ha manejado borradores de transposición al menos desde septiembre de 2008. Por todo ello, llama especialmente la atención que ahora, julio de 2009, tenga entrada en el CES de Andalucía por la vía de urgencia, sin que se justifique adecuadamente y sin que esté el expediente completo, dado que está vigente el trámite reglamentario de audiencia a organizaciones representativas. Además, en este caso, hubiera resultado de gran relevancia conocer el informe de la asesoría jurídica de la Junta de Andalucía, que no figura en el expediente y que debe pronunciarse sobre el elemento sustancial de este anteproyecto como es la adecuación en tiempo y forma a la Directiva europea de la que trae causa.

Así, el presente Dictamen tiene como principal objetivo valorar el Anteproyecto de Ley que tiene como finalidad transponer la Directiva de Servicios en materia de regulación comercial y ferial de Andalucía. En este sentido, el CES de Andalucía, en términos generales, valora globalmente la adecuación que hace la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Ley 1/1996, de 10 de enero del Comercio Interior, la Ley 9/1985, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante y la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales y Oficiales de Andalucía, a 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.

Las consideraciones del CES de Andalucía van a versar, principalmente, sobre la modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, ya que la modificación de la Ley 9/1988, de Comercio Ambulante y la Ley 3/1992, de Ferias Comerciales Oficiales las valoramos como positivas, destacando de ellas, la participación del Consejo Andaluz de Comercio en la elaboración del informe preceptivo sobre el contenido de las Ordenanzas Municipales y sus modificaciones, ya que aunque no es vinculante, obliga al Ayuntamiento a tener que motivar las razones cuando se "aleje" del mismo o no atiende a su contenido.

Por lo que se refiere a la modificación que se propone de la Ley 1/1996, de 10 enero, de Comercio Interior de Andalucía, queremos señalar en primer lugar y por lo que afecta

al procedimiento y método seguido, que durante el procedimiento de elaboración y redacción de la Ley, ha habido cambios importantes que los agentes económicos y sociales no han conocido hasta el momento de remisión del Anteproyecto al CES de Andalucía. Estos cambios, no sólo son de mejora en la técnica jurídica empleada o del estilo de redacción, sino que se han introducido conceptos o eliminado elementos que modifican sustancialmente el contenido de la propuesta. Como este Órgano no ha tenido acceso al expediente, no conoce los motivos que han conducido a su modificación, sin poder pronunciarse por consiguiente, sobre su conveniencia.

Sin entrar a valorarlos, llama la atención que estos cambios no han sido justificados ni señalados por el Órgano directivo de la Consejería de Comercio.

En segundo lugar y por lo que se refiere al contenido de la propuesta de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, valoramos aquellos aspectos positivos que a nuestro entender contiene la norma propuesta, tales como:

- La concesión de licencia municipal de apertura de grandes superficies minoristas estará supeditada al modelo de ciudad que se diseñe en el Plan de Ordenación Territorial, en el que habrá de encajarse el Plan de Establecimientos Comerciales. Este es un modelo, en términos generales, adecuado. Sin embargo, debemos hacer constar que históricamente en el desarrollo urbano los Planes de Ordenación han sido simplemente una referencia y además, en algunos municipios están poco perfilados o se han cumplido sólo de manera relativa. De modo que, para hacer efectivo este modelo, que en general nos parece válido, se deben dotar recursos y fórmulas de control efectivos para hacerlos cumplir.

- También nos parece positiva la solicitud preceptiva de informe autonómico para la autorización de grandes superficies comerciales, antes de conceder la licencia municipal de apertura.

- Este Consejo estima conveniente que el Anteproyecto dé un tratamiento especial a las agrupaciones de comerciantes que tengan una finalidad de gestión común, siempre y cuando se vinculen con el modelo de los centros comerciales abiertos y en los que se cumplan los requisitos urbanísticos, de calidad de provisión de servicios, y de sostenibilidad medioambiental.

No obstante todo lo anterior, hay determinados aspectos negativos que, de igual modo, consideramos conveniente poner de manifiesto. Entre ellos se destacan:

- Con carácter general, hay que señalar en primer lugar, que tanto la Exposición de Motivos como el articulado contienen múltiples conceptos jurídicos indeterminados, sin que se encuentren definidos expresamente en el Anteproyecto, mezclando además los

planos urbanístico y comercial, lo que puede provocar inseguridad jurídica y situaciones confusas desde un punto de vista estrictamente legal.

- De la misma forma, este Consejo considera que analizado el conjunto del texto propuesto se deducen constantes incongruencias entre el contenido expresado en la Exposición de Motivos de la norma y el del articulado concreto de reforma de las leyes, que requerirán de una corrección en uno u otro lugar.

- La Exposición de Motivos contempla como cambio obligado por la Directiva la eliminación de la planificación de naturaleza económica ligada a la autorización previa de las grandes superficies comerciales, añadiendo que para dar cumplimiento exacto a los requerimientos de la Directiva se eliminan de la legislación comercial las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de licencia comercial específica. En el articulado se contienen referencias a posibles aspectos y requisitos económicos, como la definición de la cadena a la que pertenece, al empleo, el diagnóstico del sector comercial en Andalucía, la determinación de estándares de superficie útil de exposición y venta, o edificabilidad comercial por habitante-equivalente o un programa de establecimientos comerciales, entre otros ejemplos.

- Igualmente, se ve reflejada esta incongruencia cuando se observa cómo el Anteproyecto propone un complejo régimen de acceso a la actividad en relación a la implantación de grandes superficies minoristas, que no se corresponde con la agilización administrativa que propugna la Directiva.

- Asimismo, resulta también incongruente que pese a la importancia que se le otorga en el Anteproyecto de Ley al Plan de Establecimientos Comerciales, con incidencia sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, no se contemple un plazo máximo para su aprobación desde la entrada en vigor de la Ley, ni se concreta claramente cómo va a ser su elaboración y qué agentes van a participar en la misma.

- El Anteproyecto elimina la licencia comercial de la Consejería competente en materia de comercio, la denominada licencia autonómica, para que sean los Ayuntamientos los que concedan la licencia municipal de apertura, previo informe de la Consejería competente en materia de comercio. Consideramos que algunos Ayuntamientos no dispondrán de las condiciones necesarias, por recursos y por capacidad de control, para regular una materia tan importante, mucho más cuando los plazos de resolución son breves y el silencio administrativo tiene carácter positivo. Ante esto, estimamos necesario que la Comunidad Autónoma prevea fórmulas y recursos para el control de las aperturas de las grandes superficies minoristas. Pues como es conocido, algunos impactos de las instalaciones de grandes superficies son de carácter supramunicipal y es ahí donde la Comunidad Autónoma debe jugar un papel principal. No obstante, se incluyen criterios de cohesión y equili-

brio territorial que contemplan el papel de lo supramunicipal y la sujeción de las licencias municipales de apertura a los instrumentos de planeamiento urbanístico, de conformidad éstos, con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y el Plan de Establecimientos Comerciales (renovado cada 4 años) al que los Ayuntamientos deberán recurrir para la concesión de licencias.

- Se prevé un papel consultivo del Consejo Andaluz de Comercio, aunque se le sustrae la facultad de ser oído preceptivamente en los procedimientos de concesión para grandes establecimientos comerciales. Consideramos que hubiera sido positivo la constitución de un órgano de carácter consultivo en materia de concesión de licencias integrado por organizaciones económicas y sociales representativas del interés general.

- Por otra parte, consideramos fundamental y básico que el Consejo Andaluz de Comercio participe de manera activa en la elaboración de los criterios e indicadores objetivos para la evaluación de ofertas de instalación. Por ello, se estima que debe intensificarse esta facultad en el órgano. A tal respecto, este Consejo quiere manifestar su valoración positiva del vigente modelo de implantación de grandes superficies comerciales, que ahora se ve alterado por la exclusión de los agentes económicos y sociales.

- En el periodo transitorio desde la entrada en vigor de la Ley hasta la aprobación del Plan de Establecimientos Comerciales, será la Consejería competente en materia de comercio mediante informe autonómico vinculante, quien decidirá sobre las solicitudes de licencia municipal de apertura de grandes superficies, sin tener todavía un instrumento planificador en el que basarse. Tampoco tendrán ese instrumento planificador los Ayuntamientos a la hora de elaborar el planeamiento. Entendemos que sería necesario fijar un plazo máximo para la aprobación del Plan; además, dada la importancia del mismo, se sugiere la necesaria participación de los agentes económicos y sociales en su elaboración.

- El régimen transitorio propuesto también presenta algunas dudas, no sólo por lo que respecta a los conceptos jurídicos urbanísticos propuestos y por la técnica legislativa empleada, sino también por la lentitud que se prevé en el proceso de incorporación de las prescripciones de esta Ley al ordenamiento del territorio y al planeamiento urbanístico de los municipios.

- También se observa que, mientras en la Exposición de Motivos se indica que el objeto del Anteproyecto de Ley es -exclusivamente- la transposición de la Directiva 2006/123/CE, en el texto articulado se plantean modificaciones en la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía que nada tienen que ver con esa transposición. Sin entrar a valorar la oportunidad o no de esas modificaciones en su conjunto, este Órgano considera que, si la pretensión del Gobierno es aprovechar la oportunidad que le brinda la obligación de la transposición para operar una revisión de la legislación

sobre las actividades comerciales en Andalucía, este extremo debería aparecer anunciado y motivado en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley. En este sentido, la propuesta de cambiar la regulación de establecimientos con libertad horaria en Andalucía a través de la modificación de los párrafos c) y e) del apartado 1 del artículo 20 la Ley 1/1996, no figura en la Exposición de Motivos ni forma parte del contenido de la Directiva 2006/123/CE que debe ser transpuesto a la legislación andaluza; por tanto, el CES de Andalucía recomienda, como en otros casos similares a lo largo del texto de la norma, la inclusión motivada de esta pretensión en la Exposición de Motivos o, en caso contrario, su supresión de la reforma legislativa.

- De la misma forma, por lo que al régimen sancionador respecta y reiterando que no existe justificación alguna en la Exposición de Motivos, consideramos que no se debería modificar el régimen sancionador.



## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA

**APARTADO 2.** *“Se modifican los apartados 2,3,4,5 y se introduce un apartado 6 en el artículo 7, que queda redactado de la siguiente manera:”*

#### **Artículo 7. Apartado 3 (Ley 1/1996)**

La posibilidad contemplada en este punto de poder habilitar a otros funcionarios para realizar las tareas de inspección sólo debería hacerse en casos muy excepcionales, como contempla el propio apartado y, nunca de manera general.

#### **Artículo 7. Apartado 5 (Ley 1/1996)**

Respecto al apartado 5 *“in fine”* la norma establece la posibilidad de que se refleje en las actas de inspección las alegaciones o aclaraciones efectuados en el acto por la persona interesada.

En este sentido, se entiende que estas declaraciones o alegaciones en el acto que realice el interesado, en ningún momento pueden sustituir el trámite de audiencia y la fase de alegaciones, por lo que para que no quepa error en la interpretación proponemos que se aclare este aspecto en la redacción del artículo.

**APARTADO 8.** *“Se modifican los párrafos c) y e) del apartado 1 del artículo 20 que queda con la siguiente redacción:”*

#### **Artículo 20. Apartado 1 letra c) (Ley 1/1996)**

En atención a lo expresado en las observaciones generales y teniendo en cuenta también la confusa redacción del artículo contenido en la modificación legal, este Consejo propone que sea redactado nuevamente, tras el correspondiente período de consulta con los interlocutores económicos y sociales.

**APARTADO 9.** *“Se modifica en su integridad el Título IV que queda con la siguiente redacción:”*

En este Título IV se indican los conceptos de establecimiento comercial, sin embargo existen denominaciones que no han sido definidas con anterioridad, así como ciertas expresiones de carácter indeterminado que deberían definirse en la norma para dotarla de mayor claridad y garantía jurídica.

Por tanto, en aras de la mayor comprensión de la norma para el ciudadano, entendemos oportuno que se incluya un artículo que contenga definiciones de algunos tipos de establecimientos o conceptos que se utilizan en el articulado, como puede ser “establecimiento colectivo/individual”, “actividad comercial minorista/mayorista” y “elementos significativos”.

Además de lo anterior, existen ciertos conceptos que resultan claramente ambiguos como son “ciudad compacta”, “territorios fragmentados”, “redes generales de servicios necesarios” o “espacio urbano compacto y diversificado”.

Por otro lado, se echan en falta criterios relativos a la protección del entorno, es decir criterios medioambientales integrales.

### **Artículo 21. Apartado 3 y Artículo 22. Apartado 1 (Ley 1/1996)**

El texto propuesto no define qué se entiende por superficie construida total, cuestión que provoca inseguridad jurídica, tanto en lo computable o no, en cuanto a número de metros cuadrados, como con respecto al uso específico de dicha superficie.

Esta indeterminación sobre el concepto se hace aún más preocupante si tenemos en cuenta las serias dudas que surgen a la hora de calcular superficies construidas dadas las contradicciones e interpretaciones diferentes existentes en planeamientos, normativas autonómicas, hojas de valoración de colegios profesionales, compañías de seguros... Es un hecho contrastado que las distintas normas que en la actualidad regulan la materia urbanística no son capaces de establecer criterios comunes que conlleven a un entendimiento claro y objetivo de lo que debemos computar como “superficie total construida”.

Por todo lo dicho anteriormente, se corre el riesgo de que una ley de ámbito autonómico tenga una aplicación práctica diferente dependiendo del PGOU que regule cada localidad. Esto es, en vez de encontrarnos con una definición única y clara de lo que se entiende como Gran Superficie Minorista, podría suceder que hubiesen tantas definiciones como distintos PGOU existen en Andalucía.

En todo caso, este Consejo entiende como fundamental que se especifique en la norma que no computarán en ningún caso como superficie construida total las destinadas a usos y actividades distintas a la comercial, las plantas bajo rasante cuando se destinen a aparcamientos y los terrenos no ocupados por la edificación que sean utilizados para aparcamiento, estén o no cubiertos por marquesinas, pérgolas o cualquier estructura ligera.

### **Artículo 22. Apartado 3 (Ley 1/1996)**

Este Consejo considera que debe reformularse el contenido de este apartado, pues tal y como está redactado permite interpretaciones diversas.

### **Artículo 25. Apartado 1 (Ley 1/1996)**

El CES de Andalucía entiende que sería deseable una redacción más comprensiva de este apartado. Pues, tal y como se señala en las observaciones generales de este Dictamen se observa un claro ejemplo de indeterminación jurídica. Debe aclararse por parte del legislador el uso de conceptos como “centralidad comarcal”.

### **Artículo 25. Apartado 2 (Ley 1/1996)**

Este Consejo entiende que se debería valorar la oportunidad de que se incluya en esta Ley como deber de la urbanización, costear y ejecutar la red viaria y las redes generales de servicios, por cuanto son cuestiones ya contempladas por otras normativas autonómicas y podría considerarse, en este ámbito normativo, como una prueba económica.

### **Artículo 26, 27 y 28 (Ley 1/1996)**

Tal y como se expresa en las observaciones generales, varios apartados de estos artículos podrían ser incongruentes con el contenido expresado en la Exposición de Motivos de la norma en relación a la interpretación que se realiza sobre el uso de la prueba económica, por lo que este Consejo interesa de su aclaración.

### **Artículo 29. Apartado 2 (Ley 1/1996)**

En este apartado, se establece que la vigencia del Plan de Establecimientos Comerciales será indefinida, aunque se establecen los supuestos para su revisión y, en todo caso cada cuatro años. Se considera que habrá supuestos en los que existan alteraciones de gran envergadura que supongan la elaboración de un texto distinto, con lo que la vigencia no sería indefinida. Se propone por tanto que el término “indefinida” se suprima del precepto.

### **Artículo 34. Apartado 3 (Ley 1/1996)**

Preocupa a este Consejo que la excepcionalidad prevista en este apartado no se encuentre suficientemente justificada en relación a los criterios generales apuntados por la norma.

### **Artículo 36. (Ley 1/1996)**

Este Consejo considera que, se debe incluir un nuevo apartado en el que se establezca que la Consejería competente en materia de comercio, a través de la Dirección General de Comercio, informará de forma periódica al Consejo Andaluz de Comercio de los informes comerciales que haya evacuado, así como el carácter de los mismos.

### **Artículo 37. Apartado 2 b) (Ley 1/1996)**

Este Consejo entiende que, dado el alcance que el legislador pretende dar al certificado de calidad municipal, sería oportuno que “la estrategia para el mantenimiento

y mejora de la estructura comercial urbana" se realice en colaboración con los agentes económicos y sociales.

### **Artículo 38. (Ley 1/1996)**

El CES de Andalucía considera que se produce una confusión conceptual al denominar como "licencia municipal de apertura" a aquella licencia que podría entenderse "como licencia de implantación de gran superficie minorista", dado que nuestro ordenamiento siempre considera como "licencia de apertura" la licencia de inicio inmediato de actividad que otorgan los Ayuntamientos, cuya denominación y práctica se incluye ya en toda la legislación local.

### **Artículo 38. Apartado 4 (Ley 1/1996)**

En este apartado se establece que la Consejería competente en materia de comercio interior podrá aprobar mediante Orden, la información mínima y específica que el promotor deberá aportar, sin perjuicio de la facultad del Ayuntamiento de establecer en el ámbito de sus competencias, otros requisitos necesarios.

Sería conveniente que se concretara en la propia norma, el contenido mínimo y específico que el promotor debe aportar, y que no se realice mediante una Orden posterior, ya que entendemos que este aspecto es de gran relevancia y debe regularse con la mayor participación posible de los distintos agentes implicados en la materia.

En este sentido, consideramos que la Consejería en el ámbito de sus competencias, debe conocer y aprobar esta información mínima, contribuyendo de esta forma a su homogenización en todos los municipios andaluces.

### **Artículo 39. Apartado 2 a) (Ley 1/1996)**

En este apartado se señala que la instalación de una gran superficie minorista debe garantizar en todo caso "la dotación de al menos 5 plazas de aparcamiento subterráneo por cada 100 m<sup>2</sup> de superficie útil para la exposición y venta al público. Partiendo de la base de que la ratio utilizada es la máxima posible legalmente, resulta oportuno solicitar una cierta flexibilidad a efectos de la consideración de cada caso en particular. En tal caso, se sugiere que se fije igualmente un mínimo concreto de plazas de aparcamiento.

Asimismo se considera totalmente necesario e imprescindible que se elimine la especificación de que los aparcamientos computados sean "subterráneos", pues ello supone una discriminación de determinados formatos comerciales (parques de medianas, por ejemplo), un elevadísimo coste para las empresas y no se ajusta, en modo alguno, a las demandas socio culturales de la población andaluza.

Además, sería conveniente que se exigiese la especificación de las plazas de aparcamiento destinadas a usuarios con movilidad reducida.

### **Artículo 39. Apartado 2 d) (Ley 1/1996)**

Por otra parte, en esta letra d) se debería suprimir la palabra “calidad” cuando se hace referencia a las redes de aguas grises y regeneradas.

### **Artículo 40. (Ley 1/1996)**

Proponemos la inclusión de un nuevo apartado en el que se contemple y quede garantizado el derecho de información de los agentes económicos y sociales para conocer las solicitudes de licencia municipal de apertura de gran superficie minorista, cuyo informe debe acompañar a la memoria de idoneidad que se tramita y se eleva a la Consejería competente en materia de comercio para emisión del informe autonómico.

### **Artículo. 40. Apartados 6 y 7 (Ley 1/1996)**

En estos apartados se alude a los informes preceptivos que debe conocer el Ayuntamiento para resolver las solicitudes de licencia de apertura para grandes superficies minoristas. Estimamos conveniente que se realice una mayor concreción sobre este elemento, dado que es difícil saber, en la redacción actual del artículo, a qué informes se refieren los apartados señalados.

En coherencia con lo anterior, y en aras al principio de seguridad jurídica y con carácter general para todo el texto de la Ley, consideramos necesario que se haga mención expresa del carácter preceptivo, cuando así se establezca, de los distintos informes que acompañan a la tramitación de la licencia municipal de apertura de grandes superficies minoristas.

### **Artículo 41. (Ley 1/1996)**

El contenido de este artículo deberá ser concordante con lo observado en este Dictamen al artículo 38.4.

## **ARTÍCULO SEGUNDO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 9/1988, DE 25 DE NOVIEMBRE, DEL COMERCIO AMBULANTE**

**APARTADO 3.** *“Se modifica el artículo 3, que queda con la siguiente redacción:”*

### **Artículo 3. Apartado 1 (Ley 9/1988)**

En el párrafo 2º de este apartado se utiliza la expresión “*más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones*”, que es un concepto que introduce un

elemento de indeterminación con respecto a la duración de las autorizaciones que podría conducir a la inseguridad jurídica de los comerciantes ambulantes. Por ello, aconsejamos dar una mayor concreción a esa expresión.

### **Artículo 3. Apartado 2 e) (Ley 9/1988)**

Con respecto a este apartado, entendemos que se debe introducir un elemento orientador en cuanto al tamaño de los puestos, para evitar que, en función del municipio y del mercadillo, las circunstancias de desarrollo de la actividad profesional varíen, perjudicándose con ello el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

### **Artículo 3. Apartado 5 (Ley 9/1988)**

Con respecto a este apartado, entendemos que convendría valorar su supresión o modificación por cuanto puede ser un elemento inductor de la picaresca o fraude.

Es decir, el mero hecho de la inscripción de una persona en el Registro de Comerciantes Ambulantes, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley en su nueva redacción, supone que la Dirección General de Comercio previamente ha verificado que dicha persona física o jurídica está dada de alta en el correspondiente epígrafe del Impuesto de Actividades Económicas y régimen de la Seguridad Social. Circunstancias que, de acuerdo con el artículo 6.4 de la nueva redacción dada a la Ley, quedan acreditadas por la mera inscripción y permite demostrar ante los Ayuntamientos la idoneidad para la prestación de la actividad legalmente.

En este sentido, podría darse la circunstancia de que un Ayuntamiento solicite de la Dirección General de Comercio una certificación acreditativa de que la persona física o jurídica que solicita la autorización municipal está inscrita en el Registro de Comerciantes Ambulantes, y que la Dirección General de Comercio expida dicha certificación en términos positivos, sin que la persona inscrita en cuestión cumpla los requisitos legales por haberse dado de baja en el régimen de la Seguridad Social o epígrafe correspondiente del IAE en cualquier momento de los 3 años que, según el nuevo artículo 6.4 modificado de la Ley 1/1988, tiene de validez la certificación.

**APARTADO 4.** *“Se modifica el artículo 4, que queda con la siguiente redacción:”*

### **Artículo 4. Apartado 1 (Ley 1/1988)**

La redacción dada en el Anteproyecto: *“Los Ayuntamientos en cuyo espacio público se autorice el ejercicio del Comercio Ambulante deberán contar con una Ordenanza reguladora ...”*, puede dar lugar a que determinados Ayuntamientos interpreten que si no

habilitan espacio público para el ejercicio de esta actividad, no estarán obligados a contar con una Ordenanza reguladora de la misma. Por lo cual, proponemos que se elimine la expresión “en cuyo espacio público se autorice el ejercicio del Comercio Ambulante”, por cuanto la redacción de la actual Ley 9/1988, que se refiere simplemente “a los ayuntamientos”, es suficientemente clara en este aspecto.

#### **Artículo 4. Apartado 2 b) (Ley 1/1988)**

Con respecto a los elementos que han de contemplar “en todo caso”, las ordenanzas municipales, la letra b) de este apartado, incluye “la duración de la autorización”. Una expresión que, combinada con la indeterminación, que a juicio del CES de Andalucía, contiene la redacción dada por este Anteproyecto al artículo 3.1, que permite ampliar la duración al tiempo necesario para garantizar la amortización de las inversiones, sin fijar plazo alguno para dicha circunstancia, continúa conduciendo a los comerciantes ambulantes a la inseguridad jurídica.

#### **Artículo 4. Apartado 2 f) (Ley 1/1988)**

Se propone la siguiente redacción alternativa a este apartado:

*“Las tasas generadas por ocupación de vía pública para la realización de la actividad de comercio ambulante en los municipios en régimen de derecho público, habrán de ser, en cualquier caso, proporcionales y no podrán exceder de los costes que se ocasionen a los Ayuntamientos por la prestación de servicios por los mismos para el adecuado desarrollo de la actividad”.*

**APARTADO 5.** *“Se modifica el artículo 5, que queda con la siguiente redacción:”*

#### **Artículo 5. Apartado 2 (Ley 1/1988)**

Se debería suprimir este apartado del artículo al no ser competencia de los Ayuntamientos velar por las condiciones de seguridad y salud laboral exigidas por la normativa de prevención de riesgos laborales.

### **ARTÍCULO TERCERO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/1992, DE 22 DE OCTUBRE, DE FERIAS COMERCIALES DE ANDALUCÍA**

**APARTADO 2.** *“Se modifica el artículo 2, que queda con la siguiente redacción:”*

#### **Artículo 2. Apartado 1 (Ley 3/1992)**

La antigua redacción del artículo 2.1 de la Ley 3/1992, de Ferias Comerciales de Andalucía, recogía la prohibición de realizar la venta directa de los productos exhibidos, con

retirada de mercancía en el recinto ferial. Sin embargo, la nueva redacción dada por el Anteproyecto que nos ocupa, suprime dicha prohibición, lo que permitirá la venta directa al consumidor, y podría suponer graves riesgos en la política de mercado y prácticas de competencia desleal. Por todo ello, se sugiere que se incluya tal prohibición en el mencionado artículo.

## DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

### Apartado 1

Dada la importancia del régimen transitorio sobre los efectos económicos de la norma, se solicita una redacción más clara y con menor dosis de ambigüedad que la redactada por el legislador. Así, atendiendo al espíritu del contenido que se quiere expresar, se propone como texto alternativo:

***“En aquellos casos en que los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes a la entrada en vigor de esta Ley contengan una ordenación apta para la instalación de una gran superficie minorista, no será necesaria la calificación expresa de uso pormenorizado de gran superficie minorista”.***

## DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA

Al igual que lo sugerido por este Consejo en relación a la Transitoria Segunda, interesa a efectos de la seguridad jurídica de los operadores económicos que no se exija el uso pormenorizado de gran superficie minorista, sino una calificación u ordenación apta para la implantación de gran superficie, pues si ello no fuera así se haría inviable e ineficaz, en muchos casos, la propia voluntad de transitoriedad que la Ley reconoce al incluir estas disposiciones transitorias.

Por otra parte y atendiendo a la realidad del sector que la norma pretende regular no debería hacerse una mención expresa y única a los “titulares de los suelos”, sino a “toda persona con derecho a uso del mismo”, incluyendo así otros conceptos jurídicos admitidos en derecho.

## DISPOSICIÓN TRANSITORIA NOVENA

Este régimen transitorio puede dar lugar a que comerciantes ambulantes que se hayan dado de baja en el régimen de la Seguridad Social y epígrafe correspondiente del IAE, por la mera posesión del carné, puedan seguir desempeñando su actividad sin reunir los requisitos exigidos. Se sugiere la necesidad de contrastar en todo momento el cumplimiento de los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad.



## **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Con carácter general considera este Consejo que dado los importantes cambios que se producen en las normas y la propia complejidad de técnica interna que supone, con la reenumeración y la inclusión de nuevos artículos, la formulación de sus respectivos textos refundidos debe ser una prioridad para el Consejo de Gobierno y su publicación debe ser consecutiva a la aprobación de esta norma.

## V. CONCLUSIONES

Por todos las consideraciones efectuadas y a modo de conclusión, queremos hacer constar que el CES de Andalucía apuesta por una transposición de la Directiva a nuestra legislación en materia de Comercio Interior que establezca un modelo comercial equilibrado, que permita el fortalecimiento del pequeño y mediano comercio desde la apuesta por su modernización y especialización y fomentando la revitalización comercial de los centros urbanos; donde el crecimiento de la estructura comercial sea gradual y sujeto siempre a las decisiones consensuadas en los instrumentos de planificación derivados de la concertación andaluza, apostando por la figura de los Centros Comerciales Abiertos; manteniendo el nivel de empleo existente y mejorando su calidad, asegurando la formación profesional, y fomentando la especialización de los trabajadores y trabajadoras del sector para crecer en cualificación; mejorar la competitividad de las empresas; así como profundizar en la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante, la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía, para su adaptación a 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.

Sevilla, 10 de julio de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 12/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICAN 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

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
29 de septiembre de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

El día 27 de diciembre de 2006, en el Diario Oficial de la Unión Europea, se publicó 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; norma de obligado cumplimiento para los Estados miembros, y que en su artículo 44 dictamina que éstos pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009.

En este sentido, el pasado día 8 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de la Presidencia, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifican 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.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 8 de septiembre de 2009, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de este Órgano.

## II. CONTENIDO

La Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía remite a este Consejo Económico y Social de Andalucía un Anteproyecto de Ley que tiene por objeto la transposición de lo establecido por 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, a la normativa autonómica que regula materias relacionadas con dichos servicios, teniendo para ello la Comunidad Autónoma competencias, en virtud del artículo 42.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

La Directiva persigue la eliminación de aquellos obstáculos que puedan oponerse a la libertad de establecimiento de quienes presten servicios en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios en el mismo ámbito, así como garantizar, tanto a las personas destinatarias como a las prestadoras de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado de la Unión Europea, según reza la Exposición de Motivos del texto que se analiza.

La estructura y contenido del Anteproyecto nos indican cuales son las normas que, tras la evaluación de toda la normativa andaluza reguladora del acceso y el ejercicio de las actividades de servicios, se ha determinado que es necesario adaptar a la Directiva citada, sin incluir las normas relativas al comercio y ferias en Andalucía, cuya adaptación se hace a través de una ley específica, ya dictaminada por este Consejo.

Así, en cuanto a la estructura, además de la Exposición de Motivos, la futura Ley cuenta con seis artículos, en los que se modifican seis leyes autonómicas de ámbitos diversos, afectadas por la Directiva, pero con el denominador común de que todas regulan actividades relacionadas con el sector servicios. Se completa con una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y cuatro finales.

Por su parte, el contenido es el siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Se explican las razones para la promulgación de la nueva Ley y cuales son los principales cambios que conlleva en cada una de las Leyes afectadas.

### ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 12/1999, DE 15 DE DICIEMBRE, DEL TURISMO

Es el más extenso de todos, con diecinueve apartados, ocupándose cada uno de ellos de modificar otros tantos artículos de la Ley correspondiente.

Se debe destacar que la principal modificación en esta norma es el paso de un régimen general de autorización previa para el establecimiento de la actividad, al de una mera declaración responsable que permita un control posterior basado en la actuación inspectora.

#### **ARTÍCULO SEGUNDO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 8/2007, DE 5 DE OCTUBRE, DE MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS DE ANDALUCÍA**

Con tres apartados, conlleva que se pase también de un sistema de autorización previa para la disolución de museos y colecciones museográficas, al de comunicación previa, indicando la fecha de la misma y el destino y las medidas de seguridad de los bienes afectados. Supone también cambios en el mismo sentido para la salida de fondos museísticos.

#### **ARTÍCULO TERCERO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 14/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DE ANDALUCÍA**

Modificación del artículo 53 de esta norma con el objeto de evitar que el régimen de autorización no resulte ni directa, ni indirectamente, discriminatorio para los profesionales e instituciones extranjeras comunitarias.

#### **ARTÍCULO CUARTO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 8/2001, DE 12 DE JULIO, DE CARRETERAS DE ANDALUCÍA**

Dividido en cuatro apartados; los dos primeros introducen modificaciones en el artículo 58 de esta Ley, en relación a cambios en el procedimiento de otorgamiento de autorización de la instalación de rótulos de establecimientos mercantiles o industriales fuera de la zona de dominio público, sustituyéndolo por un régimen de comunicación previa por parte de la persona interesada. Los dos últimos apartados introducen cambios en los artículos de la Ley correspondientes a las infracciones que puede conllevar la instalación de estos rótulos.

#### **ARTÍCULO QUINTO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/1986, DE 19 DE ABRIL, DEL JUEGO Y APUESTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

En sus dos apartados se introducen cambios en el régimen de autorización administrativa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita.

#### **ARTÍCULO SEXTO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 10/2002, DE 21 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE APRUEBAN NORMAS EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS Y OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS, ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS**

Los cambios introducidos en la norma anterior requieren la adaptación del artículo 31 de esta Ley autonómica.

Figuran además las siguientes disposiciones:

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

Notificación a la Comisión Europea.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Régimen transitorio.

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Derogación normativa.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Adaptación a la normativa vigente.

*Segunda.* Incorporación de derecho Comunitario.

*Tercera.* Desarrollo.

*Cuarta.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El sector servicios es el más importante en la economía española y andaluza en términos económicos y de empleo, y es también el que ha experimentado mayor desarrollo en los últimos años. En este contexto, el proceso abierto con la transposición de la Directiva se presenta para Andalucía como una oportunidad para modernizar la legislación, incrementar la transparencia y llevar a cabo un ambicioso programa de simplificación administrativa.

Más concretamente, los principales objetivos de la transposición se concretan por un lado, en la eliminación de aquellos obstáculos que restringen injustificadamente la puesta en marcha de actividades de servicios e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores. Por otra parte se persigue la simplificación de autorizaciones administrativas que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias para atender esos fines.

Por todo ello, este Consejo Económico y Social valora globalmente de manera favorable la adecuación que hace la Consejería de la Presidencia sobre determinadas Leyes que se ven afectadas por la Transposición de 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, en la medida que ello viene a facilitar la apertura y el funcionamiento de establecimientos empresariales en el que se prestan servicios, así como a reducir obstáculos con los que se encuentran las empresas existentes para llevar a cabo su actividad en otros Estados de la Unión Europea.

Asimismo, la transposición de la Directiva tiene también por finalidad el ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios de los servicios y mejorar la calidad de los mismos, tanto para los consumidores como para las empresas. En relación con esta última cuestión, consideramos que los aspectos referentes a la mejora de la calidad de los servicios para los consumidores no se explicitan suficientemente en el texto normativo.

Por otra parte, consideramos que los desarrollos reglamentarios previstos en la nueva regulación deberían de estar acotados en el tiempo.

Por último, en relación al Artículo Segundo apartado Uno, que modifica el artículo 12, de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, se considera que debería de motivarse con mayor amplitud en la Exposición de Motivos la razón por la cual se modifica el contenido del artículo antes citado, disociando la disolución de museos y colecciones museográficas de titularidad pública y privada, dado que ni la norma vigente ni la Directiva contemplan nada al respecto.



## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICACIÓN DE LA LEY 12/1999, DE 15 DE DICIEMBRE, DEL TURISMO

#### **Apartado Trece (Nueva redacción del artículo 49 de la Ley 12/1999)**

En relación con la modificación de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre del Turismo, y más concretamente sobre el contenido del artículo 49, "Guías de turismo-interpretes del Patrimonio", apartado 3 (segundo párrafo), consideramos que la habilitación otorgada por la Consejería competente en materia de turismo para presentar, enseñar y guiar a los turistas en las visitas a los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, debería ser necesaria y obligatoria para todos los guías de turismo-interpretes del Patrimonio que quieran desarrollar su actividad como tal, incluidos los establecidos en un Estado miembro de la Unión Europea que deseen ejercer la actividad de forma temporal en Andalucía.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por el que se modifican 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.

Sevilla, 29 de septiembre de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez

# DICTAMEN 13/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día  
12 de noviembre de 2009*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL DECRETO**

**V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL REGLAMENTO**

**VI. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 20 de octubre de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones en la Administración de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 20 de octubre de 2009, a la Comisión de Trabajo de Asuntos Institucionales y Administraciones Públicas.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones en la Administración de la Junta de Andalucía, sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen, es consecuencia de las competencias atribuidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 45.1, que faculta el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión; y en el artículo 47.1.1, por el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia.

El texto profundiza en el avance que supuso el Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento en el que se regulaban los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico, y da un salto cualitativo para lograr una mayor celeridad, transparencia y adecuada coordinación.

El futuro Decreto obedece a la voluntad de la Administración de la Junta de Andalucía de optimizar y simplificar los procedimientos en materia de subvenciones con el objetivo de conseguir una gestión más eficaz y rápida, en beneficio tanto de la ciudadanía, que verá satisfechas más rápidamente sus aspiraciones y podrá obtener información en tiempo real del estado de tramitación de sus procedimientos, como de la propia Administración, que obtiene un instrumento eficaz para la agilización, transparencia y coordinación de su actividad de gestión y de control de las distintas subvenciones que concede.

Se destaca la simplificación del procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones, operada a través de la aprobación por la Consejería competente en materia de Administración pública de bases reguladoras tipo, así como la simplificación del procedimiento de concesión de subvenciones mediante el empleo sistemático de las declaraciones responsables a suscribir por las personas solicitantes relativas al cumplimiento de los requisitos establecidos, en lugar de la presentación masiva de los documentos acreditativos en el momento inicial del procedimiento, e igualmente la incorporación en los formularios de solicitud de datos, memorias y demás información, con el objeto de evitar a las personas interesadas la aportación de los correspondientes documentos.

El texto normativo consta de un único artículo por el que se aprueba el Reglamento, dos disposiciones adicionales (una sobre tramitación electrónica y otra dedicada a las ayudas en especie), tres disposiciones transitorias (del procedimiento de tramitación, de su aplicación a los organismos autónomos y entidades de Derecho Público y la última, sobre

la inscripción de los formularios), una disposición derogatoria y dos disposiciones finales (la primera, de habilitación para el desarrollo dispositivo del decreto y adaptación de las bases reguladoras existentes y la segunda, de entrada en vigor).

El Reglamento aprobado en el artículo único se estructura en tres capítulos y sus contenidos son los siguientes:

### CAPÍTULO I. "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 A 3)

En él se establecen el objeto y ámbito de aplicación, la clasificación de las subvenciones y la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para su tramitación.

### CAPÍTULO II. "DE LAS BASES REGULADORAS DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES REGLADAS" (ARTÍCULOS 4 A 21)

*Sección 1ª.* Del procedimiento de elaboración (Artículo 4)

Regula el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión.

*Sección 2ª.* De la estructura y contenido de las bases reguladoras (Artículos 5 a 21)

Esta sección establece y estructura los contenidos mínimos que deben tener las bases reguladoras; definiendo y delimitando los mismos.

### CAPÍTULO III. "DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES" (ARTÍCULOS 22 A 36)

*Sección 1ª.* Del procedimiento de concesión de las subvenciones regladas, iniciado de oficio (Artículos 22 a 32)

Se regula aquí el inicio del procedimiento, los contenidos que tendrán las solicitudes, que deberán ajustarse obligatoriamente a un formulario, la evaluación previa de las mismas por el órgano que se establezca en las bases, así como las actuaciones a desarrollar por el órgano instructor, previas a la resolución del procedimiento.

Se aborda a continuación, el contenido de la resolución definitiva que ha de hacer el órgano competente, para concluir con las disposiciones sobre terminación convencional del procedimiento, publicación sustitutiva de la notificación, publicación trimestral de las subvenciones concedidas y el procedimiento de modificación de la resolución de concesión.

*Sección 2ª.* Del procedimiento de concesión de las subvenciones regladas, iniciado a solicitud de la persona interesada (Artículo 33)

Se establecen los preceptos especiales para este tipo de subvenciones, para las que en lo no regulado en esta sección, se ajustarán a lo dispuesto para las regladas iniciadas de oficio.

*Sección 3ª.* De las normas especiales de la concesión de las subvenciones directas (Artículo 34 a 36)

En esta sección se establecen las normas comunes a todos los procedimientos de subvenciones directas y fija las normas especiales de la concesión de subvenciones nominativas y excepcionales.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen tiene entre sus objetivos, tal como se recoge en el artículo 1 de su Reglamento, la regulación de tres materias concretas: el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones regladas, los procedimientos de concesión de subvenciones, y la utilización de medios electrónicos para la realización de estos últimos procedimientos.

Por otra parte, se utiliza este texto para dar respuesta a las sustanciales modificaciones realizadas en materia de subvenciones en la normativa básica estatal con la entrada en vigor de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su posterior desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por cuanto ello ha obligado a adaptar a dicha legislación básica aquellas normas del ordenamiento jurídico autonómico que se vieran afectadas en este ámbito, así como a desarrollar reglamentariamente aquellas normas aprobadas con posterioridad al Decreto 254/2001, tal como se indica en el sexto párrafo del preámbulo, "a profundizar en el avance que supuso éste" a fin de "dar un salto cualitativo" para "lograr una mayor celeridad, transparencia y adecuada coordinación".

Junto a ello, mediante el presente Decreto quiere darse cumplimiento también a otras exigencias que, si bien en principio no inciden directamente en el régimen jurídico de las subvenciones públicas, sí obligan a la Administración a incorporar su contenido en todos sus procedimientos. Este es el caso de una de las actuaciones contempladas en el Plan de Medidas de Simplificación de Procedimientos Administrativos y Agilización de Trámites, aprobado, tal como se recuerda también en el preámbulo, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2009, y que este Decreto ejecuta mediante la derogación del Decreto 254/2001, de 20 de noviembre.

En este sentido, debe subrayarse el empeño puesto por la presente norma en orden al desarrollo y fomento del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como respecto a la simplificación y agilización de trámites. Concretamente, y respecto a esto último, el preámbulo destaca dos aspectos esenciales: la simplificación del procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones, que se traduce en "la aprobación por la Consejería competente en materia de Administración pública de bases reguladoras tipo"; y el "empleo sistemático de las declaraciones responsables", a fin de potenciar la simplificación del procedimiento de concesión de subvenciones.

Otra de las exigencias legales que el presente texto pretende atender es la derivada de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, por cuanto en el mismo se pretende impulsar la generalización de la implantación electrónica en todos los trámites de los procedimientos de concesión de subvenciones regladas.



Son conscientes los miembros de este Consejo de que la incorporación del acceso electrónico a los Servicios Públicos genera ciertas dudas, no por su idoneidad desde el punto de vista teleológico en cuanto a la agilización de procedimientos y celeridad en la relación entre Administración y administrados, sino práctico, pues se requiere de un sistema que resulte técnicamente adecuado y que cuente con personas formadas en la materia.

Desde esta lógica prevención, basada en la praxis actual, en la que los inicios de la administración electrónica generan algunas indeseables disfunciones, se plantean ciertas consideraciones que con carácter general pretenden llamar la atención al legislador sobre la necesidad de realizar una incorporación de este nuevo sistema de relación de un modo flexible y suficientemente extendido en el tiempo, facilitando la acción potestativa que la norma faculta y permitiendo así consolidar los medios técnicos que hagan que el uso de los medios electrónicos llegue a ser una propia exigencia para el ciudadano, por su propio interés y práctica, persuadido de sus ventajas, y no una mera imposición legal.

Entendemos, por tanto, que con carácter general debe seguir siendo potestad del administrado la elección del medio de relación con la Administración y que, en todo caso, sería muy deseable que todo este proceso normativo fuera acompañado de un importante esfuerzo técnico y de comunicación respecto a las novedades que supone la Ley 11/2007 en las relaciones entre administrados y administración.

Igualmente, en relación con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento que nos ocupa sobre los criterios de valoración legalmente fijados, entendemos que sería oportuno, en aras de consolidar la efectiva participación de los agentes económicos y sociales en el buen fin perseguido por la norma, incorporar con carácter general aquellos criterios que favorezcan la estabilidad en el empleo, su seguridad y la generación de actividad económica y empresarial en Andalucía.

Por último, se considera conveniente hacer una consideración a propósito de la interpretación del artículo 4.1 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por cuanto de ella se desprende que a los premios otorgados por la Administración con contenido dinerario y solicitados por el beneficiario les será de aplicación el régimen jurídico de las subvenciones. Por ello, y ante la singularidad de este tipo de "subvenciones", la disposición adicional décima de la Ley prevé establecer reglamentariamente un régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá recoger los preceptos de la Ley excepto aquellos que por la especial naturaleza de estas subvenciones (premios) no resulten aplicables.

En este sentido y a pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones (18 de febrero de 2004) el citado reglamento no se ha apro-

bado. Por ello, consideramos que sería aconsejable desde la perspectiva de la seguridad jurídica, incluir en el Decreto que nos ocupa la regulación de los "premios", desarrollando en el ámbito de la Comunidad Autónoma el régimen especial para este tipo singular de subvenciones. Partiendo de que nos encontramos en el caso de las denominadas *subvenciones regladas, iniciadas de oficio y en régimen de concurrencia competitiva*, a expensas de un estudio más profundo y salvo mejor criterio, entendemos que la cuestión quedaría en gran parte resuelta indicando, qué preceptos de los recogidos en la sección 1ª del Capítulo III del Proyecto de Decreto no serían necesariamente de obligado cumplimiento para el caso de los premios.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL DECRETO

### DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES

Se considera conveniente que el legislador tenga especial atención en orden a evitar la circunstancia de que entrara en vigor la presente norma sin que la Administración estuviera en condiciones de darle efectivo cumplimiento, por ejemplo, por no haber terminado de adoptar cualquiera de las consejerías o las agencias "*las medidas necesarias*" que garanticen, desde ese momento de la entrada en vigor de la norma, "*que la tramitación administrativa de sus procedimientos de concesión de subvenciones regladas sea completamente electrónica*".

En este sentido hemos de hacer constar que aún cuando la norma se basa en el principio de celeridad en la Administración, se da la circunstancia de que la misma podría no ser plenamente efectiva para el administrado hasta transcurridos 15 meses desde su publicación, 6 meses para la entrada en vigor (disposición final segunda) y 9 meses más para su plena eficacia (disposición adicional primera).

En definitiva, y atendiendo a los objetivos y principios de la norma, sería de interés el máximo esfuerzo posible para que la misma sea plenamente aplicable al menos al final de esos 15 meses.

Más allá de ello conviene un análisis de los plazos establecidos sobre publicación y entrada en vigor de la norma. Por una parte, la presente disposición establece un plazo de nueve meses para la adopción de las medidas necesarias que garanticen que la tramitación administrativa de sus procedimientos de concesión de subvenciones regladas sea completamente electrónica. Por otro lado, la disposición final primera, en su apartado 3, estipula un plazo de seis meses para que las bases reguladoras de las subvenciones hayan sido adaptadas a lo dispuesto en el presente Decreto.

A la luz de ambas disposiciones, podría darse la circunstancia de que, habiendo entrado en vigor la norma, y ser menor el plazo para la adaptación de las bases reguladoras, podría iniciarse un procedimiento reglado de convocatoria de una subvención sin que, por parte de la Administración (consejerías y agencias) se esté en disposición de garantizar la tramitación "*completamente electrónica*" de ese procedimiento. Todo ello podría dejar al administrado falto de las garantías necesarias en relación con estos procedimientos.

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA. INSCRIPCIÓN DE LOS FORMULARIOS

Se adelanta de manera muy vaga la futura creación de un Registro de Procedimientos Administrativos, al tiempo que se determina que, hasta que ello suceda, "*los formularios*

que las consejerías aprueben" se inscriban en el registro de formularios de la Administración. Pero nada más se dice en la norma respecto a este registro no existente pero anunciado, por lo que se considera conveniente redactar de manera más precisa cuál es la intención del legislador a este respecto.

### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. HABILITACIÓN Y ADAPTACIÓN**

Con respecto a este precepto, parece más adecuada la siguiente redacción: "*Se faculta a las personas titulares de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Justicia y Administración Pública, para dictar...*", pues, de lo contrario, se haría obligada una modificación de la norma por el mero hecho de que se produjera un cambio en alguna de estas Consejerías y la nueva persona titular no fuera mujer.

Lo mismo hemos de señalar respecto al apartado 2.

## V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL REGLAMENTO

### Artículo 2. Clasificación de las subvenciones

#### Apartado 1

Debe señalarse que tanto el artículo 22 de la Ley 38/2003 como el 55 del Real Decreto 887/2006, se refieren al “**procedimiento de concesión**” y no al “*régimen de concesión*”, por lo que sería conveniente unificar la terminología a fin de no inducir a confusión, máxime cuando el propio Decreto remite en repetidas ocasiones a estas normas.

#### Apartado 2

Con respecto a la letra a) in fine, parece que sería más correcto que señalara: “*Este es el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones **regladas**...*”, por cuanto, de lo contrario, podría inducir a error, ya que en este apartado lo que se clasifican son las subvenciones regladas.

### Artículo 4. Procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión

Este Consejo entiende que, dado que en su redacción actual sólo se contempla la participación de organismos públicos en el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión, sería conveniente que también se contara en él con la participación de los agentes económicos y sociales, que, por otra parte, representan no sólo a gran parte de los beneficiarios, sino también a muchos de los posibles beneficiarios finales de dichas subvenciones, y su aportación podría resultar de gran utilidad para la mejora, agilización y simplificación de dicho procedimiento, objetivos, por otra parte, reiteradamente señalados en el Decreto.

### Artículo 5. Estructura de las bases reguladoras

Consideramos conveniente que el encabezamiento de este artículo, en virtud de lo regulado en el artículo 108 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LGHPCA), realizara una remisión expresa a éste de la siguiente forma:

**“Las bases reguladoras de concesión de las subvenciones regladas se ordenarán atendiendo a lo dispuesto en el artículo 108 de la LGHPCA y al siguiente contenido mínimo:”**

## **Letra p)**

En esta letra se invoca el artículo 32.2, pero sin precisar de qué norma se trata, si bien parece que se trata del propio Reglamento. Si es así, se sugiere que se señale expresamente, a fin de evitar confusión al respecto, y dado que en el presente Proyecto existen numerosas remisiones a otros cuerpos normativos.

*"p) La circunstancia prevista en el artículo 32.2 **del presente Reglamento**".*

A este propósito, y para evitar sucesivas indicaciones similares, sugerimos en este punto que se proceda de igual manera en el artículo 14 a) y su alusión a "*los términos previstos en el artículo 4.5*"; en el artículo 16.1.b) y su mención a la "*evaluación previa regulada en el artículo 25*"; en el artículo 16.1.i), alusivo a "*los términos previstos en el artículo 29*"; en el artículo 21.2, en su expresión "*de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.4*"; y en el artículo 27, cuando dice "*de acuerdo con el artículo 10*".

## **Artículo 8. Requisitos de las personas beneficiarias y de las entidades colaboradoras**

Respecto a este precepto, sugerimos una mayor concreción y claridad a propósito de los requisitos a los que se refieren los apartados 1 y 2, necesarios siempre para la adecuada formulación del precepto, a fin de propiciar y garantizar el principio de seguridad jurídica. De esta manera, se evitarían confusiones o errores interpretativos, sobre todo ante la amplitud de las administraciones públicas de la Junta de Andalucía y agencias intervinientes en los procedimientos de concesión de subvenciones.

En este sentido, consideramos que, si bien la remisión a otras normas puede venir justificada por la concordancia de la nueva con éstas y su integración en el conjunto del ordenamiento vigente, debería no obstante velarse porque estas remisiones no creasen en ninguna circunstancia inseguridad jurídica en los administrados.

## **Artículo 10. Limitaciones presupuestarias**

### **Letra b)**

La redacción actual puede resultar confusa por lo que se sugiere su revisión.

## **Artículo 14. Solicitudes**

Con respecto a la letra b), entendemos que debe expresarse de forma clara e inequívoca que el lugar o medio de presentación de las solicitudes engloba tanto a la forma presencial como a la forma telemática o electrónica.

## **Artículo 17. Notificaciones**

### **Apartado 1**

El legislador debería aclarar, en el mismo sentido que se hace en el artículo 28.2 de la Ley 11/2007, que la notificación del acto consiste en su puesta a disposición en la sede electrónica que se señale.

## **Artículo 28. Resolución**

Se propone incluir un plazo de quince días para dictar la resolución, computado desde la fecha de elevación de la propuesta de resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63.1 del Reglamento de la LGS.

### **Apartado 1**

Consideramos que entre los contenidos mínimos de la resolución debe figurar que ésta pone fin a la vía administrativa y que recogerá los recursos que contra la misma proceda, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

### **Apartado 2**

Si el presente precepto sustenta la exigencia de que *"la resolución ha de ser motivada"* porque ello está *"de acuerdo con el artículo 104 de la Ley 5/1983"*, entonces sería conveniente que, a fin de precisar el contenido mínimo de dicha motivación, se completara la redacción de este apartado de la siguiente manera:

*"De acuerdo con el artículo 104 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, la resolución ha de ser motivada, **razonándose el otorgamiento en función del cumplimiento de la finalidad que lo justifique**"*, tal y como se sugiere en el Informe de fecha 13 de julio de 2009 del Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Gobernación y que consta en el expediente correspondiente al presente Proyecto.

## **Artículo 32. Modificación de la resolución de concesión**

### **Apartado 4**

Se ha detectado un pequeño error material en la línea tercera del primer párrafo del apartado. Sobra la preposición "de": *"...la iniciación de oficio del procedimiento para modificar **de** la resolución de concesión..."*.

## **Artículo 34. Normas comunes a todos los procedimientos de concesión de subvenciones directas**

### **Apartado 2**

Consideramos que debería añadirse un segundo párrafo a la letra b) de este apartado en el que se especifique que también son de aplicación las anteriores obligaciones de los beneficiarios a aquellas entidades vinculadas, que sin constituir subcontratación, sean autorizadas para la ejecución en las correspondientes resoluciones o convenios por las que se conceda la subvención.

### **Apartado 3**

Consideramos conveniente que en este precepto se indique desde qué momento se empieza a computar el plazo establecido tanto para “adoptar y notificar” la correspondiente resolución, como para considerarla desestimada por silencio administrativo.



## VI. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones en la Administración de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 12 de noviembre de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez













**CES ANDALUCÍA**

Gamazo, 30. 41001 - Sevilla

Tél.: 955 066 251 - Fax: 955 065 807

[www.juntadeandalucia.es/empleo/ces](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/ces)