

1. Actividad político-institucional

El caso de los ERE ha influido de modo sustancial –qué duda cabe– en la agenda política andaluza durante el año 2013. Si la comisión de investigación parlamentaria (que concluyó su dictamen a fines de noviembre de 2012) apenas sirvió para avanzar en la rendición de cuentas políticas, al ceñir las responsabilidades a los niveles de la dirección general de trabajo y de la intervención general de la Junta, la prosecución en 2013 de la procelosa instrucción penal haría que el caso de los ERE siguiera condicionando la acción de gobierno. Tan es así, que bien puede considerarse la principal causa desencadenante del relevo en la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Tres fueron en principio los candidatos a sustituir a José Antonio Griñán: junto a la consejera de Presidencia –Susana Díaz– y al Consejero de Agricultura –Luis Planas–, concurría a las primarias el alcalde de Jun, Juan José Rodríguez Salas. La consejera llegaría a presentar prácticamente la mitad de las firmas del total de militantes; un masivo número de avales que, entre otras razones, obedeció al apoyo que logró obtener de la mayoría socialista de Jaén, que hasta entonces se había mostrado muy distante del Ejecutivo liderado por Griñán. Habida cuenta de que los restantes aspirantes no alcanzaron el mínimo de avales requeridos (15% del censo), se hizo innecesaria la votación de las primarias prevista para el día 29 de julio. Muy probablemente, esta circunstancia favorecería que se precipitase la salida del Ejecutivo del Presidente de la Junta, pues ya el 23 de julio hizo pública su dimisión, que se haría efectiva el día 27 de agosto. En su comparecencia ante los medios para explicar las razones de la misma, además de la conveniencia de un relevo generacional, Griñán destacaría la necesidad de “preservar a la Junta de la erosión que se ha producido al monopolizar el debate con su relación con el caso de los ERE”.

1.1. *La investidura de Susana Díaz*

Frente a cuarenta y ocho votos contrarios, cincuenta y ocho parlamentarios otorgaron la confianza de la Cámara a la candidata a la Presidencia de la Junta de Andalucía, Susana Díaz Pacheco, en la sesión plenaria celebrada los días 4 y 5 de septiembre de 2013. Y como destacaría el portavoz del grupo parlamentario socialista, Mario Jiménez Díaz, en esta ocasión el acto de investidura presentaba novedades palpables en comparación con los anteriores: por vez primera, el acceso a la máxima responsabilidad política institucional iba a corresponderle a una mujer, que, además, forma parte de una generación que no vivió la transición democrática.

Lógicamente, la candidata articuló su intervención en torno a los grandes problemas que habría de afrontar durante su mandato. Junto a la crisis presupuestaria y de deuda que se hace sentir a nivel europeo –hasta el punto de replantearse la viabilidad del Estado del Bienestar tal y como lo habíamos conocido– y que sigue golpeando a España con especial crudeza, coexisten otras circunstancias domésticas que obviamente exacerban tales dificultades de índole económica: de una parte, la desafección de la ciudadanía ante la clase política en buena medida provocada por el elevado número de casos de corrupción que se han hecho públicos y, por otro lado, las tensiones relativas a la organización territorial del Estado. Especialmente contundente se mostró la candidata en relación con la lacra de la corrupción: “A mí, desde luego, me avergüenza la corrupción, rechazo tanto la complicidad como la tibieza hacia ella y me propongo combatirla con todas mis fuerzas desde la Presidencia de la Junta de Andalucía. Combatirla en todos los frentes: con más medidas, más controles, más vigilancia y con mejores prácticas”. Y anunciaría acto seguido las concretas medidas que pensaba emprender para atajarla, incluyendo entre ellas la ampliación de las competencias y la capacidad de control de la Cámara de Cuentas, así como la promoción de una reforma legal que incorporase la prohibición de las donaciones privadas a los partidos políticos.

En lo concerniente al Estado autonómico, criticaría la corriente recentralizadora que, en buena medida, pretende justificarse responsabilizando a las Comunidades Autónomas de sus ineficiencias: “Se encuentra un falso culpable cuando se acusa a las comunidades autónomas y su supuesta ineficacia de ser uno de los desencadenantes o agravantes de la crisis económica, y, en concreto, de ser las responsables del exceso de déficit público, cuando la realidad es que, en el último año 2012, tres cuartas partes del mismo no son imputables a las autonomías, sino a la Administración General del Estado”. Y, de otra parte, Susana Díaz se mostraría inequívocamente partidaria de reformar la Constitución en un sentido federal para hacer frente a las tensiones secesionistas: “[...] el Estado vive un desafío soberanista, el protagonizado por el Gobierno de Cataluña, al que no puede responderse desde la pasividad o desde el inmovilismo. Nuestro rechazo a la ruptura de la unidad de España es palmario; ni la ruptura ni la vuelta al pasado son soluciones para España ni para ninguna de las comunidades autónomas. Por eso, desde Andalucía, debemos liderar un proceso de reformas de nuestro modelo territorial que corrija ineficiencias, que clarifique el reparto competencial, que garantice la autonomía efectiva, la financiación de los servicios públicos, que facilite la cooperación institucional y que sea fruto del consenso. Un acuerdo al menos tan amplio como el que alumbró la Constitución de 1978”.

1.2. La renovación del Consejo de Gobierno

El relevo en la presidencia de la Junta no supuso ningún cambio en el reparto de carteras entre las fuerzas integrantes del gobierno de coalición, pues Izquierda Unida mantuvo las tres consejerías que ya tenía con Griñán, que siguieron conservando sus anteriores titulares: Diego Valderas, Vicepresidencia de la Junta y Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales;

Elena Cortés Jiménez, Consejería de Fomento y Vivienda; Rafael Rodríguez Bermúdez, Consejería de Turismo y Comercio.

Por el contrario, el objetivo central de cortar a cercén cualquier relación del nuevo Ejecutivo con el caso de los ERE condujo a una sustancial renovación en las consejerías del área económica. Así, Carmen Martínez Aguayo y Antonio Ávila, que formaron parte del equipo de Griñán en su etapa de Consejero de Economía y Hacienda, fueron sustituidos por María Jesús Montero y José Sánchez Maldonado en la consejería de Hacienda y Administraciones Públicas y en la consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, respectivamente. La Sra. Montero accedía, así, a una consejería esencial para asegurar que la Junta de Andalucía cumpla con los límites de déficit y deuda; un objetivo sencillamente ineludible a la vista de las enérgicas medidas que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria permite adoptar al Estado para garantizar el respeto de la disciplina fiscal por las Comunidades Autónomas, incluyendo la vía de la “coerción federal” *ex art. 155 CE*. Para desempeñar adecuadamente esta delicada tarea, María Jesús Montero contaba con la experiencia de haber sido titular de la consejería de Sanidad, en donde había sabido gestionar la inesquivable austeridad en el gasto sin una merma apreciable en la prestación de los servicios públicos sanitarios. Por su parte, el nuevo Consejero de Economía, aun teniendo experiencia como cargo público, respondía más bien a un perfil técnico en cuanto catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga y experto en financiación autonómica.

Los restantes cambios más significativos obedecieron, sin embargo, a motivos de otra índole. Así, el apoyo prestado por Jaén a Susana Díaz en las primarias hacía muy difícil la continuidad de la consejera de Educación, Mar Moreno, que no contaba con el respaldo del secretario general de dicha agrupación. Su puesto pasaría a Luciano Alonso, que hasta entonces ocupaba la Consejería de Turismo. Y Manuel Jiménez Barrio se haría cargo de la Consejería de Presidencia.

1.3. *Vicisitudes del gobierno de coalición*

En línea de principio, el relevo en la Presidencia de la Junta no tenía por qué afectar en modo alguno al funcionamiento del Ejecutivo; máxime si se toma en consideración que fue Susana Díaz quien lideró el acuerdo con Izquierda Unida que llevaría a Griñán a presidir el gobierno de coalición. Y en dicho pacto, como se pondría claramente de manifiesto en la sesión de investidura (2 y 3 de mayo de 2012), ambas fuerzas políticas coincidían en defender una forma de abordar la crisis económica diferente a la impulsada desde Bruselas y Madrid, la cual –equivocadamente, a su juicio– concentraba todas las energías en actuar sobre el gasto, elevando a la condición de dogma la restricción del déficit presupuestario. Sencillamente, para decirlo en los términos empleados por Valderas en la sesión plenaria del 3 de mayo, el gobierno de coalición apostaba inequívocamente por una “salida social a la crisis”.

Y lo cierto es que, durante este periodo, la coalición no se caracterizó por generar sonoras discrepancias entre los socios de gobierno, aunque no dejaron

de faltar algunos episodios de falta de coordinación o disonancia. Quizá, el más relevante se desencadenó en noviembre a raíz del anuncio por parte del Vicepresidente, Diego Valderas, de un inminente Decreto-ley destinado a garantizar el suministro básico de luz y agua a las familias más necesitadas; iniciativa que sería de inmediato desvirtuada por el portavoz del grupo socialista en el Parlamento, Sr. Álvarez de la Chica, arguyendo que se trataba de una propuesta que se hallaba aún en una fase de estudio muy embrionaria.

2. Actividad normativa

A fin de valorar adecuadamente el rendimiento normativo alcanzado en el año 2013, conviene recordar que en el pacto de coalición suscrito entre el PSOE e Izquierda Unida se acordó que el Gobierno presentase veintiocho proyectos de ley a lo largo de la legislatura, que abarcarían entre otras las siguientes materias: fiscalidad ecológica; fraude fiscal y social; participación ciudadana e institucional; transparencia y acceso a la información; agricultura; cambio climático; servicios sociales; memoria democrática; espacios protegidos; investigación, desarrollo y aplicación de energías renovables; eficiencia energética.

Sin embargo, la actividad normativa se centró especialmente en afrontar las consecuencias derivadas de la crisis económica, lo que explica en parte el claro protagonismo del Decreto-ley en este periodo; protagonismo que no solo obedece a su superior número (diez frente a siete leyes), sino a la mayor relevancia de las cuestiones reguladas. Debe notarse que, junto a los presupuestos, las leyes han versado sobre la aprobación de un crédito extraordinario, aprobación de colegios profesionales (2), el plan estadístico y cartográfico, la modificación de la ley de documentos y archivos y, en fin, la restante es fruto de la conversión de un Decreto-ley. En contraste, cuestiones de un marcado carácter social o económico siguieron la vía de la legislación de urgencia. En este sentido, descuellan el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas urgentes para la lucha contra la exclusión social, que, dotado con una partida de 120 millones de euros, pretende incentivar la contratación laboral entre los colectivos más castigados por la crisis, atender las necesidades básicas de alimentación de los menores, sus familias y las personas mayores en riesgo de exclusión, así como mantener el servicio de ayuda a domicilio en el marco de la Ley de dependencia. Asimismo destacable es el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento, que, entre otras medidas, aprueba el denominado “bono de empleo joven” y ayudas para autónomos y en materia de economía social.

Pero parece incuestionable que ninguna otra medida normativa adoptada en el año 2013 ha tenido mayor repercusión pública que la aprobación del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Uno de los principales objetivos de la norma reside en combatir el elevado número de viviendas desocupadas existente en Andalucía, procurando que las mismas se pongan en alquiler. En esta línea, procede a la acotación del alcance mismo del contenido esencial del derecho de propiedad, y prevé la imposición de sanciones a las personas jurídicas que incumplan su –

ahora renovada— función social. Y a fin de afrontar la lacra de los desahucios, el Decreto-ley declara de interés social a efectos de expropiación forzosa la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, contemplándose la expropiación forzosa del uso de las viviendas objeto de desahucio por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional. Una vez convalidado se tramitaría como proyecto de ley, pasando su contenido en su integridad, con leves modificaciones, a la Ley 4/2013, de 1 de octubre.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Si, como hemos apuntado líneas arriba, el Gobierno de coalición andaluz ha partido de la premisa de que hay una vía alternativa a la seguida por el Ejecutivo central para lograr una “salida social a la crisis”, no ha de extrañar que los principales puntos de tensión hayan surgido precisamente en torno a las medidas más emblemáticas al respecto. Así, en relación con el Decreto-ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, el Gobierno de la Nación apeló incluso a las instituciones europeas para obstaculizar su puesta en marcha. Y en respuesta al requerimiento efectuado por éste, la Comisión Europea alertó de que temía una “caída en el valor de los activos inmobiliarios”, de tal suerte que la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria tendría muchas dificultades para cumplir con su mandato de vender los activos recibidos. En resumidas cuentas, de acuerdo con el razonamiento de la Comisión, el Decreto-ley podría generar que se incrementasen las dudas sobre el mercado inmobiliario español, lo que obstaculizaría la culminación del proceso de reforma del sector financiero, provocaría subidas en la prima de riesgo y, en última instancia, terminaría afectando negativamente al conjunto de la economía. Sea como fuere, tanto el aludido Decreto-ley como la Ley de conversión (Ley 4/2013, de 1 de octubre) serían recurridos por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, instando la suspensión de los mismos mediante la invocación del art. 161.2 CE.

Otro de los conflictos planteados por el Gobierno de la Nación en 2013 (contra Resolución de 20 de diciembre de 2012 de la Dirección General del SAS) no es en puridad sino secuela de una disputa competencial ya suscitada ante el Tribunal Constitucional y aún pendiente de resolución (Ley de Farmacia de 2007), relativa a la fijación de precios y de selección de los medicamentos.

Por su parte, los conflictos planteados por la Junta de Andalucía se han proyectado en diversos ámbitos. Así, el Consejo de Gobierno interpuso sendos recursos de inconstitucionalidad en relación con las tasas judiciales (Ley 10/2012, de 20 de noviembre; Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero), recurrió asimismo diversas disposiciones legislativas en materia de energía (Ley 15/2012, de 27 de diciembre; Real Decreto-ley 29/2012, de 29 de diciembre y Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero) e impugnó la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, por entender que vulnera la competencias autonómicas en materia de medio ambiente.

Una especial mención merece, dada su relevancia, la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 31 de julio, en la que se ventiló la capital cuestión de fijar los límites de déficit y deuda a que tendrían que someterse las Comunidades Autónomas en 2013 y los años venideros. La “satisfacción moderada” con que la consejera de Hacienda, Sr. Martínez Aguayo, valoró los resultados de la misma explica la abstención de la Junta de Andalucía respecto de dicho reparto. La satisfacción obedece, sin duda alguna, a la circunstancia de que Andalucía fuese una de las Comunidades Autónomas que recibieron un trato más laxo en el reparto asimétrico del déficit que se acordó en dicha reunión para el ejercicio 2013: frente al 1,3% del PIB exigido con carácter general, a la Junta se le fijó el 1,58% del PIB. Por el contrario, no se consideró adecuado el límite de déficit establecido para el año 2014 a la totalidad de las Comunidades Autónomas (1% del PIB), y especialmente se reprochó que el Estado dispusiese de una disciplina fiscal más relajada que las Comunidades Autónomas, pese a que sobre estas recae el mayor volumen de gasto. De hecho, en el último Consejo de Gobierno presidido por Griñán (28 de agosto) se acordó requerir al Gobierno central para que modificase el reparto del objetivo de déficit fijado para el periodo 2014-2016, habida cuenta de que el Estado se reserva un margen de déficit alrededor de cinco veces superior al permitido a las Comunidades Autónomas. Tras la desestimación del requerimiento, la Junta proseguiría con esta reivindicación en la vía contencioso-administrativa.