

1.- Actividad político-institucional

La crónica de 2018, en Andalucía, hay que empezarla por el final. El vuelco provocado por el resultado de la elección del 2 de diciembre –por primera vez en los cerca de cuarenta años de historia de la autonomía andaluza se da una mayoría alternativa a la liderada por el PSOE– hace palidecer a cualquier otra noticia entre las ocurridas en el ámbito institucional en los once meses precedentes.

Una convocatoria esta, por otra parte, para la que los partidos se habían ido preparando a lo largo del año. Ninguno decía querer elecciones, todos achacaban a los otros la responsabilidad de la eventual convocatoria, pero todos fueron designando sus candidatos y dando a su discurso un tono preelectoral durante 2018. En particular, Ciudadanos elevó el tono de sus reivindicaciones a final de agosto, al reclamar una bajada de impuestos y la supresión de los aforamientos como condición para negociar el presupuesto del año siguiente, propuestas ambas que fueron rechazadas por el PSOE. El 8 de septiembre, el portavoz de Ciudadanos, Juan Marín, anunció la retirada del apoyo parlamentario de este grupo al Consejo de Gobierno, aduciendo como *casus belli* la negativa a suprimir los aforamientos.

Finalmente, la Presidenta firmó el 8 de octubre el Decreto de disolución del Parlamento y de convocatoria de elecciones para el 2 de diciembre, es decir, en torno a tres meses y medio antes de lo que correspondía.

El resultado de la elección fue el siguiente:

Tabla.- Elecciones Autonómicas 2018: Andalucía

	Resultados 2018	Variación 2018-2015 Aut	Variación 2018-2016 Gen	Diputados	
Participación	56,6	-5,7	-8,6		
Abstención	43,4	+5,7	+8,6		
	% s/votantes			2018	2018-2015
PSOE-A	27,9	-7,5	-3,3	33	-14

	Resultados 2018	Variación 2018-2015 Aut	Variación 2018-2016 Gen	Diputados	
PP	20,7	-6	-12,8	26	-7
Ciudadanos	18,3	+9	+4,7	21	+12
Adelante Andalucía ¹	16,2	-5,6	-2,4	17	-3
Vox	11	+11	+11	12	+12

El PSOE-A obtiene la mayoría simple de votos y escaños, pero lo más relevante, como se dijo al inicio del presente trabajo, es que por primera vez el resultado electoral hace posible formar una mayoría parlamentaria alternativa entre los tres partidos de centro y derecha.

Este dato tiene aún mayor interés si lo enmarcamos en el contexto de la campaña electoral. Se opusieron dos modelos de campaña, una basada en temas y propuestas relativos a política andaluza y prestaciones sociales en Andalucía, y otra basada en la situación en Cataluña, la inmigración y una sobreexposición de la bandera de España. Que los partidos que hicieran este segundo tipo de campaña consiguieran la mayoría es significativo de un cambio de percepción en una parte importante de la opinión pública andaluza sobre la Comunidad.

El PSOE-A saca mayor número de votos en todas las provincias, salvo Almería, donde consigue mayoría el PP (ambos partidos igualan en número de escaños en Málaga). Ahora bien, resulta significativo el descenso de los dos partidos mayoritarios tradicionales y la disgregación de la representación en cinco partidos. Como dato que lo ilustra, el PSOE-A, que obtiene el mayor número de escaños, consigue, sin embargo, el mismo número que sirvió al PP en las anteriores elecciones para quedar sólo segundo. El PP, fuerza principal de la alternativa de gobierno, iguala, pese a todo, su peor resultado electoral en Andalucía, que se había dado en el año 1990, también con 26 escaños. Es cuarta fuerza política en las provincias de Sevilla y Cádiz, medido el dato en número de votos.

Ciudadanos no consigue sobrepasar al PP en términos globales, pero sí lo hace en Cádiz (segunda fuerza en número de votos) y Sevilla (tercera fuerza), y empata con PSOE y PP en Málaga, y con el PP en Granada, en número de escaños. Adelante Andalucía confirma la tendencia que señala que la coalición entre Podemos e Izquierda Unida no alcanza a sumar ni los votos, ni los escaños, obtenidos en convocatorias anteriores por ambas fuerzas por separado.

1. Coalición formada por Podemos Andalucía, Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y otras fuerzas minoritarias de izquierda andalucista. Para la comparación con anteriores convocatorias electorales, se suman los resultados obtenidos en aquéllas por Podemos e IU-LV-CA.

Además, se ve sobrepasada por Ciudadanos. Con todo, es segunda fuerza en Sevilla y tercera en Cádiz.

E irrumpe Vox. Obtiene este partido su mejor resultado en Almería, donde es tercera fuerza política. Se erige en llave del gobierno. Por otra parte, es la primera vez que entra en el Parlamento un partido que pone en cuestión las estructuras fundamentales del Estado de las Autonomías. En su programa de máximos está la desaparición de las Comunidades Autónomas (supresión de Gobiernos y Parlamentos autonómicos); subsidiariamente, defiende, entre otras cosas, la “devolución” al Estado de las competencias sobre educación, sanidad y justicia y la supresión de Canal Sur (o una limitación al máximo de sus medios y alcance). Además, propugna la derogación de las leyes sobre violencia de género y derechos del colectivo LGTBI, eliminar subvenciones a partidos y asociaciones “ideológicas” y una política hostil a la inmigración, entre otras medidas.

Pero ocurrieron cosas también antes de las elecciones. Se aprobaron diez leyes, algunas sobre temas tan relevantes como violencia de género, igualdad de género, modelo energético y audiovisual. Asimismo, se aprobaron cuatro Decretos-ley y un Decreto legislativo.

El 12 de septiembre fue aprobado en el Pleno el Informe del Grupo de Trabajo para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía, con los votos a favor de los Grupos Socialista y Popular, la abstención de Podemos Andalucía y Ciudadanos, y el voto en contra de IU-LV-CA. En general, el informe señala el consenso de los partidos sobre reformas relativas a ampliación de incompatibilidades, necesidad de organizar debates electorales y ampliación de espacios gratuitos en medios de comunicación, aunque incluso en estos temas se reflejan discrepancias sobre detalles importantes. No hay consenso sobre la reforma de los elementos centrales del sistema, tales como fórmula electoral, número de Diputados, barrera electoral y listas electorales. En general, da la impresión de que el informe se limita a acumular las propuestas –muy variadas e incluso opuestas– de los Grupos sobre la reforma del sistema electoral, sin haberse hecho un esfuerzo de aproximación entre ellas.

Se presentaron cuatro proyectos de ley, sobre promoción de una vida saludable y alimentación equilibrada, promoción de la igualdad de género (que se aprobó), juventud y agricultura y ganadería. Asimismo, se presentaron 15 proposiciones de ley. De ellas, se debieron seis al Grupo Popular, tres al Grupo Podemos Andalucía, dos al Grupo Ciudadanos y una a los Grupos Socialista y IU-LV-CA. Además, hubo una proposición de ley de los Grupos Socialista, Ciudadanos y Popular sobre puertos y una suscrita por todos los Grupos sobre medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (aprobada). Se presentaron, asimismo, cuatro Decretos-ley, todos ellos convalidados; un Decreto legislativo, sobre tributos cedidos; una propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento, debida al Grupo Podemos Andalucía, y relativa a senadores de designación autonómica (decaída al terminar la legislatura), y dos iniciativas legislativas populares (una de ellas no admitida a trámite).

Tras la incorporación de María Jesús Montero al Gobierno formado por el Presidente Pedro Sánchez tras el triunfo de la moción de censura votada el 1 de junio en el Congreso, fue necesario llevar a cabo una reestructuración del Consejo de Gobierno andaluz. Antonio Ramírez de Arellano, que ejercía como Consejero de Economía y Conocimiento, quedó a cargo de una macroconsejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, que incorporaba a su consejería las funciones que ejercía la consejera cesante como titular de Hacienda y Administración Pública. Asimismo, Lina Gálvez Muñoz, catedrática de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad Pablo de Olavide, fue nombrada consejera de Universidad y Conocimiento. Estos cambios se produjeron el 7 de junio.

En el terreno hacendístico, no se aprobó el presupuesto para 2019. Andalucía salió del FLA y pasó a integrarse en el Fondo Facilidad Financiera.

El Consejo de Gobierno renovó en enero el Consejo Consultivo con polémica, ya que se le achacó haber roto la regla no escrita de pactar sus miembros con los partidos de la oposición.

En el apartado de *crónica de sucesos*, se desarrolló durante todo el año el juicio por el asunto de los ERE, que quedó visto para sentencia el 17 de diciembre, y compareció la Presidenta de la Junta el 8 de noviembre en la Comisión de investigación del Senado sobre financiación de los partidos políticos. Además, salió a la luz el asunto FAFPE (Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, en funcionamiento de 2003 a 2011), en el que se descubrieron presuntas contrataciones *a dedo* y pagos con tarjetas de crédito de comidas y visitas a clubes de alterne. El 21 de septiembre se creó en el Parlamento una comisión de investigación sobre el indicado asunto, pero apenas dio tiempo a que comenzara su trabajo antes de la convocatoria electoral.

La **legislatura** registró **31.137 iniciativas parlamentarias**, lo que casi dobla las que se presentaron en la anterior. **Se aprobaron 31 leyes (en la anterior legislatura fueron 16), de las cuales solamente dos corresponden a puntos del acuerdo cerrado por el PSOE y Ciudadanos al principio de la legislatura, relativas a participación ciudadana y emprendimiento (aparte, hay que contar las normas relativas a la bajada del IRPF y la “casi” supresión del Impuesto de Sucesiones). Se quedaron sin aprobar leyes importantes, como las relativas a agricultura y ganadería, formación profesional y sostenibilidad del sistema sanitario andaluz. Otras ni siquiera llegaron a entrar en el Parlamento, como la reforma de la ley electoral y las leyes de buen gobierno y de la Cámara de Cuentas. El Consejo de Gobierno aprobó 15 Decretos-ley, frente a los 33 de la legislatura anterior.**

No se han renovado en toda la legislatura ni el Consejo Audiovisual (que ejerce interinamente desde 2016), ni el Consejo de Administración y la Dirección General de la Radio Televisión de Andalucía (que debió haberlo sido en 2014). También se encuentran en situación de interinidad tres consejeros de la Cámara de Cuentas (desde diciembre de 2017) y, desde junio de 2018, el Defensor del Pueblo.

Ya tras las elecciones, entre el 23 y el 26 de diciembre, PP y Ciudadanos presentaron tres acuerdos sobre “regeneración democrática”, reformas económicas y fiscales y “medidas de desarrollo y prosperidad para un nuevo gobierno en Andalucía”. Estos acuerdos, que se justifican en “la Unidad de España Constitucional frente al Independentismo radical, haciendo que el pueblo español siga siendo el sujeto de la Soberanía Nacional”, suman 90 medidas destinadas a servir de programa de un gobierno de coalición en el que Juan Manuel Moreno, del PP, sería el Presidente, y Juan Marín, de Ciudadanos, el Vicepresidente.

Se prevé la eliminación de los aforamientos (aunque esto necesita de la reforma del Estatuto de Autonomía), la supresión del Consejo Consultivo, limitar a ocho años el mandato del Presidente y los Consejeros, crear una Oficina contra el Fraude y la Corrupción, reformar la Cámara de Cuentas, crear la comisión de investigación sobre la FAFPE, llevar a cabo una auditoría de la Administración autonómica, redimensionar y profesionalizar la Radio Televisión de Andalucía y cambiar el modelo de elección de su Consejo de Administración, presentar una “Ley de despolitización de la Junta”, reducir impuestos, equiparar los salarios de profesionales sanitarios y docentes con respecto a la media nacional y defender los derechos del colectivo LGTBI, entre otras medidas.

Quedaba pendiente a final de año negociar el acuerdo de gobierno con Vox, cuyo apoyo era necesario para asegurar la investidura de Juan Manuel Moreno como Presidente.

Como dato también novedoso en el contexto andaluz, cabe destacar el papel directivo que han tenido las direcciones nacionales del PP y de Ciudadanos en las negociaciones que han dado a la luz los acuerdos citados.

El 27 de diciembre quedó constituido el Parlamento de Andalucía. Fue elegida presidenta Marta Bosquet, de Ciudadanos (votada por los diputados de PP, Ciudadanos y Vox), y los restantes miembros de la Mesa se repartieron a razón de dos del PSOE, dos del PP, uno de Ciudadanos y uno de Vox. Adelante Andalucía, con una agria polémica en la sesión constitutiva, quedó fuera de la Mesa por aplicación de la jurisprudencia derivada de la STC 199/2016 y por haber rechazado la oferta de Ciudadanos de cederle un puesto. Hay que destacar que, por primera vez, el Grupo Socialista no controla la Mesa del Parlamento.

En el terreno de lo anecdótico, por primera vez la elección de un órgano político ha debido ser replanteada por los partidos para asegurar la presencia equilibrada de hombres. Ocurrió durante la elección de los miembros de la Mesa, dado que, al elegir a los Vicepresidentes, su composición, sumada la Presidenta, daba tres mujeres y un hombre. Ello dio lugar a la suspensión de la constitución de la Mesa, para alcanzar el compromiso de los partidos de elegir como Secretarios a dos hombres y una mujer.

2.– Actividad normativa

Diez leyes se han aprobado en 2018. Son las siguientes:

Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, mediante la modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se modifica la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.

Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado.

Ley 5/2018, de 19 de junio, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Ley 6/2018, de 9 de julio, del Cine de Andalucía.

Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.

Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

Ley 9/2018, de 8 de octubre, de modificación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía.

A ellas se unen las siguientes normas con fuerza de ley:

Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero.

Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía.

Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

Además, hubo dos Decretos-ley sobre actuaciones relativas a emergencias y catástrofes.

Fue aprobada en las Cortes la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm³ desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, que tiene su origen en una proposición de ley presentada por el Parlamento de Andalucía al Congreso de los Diputados en 2017.

Por señalar algunas de las previsiones más importantes de las leyes citadas, comenzaremos diciendo que la primera regula el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración de la Junta de Andalucía para adquirir viviendas procedentes de procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria o dación en pago, a fin de proceder al alquiler social de las mismas. La segunda tiene como finalidad regular el acceso provisional, por un tiempo máximo de dos años, y autorizado por los municipios, a servicios básicos en edificaciones existentes en dichas parcelaciones para las que no quepa la adopción de medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico infringido, y que constituyan la vivienda habitual de sus propietarios.

La Ley 7/2018 amplía el concepto de violencia de género a colectivos como son las personas mayores, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, sujetas a la tutela, guardia o custodia de la mujer víctima de la violencia de género, que convivan en el entorno violento, así como a las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados como forma de violencia vicaria. Distingue entre las formas de violencia y los modos de la misma y se profundiza en el concepto de violencia de género, diferenciando entre la naturaleza del perjuicio causado a las víctimas, el *modus operandi* de la misma y la forma de agredir a través de los actos que concretan dicha violencia. La Ley 9/2018 incluye medidas de carácter transversal relativas a violencia de género en una variedad de ámbitos de la competencia de la Comunidad.

3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

Sólo cuatro sentencias del Tribunal Constitucional han tratado sobre controversias competenciales relativas a Andalucía.

La STC 32/2018 resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del art. 1 y la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, y que suponía la modificación del art. 1 de la Ley 1/2010, del derecho a la vivienda en Andalucía. En relación con el art. 1.3 de la Ley, admite su conformidad con la Constitución siempre que se interprete que el deber de destinar la vivienda efectivamente a uso residencial no es configurador del contenido esencial del derecho de propiedad, lo cual, en cierto modo, priva al artículo de su finalidad.² Sobre la base de la STC 93/2015, se

2. Esta interpretación resulta paradójica porque el artículo discutido dice literalmente que “forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como

declara inconstitucional la disposición adicional primera de la norma recurrida, al estimar que la previsión de la expropiación del uso de la vivienda por un plazo máximo de tres años interfiere de un modo significativo en la competencia estatal del art. 149.1.13.^a CE. Hay que recordar que la STC 93/2015 resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, que constituye el precedente de la ley enjuiciada por la STC 32/2018.

La STC 67/2018 examina el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Desestima el recurso, al entender que los preceptos impugnados entran dentro del régimen básico de la educación. Se trataba, entre otros, de los preceptos sobre el cómputo en el currículum de la evaluación de la asignatura de religión y sobre la prohibición de que los centros de educación diferenciada por sexos tengan un trato menos favorable, o una desventaja, a la hora de suscribir conciertos. Globalmente, la sentencia se remite a lo argumentado en las SSTC 14/2018 y 31/2018, y cuenta con votos particulares de los magistrados Valdés Dal-Re y Xiol Ríos.

La STC 76/2018 resuelve el conflicto de competencias planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros. En líneas generales, declara contrarios a la Constitución los artículos que atribuyen al Estado funciones ejecutivas en lo relativo a la acreditación de enfermeros para la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos de uso humano. Por la misma razón, sobre la base del art. 67 de la LOTC, se declara inconstitucional el art. 79.1, párrafo quinto, del Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio.

La STC 78/2018 reproduce la controversia sobre la normativa autonómica que fija una jornada laboral presencial de 35 horas en el sector público, completando la jornada de 37,5 horas con otras tareas. El art. 13.2 de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 impugnado tiene el mismo contenido que el correspondiente del Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, sobre esta materia, que había sido declarado inconstitucional por la STC 142/2017, y, por tanto, la sentencia se remite a la citada sentencia del año anterior. Sin embargo declara conformes con la Constitución los anticipos a las Corporaciones Locales con cargo a la tesorería de la Comunidad Autónoma, dado que no alteran ni inciden en los criterios de reparto de la participación que corresponda a los entes locales con cargo a los ingresos del Estado.

mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística.”

Respecto a otras incidencias, hay que comenzar señalando que los datos disponibles al momento de redactar la presente crónica alcanzan sólo a junio de 2018. En tal momento, se encontraban abiertas negociaciones en la Comisión Bilateral en torno a la Ley de Andalucía 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, y la Ley de Andalucía 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018. En 2018 fueron emitidas por la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local a Andalucía dos cartas de cooperación. No se tienen noticias de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias presentados por Andalucía frente a normas del Estado, o viceversa.

Junto a ello, ha tenido lugar la habitual actividad de colaboración entre Junta y Estado, plasmada principalmente en convenios, si bien se vuelve a detectar una reducción de su número respecto al habitual en años anteriores. Cabe destacar el Convenio entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la gestión de las becas de los niveles postobligatorios no universitarios correspondientes al curso 2018-2019, el Convenio entre la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Fabricación y Mantenimiento para el desarrollo de un proyecto de formación profesional dual, y el Protocolo General entre la Consejería de Educación y la Diputación Provincial de Sevilla para fomentar la mejora de la climatización de los centros públicos de educación infantil y primaria de titularidad municipal por los Ayuntamientos de la provincia de Sevilla de menos de 20.000 habitantes, tema este muy acuciante en la citada provincia.