

A lo largo de 2014 se cumplió el primer año desde la constitución del Ejecutivo presidido por Susana Díaz, y durante el mismo se han mantenido las prioritarias líneas de actuación gubernamental ya anunciadas en la sesión de investidura: incrementar los mecanismos de rendición de cuentas y mejorar los ya existentes, combatir la corrupción y afrontar la crisis económica procurando la menor merma posible de las políticas sociales.

1. Actividad político-institucional

Ninguna novedad relevante se ha producido en lo relativo a la composición del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, pues se ha mantenido durante 2014 la titularidad de las Consejerías y la distribución de las mismas entre los dos socios de gobierno. En contraste, sí se adoptaron decisiones a nivel de partidos con representación parlamentaria que tienen una apreciable incidencia institucional. Así, Juan Manuel Moreno Bonilla, hasta entonces Secretario de Servicios Sociales e Igualdad, fue elegido Presidente del PP de Andalucía en el Congreso celebrado los días 1 y 2 de marzo. Por otra parte, Antonio Maíllo, que en junio de 2013 abandonó la Dirección General de Administración Local para asumir la coordinación general de IULV-CA, fue elegido candidato a la Presidencia de la Junta en las primarias celebradas en el mes de julio (con el 88,39% de votos favorables). Ninguno de estos dos más que probables futuros candidatos a liderar las instituciones autonómicas en las próximas elecciones son miembros del Parlamento de Andalucía.

Pero ha sido, sin duda, la dificultad por la que a veces ha atravesado el gobierno de coalición el dato más significativo desde el punto de vista institucional. Al margen de otros episodios de desavenencias de alcance menor, dos han sido las ocasiones en que se agudizaron las tensiones entre los socios de gobierno hasta el punto de llegar a temerse una ruptura del pacto de coalición. La primera de las crisis se produjo en el mes de abril con ocasión del realojo de diecisiete familias que habían ocupado la corrala *La Utopía*, que fue acordado por la Consejería de Fomento y Vivienda cuya titular es Elena Cortés (IULV-CA). Ante la eventualidad de que esta decisión se adoptase contrariando los procedimientos y criterios generales de adjudicación de vivienda, llegaría a anunciarse la apertura de una investigación interna para determinar si tal adjudicación se había ajustado a los principios de igualdad y legalidad, e incluso la Presidenta de la Junta de Andalucía amenazaría con retirar provisionalmente las competencias de adjudicación de viviendas públicas a la Consejería de Fomento. Durante los siguientes meses sólo surgirían algunos desencuentros menores, pero en diciembre volvería a re-

sentirse seriamente el gobierno de coalición: en esta ocasión el desencadenante fue el acuerdo tomado por la Asamblea de IU de someter a referéndum de sus afiliados, en el mes de junio de 2015, su permanencia en el Ejecutivo atendiendo al grado de cumplimiento de los compromisos legislativos sellados en el pacto de gobierno, entre otros, la aprobación de las leyes de renta básica y de banca pública. La inmediata aprobación del Presupuesto aliviaría levemente, al menos a corto plazo, la tensión generada por este acontecimiento.

Por lo que hace a la composición del Parlamento, debemos dejar constancia que la misma se vio notablemente alterada con motivo de la STC 155/2014, que ratificó la constitucionalidad de la incompatibilidad de simultanear los cargos de alcalde y diputado establecida por la Ley electoral andaluza. De los siete parlamentarios afectados por la incompatibilidad, seis eran integrantes del grupo popular, incluyendo entre ellos los alcaldes de Sevilla, Córdoba y Huelva y la secretaria general del PP-A (alcaldesa de Valverde del Camino). Todos ellos optaron por renunciar al acta de diputado, excluyendo a Esperanza Oña, que mantuvo el escaño en detrimento de la alcaldía de Fuengirola. El séptimo parlamentario afectado, Juan Manuel Sánchez Gordillo (IULV-CA), rectificando su anuncio inicial, terminaría inclinándose por conservar la alcaldía.

Finalmente, y con independencia de que volvamos sobre el tema al tratar la actividad normativa, conviene reseñar aquí que, en sesión celebrada el 26 de noviembre, el Pleno del Parlamento acordó una amplia reforma de su Reglamento, la cual, entre otros extremos, dificulta la formación de grupos parlamentarios. Sencillamente, la nueva redacción de su art. 20 suprime la posibilidad de que se constituya como tal la formación política que, habiendo obtenido al menos tres escaños, alcance el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía. En consecuencia, a partir de la próxima legislatura, será imprescindible obtener como mínimo cinco escaños para la formación de un grupo parlamentario.

2. Actividad normativa

Profundizando aún más en la tendencia ya claramente perceptible en el año 2013, el recurso al Decreto-ley ha tenido un nítido protagonismo cuantitativo en detrimento del procedimiento legislativo durante el periodo analizado. Los guarismos son bien elocuentes: frente a las seis leyes aprobadas, el número de Decretos-leyes ascendió a un total de diecisiete.

Por lo que hace a las leyes, dos de ellas responden a los compromisos legislativos asumidos en el pacto de coalición (un total de veintiocho), a saber, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y la Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transsexuales. Y las restantes leyes aprobadas, al margen de la ley de presupuestos (Ley 6/2014) y la resultante de la conversión de un Decreto-ley (Ley 3/2014), proceden a regular la investigación con preembriones humanos y la investiga-

ción en reprogramación celular (Ley 4/2014) y el Consejo Andaluz de Concertación Local (Ley 5/2014).

La Ley reguladora de la transparencia es, sin duda, la más significativa del periodo que nos ocupa. Con independencia de su indudable relevancia intrínseca, su aprobación también es destacable en el plano político en la medida en que recibió el apoyo de todos los grupos parlamentarios, lo que constituye un acontecimiento inédito en la presente legislatura. Pues bien, por lo que hace al contenido de la Ley 1/2014, hay que apuntar que, salvo la exclusión del tratamiento del “buen gobierno”, en lo restante, como no podía ser de otra manera a la vista de que fue aprobada como normativa básica *ex art.* 149.1.18 CE, la Ley andaluza mantiene el esquema y la estructura de la precedente Ley estatal 19/2013. Así pues, la transparencia se articula y proyecta en una doble vía: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. En lo referente a la publicidad activa, cabría destacar el esfuerzo realizado por el legislador autonómico para delimitar con precisión el alcance de las obligaciones que se imponen a las diferentes Administraciones públicas, toda vez que, en línea de principio, son ellas mismas las que determinan el flujo de la información que se somete a la consideración pública. En este sentido, merecen una valoración positiva la amplitud y minuciosidad con que se regulan los aspectos sobre los que ha de proyectarse dicha publicidad activa. Así es; ésta entraña la difusión de asuntos relativos no solo a aspectos institucionales y organizativos (art. 10), sino también atinentes a un amplísimo espectro de aspectos de la actuación pública; baste citar: identificación de los altos cargos, sus retribuciones e indemnizaciones, así como las declaraciones de actividades y bienes (art. 11); la planificación y evaluación (art. 12); la producción normativa (art. 13); los procedimientos, cartas de servicios y participación ciudadana (art. 14); la contratación y gestión de subvenciones (art. 15) y, en fin, la información económica, financiera y presupuestaria (art. 16). Todo ello sin olvidar la “cláusula de cierre” prevista en el art. 17.1 de la Ley: “En aras de una mayor transparencia en la actividad del sector público andaluz, se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía. En este sentido, deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”.

Pero, muy probablemente, el aspecto esencial de la Ley sea la regulación del derecho de acceso a la información pública, que constituye el contenido arquetípico de los numerosos precedentes legislativos existentes en Derecho comparado en materia de transparencia informativa. Como a nadie se le oculta, la mayor o menor generosidad en el reconocimiento de este derecho no depende tanto del alcance con que se configure su contenido *prima facie*, sino de las posibilidades que abra el legislador para denegar la solicitud de información apelando a intereses públicos o personales (intimidación) que merecen ser protegidos. Pues bien, en lo que a este aspecto concierne, el legislador andaluz no ha querido incorporar otras restricciones que las previstas en la normativa estatal; de acuerdo con el art. 25.1, el derecho “sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica”. Antes al contrario, su objetivo ha sido dificultar en la medida de lo posible eventuales rechazos, potenciando así al máximo la virtualidad del derecho en cuestión. En esta línea, debe apuntarse la obligación de que la aplicación de los límites “será valorada con respecto a la posibilidad

de facilitar el acceso parcial” (art. 25.2), y que la decisión que se adopte debe atenerse a las exigencias del principio de proporcionalidad (art. 25.3). Y en la hipótesis de que tenga que acordarse su rechazo, “las resoluciones que restrinjan o denieguen el derecho de acceso serán objeto de publicidad” (art. 25.4). Por lo demás, las solicitudes de información deben resolverse en el menor plazo posible, fijándose un plazo máximo de 20 días hábiles desde su recepción “en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales” (art. 32).

Del abultado número de Decretos-leyes aprobados durante el año 2014, conviene comenzar reseñando el que, probablemente, ejemplifique con mayor claridad el enfoque social que ha orientado la acción de gobierno al afrontar la crisis económica, a saber, el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. Tres son los Planes que se articulan a través de esta norma. Por una parte, el “Plan de inclusión a través del Empleo”, integrado por el Programa extraordinario de ayuda a la contratación a través de los ayuntamientos y por el Programa extraordinario de inserción sociolaboral. De otro lado, el “Plan Extraordinario de Solidaridad para Andalucía”, que se desarrolla a través de dos líneas de actuación de diverso alcance: el Programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, cuya gestión corresponde a los ayuntamientos, y la ampliación de las ayudas destinadas a garantizar las necesidades básicas de menores pertenecientes a unidades familiares en grave riesgo de exclusión social. Y por último, el “Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria”, que, entre otra actuaciones, está integrado por una línea de subvenciones destinadas a entidades sociales y entes locales, cuya finalidad es asegurar la garantía de necesidades básicas de alimentación a colectivos especialmente vulnerables (catering a domicilio de personas mayores, menores de edad en periodo vacacional y fuera del periodo escolar lectivo).

Asimismo destacable es el Decreto-ley 7/2017, de 20 de mayo, por el que se establecieron medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). Al igual que la normativa dictada por otras Comunidades Autónomas, el principal objetivo de dicha disposición es sortear las consecuencias que acarrearía la interpretación estricta de la reforma del régimen local, apurando al máximo las posibilidades hermenéuticas que ofrece la LRSAL. Así, en primer término, aunque el tenor literal de la renovada legislación básica parece ceñir las competencias propias municipales al listado material del art. 25.2 LBRL, el mencionado Decreto-ley considera competencias propias de los municipios andaluces las que expresamente les atribuyan con tal carácter el Estatuto de Autonomía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y la legislación sectorial en vigor con anterioridad a la reforma de la LBRL (art. 1). Pero el Decreto-ley 7/2014 no viene solo a salvar genéricamente la consideración de competencias propias de todas aquellas atribuidas con tal carácter a los municipios andaluces con anterioridad a la LRSAL, sino que procura mantener en sus manos las competencias en materia de servicios sociales, sanidad y educación, cuyo traslado obligatorio a las Comunidades Autónomas

se impone en términos categóricos por la LRSAL, pese a que transcurra el plazo previsto para dicho traslado competencial (Disposición adicional única). Y, por otra parte, el repetido Decreto-ley pretende aclarar los requisitos precisos para que los municipios sigan ejercitando las denominadas “competencias impropias”, regulando a tal objeto el procedimiento de emisión de los informes que ha de emitir la Junta para habilitar el ejercicio de tales competencias, así como los supuestos en que los municipios quedan exonerados de la obligación de solicitar dichos informes (art. 2).

Por otra parte, merece sin duda una especial mención la reforma del Reglamento del Parlamento, que el Pleno aprobaría por unanimidad el 26 de noviembre. Las novedades que ahora se incorporan suponen un significativo avance tanto en lo relativo a la transparencia como a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Por lo que hace a lo primero, conviene notar que el Parlamento, en ejercicio de su autonomía, ha ido más allá de lo que le imponía al respecto la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, toda vez que las exigencias de esta Ley en materia de publicidad activa se ciñen al “ejercicio de sus funciones de carácter administrativo” (art. 3.2). Pues bien, tras la reforma, se extiende la publicidad a las declaraciones del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el patrimonio que los diputados han de presentar cada año natural, y se prevé asimismo que puedan presentar las declaraciones de sus cónyuges o parejas de hecho, aunque sólo se harán públicas si se cuenta con el consentimiento expreso de éstos (art. 16.4). Información que estará disponible en el nuevo Portal de la Transparencia que el Reglamento regula en su art. 66 bis. En lo referente a la profundización de los mecanismos de participación en el procedimiento legislativo, descuella el pionero reconocimiento de la posibilidad de que los ciudadanos, a través de asociaciones, presenten enmiendas al articulado de las proposiciones y proyectos de ley, salvando los relativos a materias excluidas de la iniciativa legislativa popular (art. 114 bis). Por otra parte, la reforma ha procurado agilizar la tramitación de las iniciativas legislativas populares, fijando a tal efecto un plazo máximo de dos meses, desde la verificación por la Mesa del cumplimiento de los requisitos legales, para su inclusión en el orden del día del Pleno (art. 125.2).

3. Relaciones de colaboración y conflictividad

Durante el año 2014, el Consejo de Gobierno andaluz ha impugnado ante el Tribunal Constitucional un elevado número de normas estatales con rango de ley, incluyendo entre ellas las muy significativas leyes que se aprobaron en el tramo final de 2013, a saber: la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa; la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público; la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (esta última también recurrida por el Parlamento de Andalucía). Además, el ejecutivo autonómico impugnaría el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, por

invasión de competencias en materia de horarios comerciales (sería asimismo recurrida la Ley 18/2014, que vino a sustituirlo). A estos recursos habría que sumar el interpuesto contra el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptaron medidas urgentes para garantizar la estabilidad del sistema financiero, una vez que la Comisión Bilateral de Cooperación no logró resolver la totalidad de las discrepancias existentes al respecto¹.

Por su parte, el Gobierno central ha encontrado motivos suficientes para recurrir ante el Tribunal Constitucional dos de las principales normas con rango de ley aprobadas durante el año 2014, a saber, el Decreto-ley 7/2014, por el que se adoptaron medidas para la aplicación de la LRSAL, y la Ley 2/2014, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales. En ambos casos, sin embargo, antes que por la interposición directa del recurso, se optó por solicitar la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, iniciándose por tanto las negociaciones para la resolución de las discrepancias.

Dada su singularidad, cabe mencionar que el Estado planteó también un conflicto negativo de competencia frente a la Junta de Andalucía, que en última instancia trae causa de la STC 150/2012. En efecto, esta Sentencia declaró la inconstitucionalidad de la gestión centralizada de las ayudas prevista en relación con el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, aunque falló que debían respetarse las subvenciones ya concedidas. En consecuencia, por lo que hace a las ayudas aún pendientes de resolución, entendió la Abogacía del Estado que debían ser las Comunidades Autónomas las que asumieran la gestión de los expedientes en curso; pretensión que no sería satisfecha por la Junta de Andalucía por estar disconforme con las condiciones con las que el Estado quería efectuar el traspaso de los expedientes. El conflicto sería inadmitido mediante ATC 207/2014, al considerar que la demanda no planteaba una genuina controversia competencial.

Este largo listado de conflictos trabados entre la Junta de Andalucía y el Estado no puede hacer olvidar que también se han logrado avances cooperativos significativos. Así, tras el correspondiente acuerdo con la Junta, el Estado desistió del recurso interpuesto contra el Decreto-ley 9/2013, por el que se articularon los procesos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, lo que permitió la continuidad del procedimiento de concurso iniciado por la Junta. En virtud de dicho acuerdo, la Comunidad Autónoma reconocería la competencia estatal para declarar las reservas mineras en el Decreto-ley 4/2014, de 11 de abril, que derogó parcialmente al anterior.

Relaciones de colaboración que se han manifestado también en materia de financiación: tras una reunión entre el presidente del gobierno central y la presidenta autonómica, se avanzó un acuerdo sobre el asunto de la liquidación negativa de 426 millones de euros adeudados al primero por la Junta con motivo del

1. Debe señalarse que la Junta de Andalucía instó la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación en relación con la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

desajuste entre las entregas a cuenta y la recaudación real relativas al año 2013. En lugar de hacerse efectiva dicha cantidad en el ejercicio de 2015, se determinó que su devolución se haría a lo largo de diez años, facilitándose así la elaboración de la Ley de Presupuestos para dicho ejercicio económico.

Todo ello sin olvidar, claro está, la habitual suscripción de convenios de colaboración bilaterales entre el Estado y la Junta, que también se ha mantenido establemente durante 2014 en las más diversas parcelas de la gestión pública: Convenio marco con el Ministerio de Agricultura en materia estadística (2014-2016); Convenio para el desarrollo de diversos programas de cooperación territorial en materia educativa; Convenio para la implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales; Convenio para el desarrollo de actuaciones en el ámbito tecnológico y organizativo de la Administración de Justicia; Convenio para la cesión del sistema de información Mosaico, relativo a la gestión de los bienes protegidos del patrimonio histórico español; Convenio para la ejecución del Plan Estatal del Fomento de alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (2013-2016); Convenio para integrar la aplicación telemática que sustenta el “Punto de coordinación de las órdenes de protección en Andalucía” con el “Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género”; o, en fin, el Convenio de colaboración en materia de protección civil y gestión de emergencias.