

1.- Actividad político-institucional

En términos materiales, puede decirse que el año 2020 empezó en marzo, cuando emergió con toda evidencia la gravedad y la extensión de la pandemia provocada por el nuevo coronavirus.

El riesgo sanitario asociado a la pandemia afectó gravemente a la actividad del Parlamento. La Mesa del Parlamento decidió el día 12 de marzo suspender la actividad parlamentaria del resto de la semana. El día anterior, de hecho, los diputados del grupo Vox en Andalucía habían decidido recluirse en sus domicilios. Con todo, la reacción del Parlamento de Andalucía ante el Covid-19 viene señalada por dos acuerdos de la Mesa del Parlamento, uno de 16 de marzo, y otro de 29 de abril.

El Acuerdo de la Mesa de 16 de marzo decidió la suspensión de las sesiones y de los plazos de tramitación de las leyes en curso y de toda iniciativa parlamentaria durante el tiempo que durara el estado de alarma. Asimismo, previó que «a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable» se convocaría a la Diputación Permanente y se habilitó a la presidenta a dictar las resoluciones que procedieran a tal efecto. De conformidad con el acuerdo anterior, el 18 de marzo se aprobó la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma.

Se instauró, así pues, una dinámica en la que la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces se reunían de forma telemática y la Diputación Permanente asumía el control del ejecutivo en un formato limitado a comparencias y la convalidación de los decretos leyes. Se permitió el registro de iniciativas por correo electrónico. El personal del Parlamento pasó a teletrabajo, salvo las personas cuya presencia fuera imprescindible.

La Diputación Permanente se reunió en cuatro ocasiones, esto es, los días 25 de marzo y 2, 16 y 24 de abril. En estas sesiones, se llevaron a cabo doce comparencias de consejeros, entre las que destacan las cuatro del consejero de Salud y Familias. Asimismo, el 24 de abril compareció el presidente de la Junta de Andalucía, a fin de valorar la evolución de la pandemia por coronavirus en la Comunidad Autónoma. Junto a lo anterior, se convalidaron ocho decretos leyes.

La habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente motivó que se solicitara un informe a los servicios jurídicos del Parlamento que la fundamentó en la apreciación de la existencia de una laguna en el Reglamento, por no prever la existencia de situaciones de fuerza mayor que hicieran imposible el

desarrollo normal de la actividad parlamentaria, y la posibilidad de aplicar por analogía la solución prevista en el art. 58 del Reglamento del Parlamento, esto es, la Diputación Permanente, para dar continuidad a la institución parlamentaria en los supuestos en que cesa su actividad, (vacaciones parlamentarias, disolución de la Cámara o expiración del mandato).

El Acuerdo de la Mesa de 29 de abril, acerca de la recuperación gradual de la actividad parlamentaria, inició una nueva fase, que podemos llamar de «desescalada», caracterizada por la vuelta progresiva de la actividad parlamentaria a esquemas más próximos a la normalidad. En paralelo, se dictó una resolución de la presidencia del Parlamento de Andalucía que dejó sin efecto la aprobada el 18 de marzo anterior, en relación con la habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente. El 6 de mayo se reanudó la actividad del Pleno y al día siguiente se reunieron las mesas de algunas comisiones que volvieron a la actividad en la semana siguiente. Los jalones siguientes de este camino hacia la recuperación de una *quasi* normalidad fueron los Acuerdos de la Mesa de 13 de mayo, 27 de mayo, 10 de junio, 1 de julio y 2 de septiembre, si bien ha habido que contemplar nuevas precauciones mediante los Acuerdos de la Mesa de 16 de octubre y 28 de octubre. Asimismo, el 6 de mayo se aprobó una reforma del Reglamento del Parlamento que introdujo un art. 90 *bis* mediante el que se habilita el voto delegado en tanto subsista la necesidad de respetar medidas de confinamiento y/o distancia de seguridad, y el 3 de junio se aprobó una reforma a este artículo para permitir la delegación del voto en las sesiones de comisión. En general, así pues, el Parlamento ha ido adaptando su respuesta al coronavirus, conforme a la evolución de la pandemia.

Como resultado, se ha dado lugar a un nuevo esquema de actividad parlamentaria en el que la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces se reúnen presencialmente (aunque el Acuerdo de 16 de octubre admite también la modalidad telemática), se permite la asistencia telemática a las mesas de las comisiones, se admite la delegación del voto en el Pleno y en las comisiones y se ha hecho práctica consolidada la presencia reducida de diputados en el Pleno. El Acuerdo de la Mesa de 16 de octubre prevé que, a efectos de quórum, se considerará que están presentes los diputados que hayan delegado el voto, siempre que lo esté el diputado a cuyo favor se hubiera efectuado la delegación. Se admite la comparecencia por vía telemática de los agentes sociales y organizaciones en las sesiones de los órganos del Parlamento.

En medio de este devenir, ha habido algunos momentos singulares, como la celebración por vía telemática de la sesión de la Diputación Permanente de 25 de marzo, la autorización del voto por procedimiento telemático en la sesión plenaria del 6 de mayo, la intervención de una diputada por vía telemática también en dicha sesión y la habilitación de un segundo salón para que los diputados pudieran seguir la sesión plenaria del 20 de mayo y votar en ella sobre la convalidación de decretos leyes. No obstante, en líneas generales, el Parlamento de Andalucía registra una acusada preferencia por la asistencia presencial de los diputados y diputadas, la práctica de la delegación de voto y la prestación presencial del trabajo por parte de su personal. En fin, pasada la fase más aguda de la primera ola

de la pandemia, se ha optado en cada momento por un esquema de actividad lo más aproximado posible al tradicional.

Se ha hecho costumbre el uso de mascarillas y la ejecución de actuaciones de desinfección. Asimismo, se han colocado pantallas entre los asientos de las salas de comisiones y de los miembros de la Mesa en el Pleno.

Se ha procurado que los acuerdos sobre la adaptación de la actividad parlamentaria fueran consensuados entre los representantes de todos los grupos parlamentarios. Sin embargo, la dinámica propia de la confrontación política llevó a que este consenso se quebrara con ocasión de la convalidación del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que suscitó un fuerte rechazo de los grupos Socialista y Adelante Andalucía. Sin solución de continuidad, el rechazo de dichos grupos al decreto-ley derivó en una discusión sobre la competencia de la Diputación Permanente para convalidar decretos leyes y sobre la conformidad con el Reglamento de la propia convocatoria de la Diputación Permanente, aun cuando la habilitación de la convocatoria de dicho órgano había concitado previamente el parecer favorable de los representantes de estos grupos en la Mesa y en la Junta de Portavoces.

La controversia ha terminado en el Tribunal Constitucional. Han presentado sendos recursos de amparo los diputados de los dos grupos que se opusieron a la convalidación del decreto-ley. Asimismo, han presentado recursos de inconstitucionalidad los parlamentarios del Grupo Socialista en el Senado y los del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y otros grupos en el Congreso de los Diputados, este último inadmitido por extemporáneo (ATC 174/2020). Además, ha presentado un recurso de inconstitucionalidad el presidente del Gobierno, si bien aquél se ciñe a cuestiones competenciales y ha sido resuelto mediante acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación. La discusión sobre la convocatoria de la Diputación Permanente, sin embargo, no se repitió al hilo de la convalidación de los siguientes decretos leyes.

Con respecto al Consejo de Gobierno, se percibe un alto grado de entendimiento entre el Partido Popular y Ciudadanos. La única discusión destacable se ha producido al hilo de la cuestión sobre la reestructuración del mismo Consejo.

Como antecedente, hay que decir que el reparto de competencias entre las distintas consejerías, especialmente por la reunión de materias inherente a la decisión de reducir las consejerías con respecto al gobierno anterior, estaba mostrando algunas disfuncionalidades. Para corregir estas distorsiones, se discutieron dos opciones, esto es, o bien ajustar el reparto de competencias y aumentar el número de altos cargos por debajo del nivel de consejeros, o bien incrementar el número de consejerías.

El dilema se mantuvo abierto varios meses y, finalmente, la opción elegida fue la primera. Mediante el Decreto del Presidente 3/2020, de 3 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, se aprobó un ajuste del reparto de competencias entre las consejerías en el que la mayoría de los medios de comunicación ha querido ver el reforzamiento de algunas de las dirigidas por

consejeros del Partido Popular. Asimismo, mediante el Decreto 226/2020, de 29 de diciembre, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, se ha incrementado el número de delegaciones territoriales y delegaciones provinciales de varias consejerías.

Siguen una línea de continuidad las relaciones de la coalición gobernante con Vox en Andalucía, lo que, unido al dato anterior, viene proporcionando al Consejo de Gobierno gran estabilidad. Estas relaciones solamente se han visto salpicadas por algún incidente esporádico. Este último matiz explica, por ejemplo, que la discrepancia entre los líderes del Partido Popular y de Vox en el debate de la moción de censura de los días 21 y 22 de octubre se hiciera sentir en Andalucía con un enfriamiento de las negociaciones sobre el presupuesto, lo que provocó, incluso, un pequeño retraso en la presentación del correspondiente proyecto de ley. De hecho, el grupo Vox en Andalucía llegó a presentar una enmienda a la totalidad al proyecto de ley. No obstante, las relaciones se recompusieron y el citado grupo retiró su enmienda a la totalidad unos días después.

El presupuesto para 2021 fue aprobado el 23 de diciembre con el voto de los diputados de los grupos Popular Andaluz, Ciudadanos y Vox en Andalucía. Por cierto, se produjo una anécdota al votar el texto del dictamen sobre una de las secciones, que resultó rechazado por 51 votos a favor y 57 en contra, aparentemente a causa del error de algunos diputados al votar. Tácitamente, se da por supuesta la solución aplicada al hilo de la votación del presupuesto para 2016, mediante la que se entendió rechazado el texto enmendado en el Pleno y como aprobado el texto de la sección que tuvo el visto bueno en la comisión.

En el ámbito financiero, Andalucía fue la única Comunidad Autónoma que cumplió en 2019 las reglas de déficit, gasto y deuda, según el informe del Ministerio de Hacienda. Incluso, la Comunidad cerró el ejercicio con un superávit del 0,02% del PIB.

El 24 de septiembre se aprobó en el Pleno el dictamen de la Comisión de Estudio sobre la recuperación económica y social de Andalucía a causa de la pandemia del Covid-19, en cuyos trabajos no participaron ni el Grupo Socialista, ni el de Adelante Andalucía.

El 28 de octubre, la Mesa del Parlamento acordó admitir a trámite el escrito presentado por la portavoz del Grupo Adelante Andalucía en el que comunicaba que procedía a cursar la baja en el grupo de ocho de sus diecisiete diputados y diputadas, como consecuencia de un escrito del secretario de Organización de Podemos Andalucía mediante el que se le comunicaba que aquéllos habían causado baja en su formación como afiliados, quedando en situación de transfuguismo. Entre ellos, se encontraba la Diputada María Teresa Rodríguez-Rubio, que había sido anteriormente secretaria general de Podemos en Andalucía. La Mesa acordó que estos diputados pasaran la condición de no adscritos.

Aunque el 4 de noviembre la Mesa acordó dejar sin efecto dicho acuerdo, al estimar parcialmente una solicitud de reconsideración presentada por aquellos diputados, y un informe de los servicios jurídicos del Parlamento entendió que había una contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional, sin perjuicio de las normas internas de las que se pudiera dotar el grupo, finalmente, la

propia Mesa decidió el 18 de noviembre que los diputados afectados adquirieran la condición de no adscritos, al considerar acreditado, en virtud de la documentación aportada por su portavoz, que aquéllos habían causado baja en el grupo como consecuencia de su baja como afiliados en su formación política.

Como resultado, el grupo Adelante Andalucía ha quedado con ocho diputados y diputadas, de los cuales seis pertenecen a Izquierda Unida. Los nueve diputados y diputadas restantes han pasado a la situación de no adscritos. Éste ha sido, en fin, el desenlace de una serie de desencuentros entre la corriente liderada por María Teresa Rodríguez-Rubio, la dirección estatal de Podemos e Izquierda Unida.

2.- Actividad normativa

Solamente tres leyes se han aprobado en el Parlamento de Andalucía en 2020. Son las siguientes: Ley 1/2020, de 13 de julio, para la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos andaluces mediante técnicas bioclimáticas y uso de energías renovables; Ley 2/2020, de 12 de noviembre, de reforma parcial de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, en materia de plazos concesionales; y Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

La Ley 1/2020 responde a una demanda social de adaptación de las condiciones bioclimáticas de los centros educativos encabezada por un movimiento de padres y madres denominado «Escuela de Calor». Tiene su origen en una proposición de ley de Adelante Andalucía y fue aprobada por unanimidad. Contempla valoraciones y auditorías de acondicionamiento bioclimático, la planificación de medidas correctoras y la financiación de obras de adecuación energética. La Ley 2/2020 tiene como objetivo, básicamente, el incremento del plazo de las concesiones demaniales portuarias, al elevar el límite máximo de 30 años establecido en la Ley 21/2007 a 50 y permitir prórrogas a las concesiones de puertos deportivos y de instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo que sean estratégicas y relevantes hasta un máximo de 75 años.

La Ley del Presupuesto plantea un incremento del gasto de un 3,7% sobre el anterior. Se ha reservado para contingencias un fondo Covid-19 de 450 millones de euros. Como particularidad, no se ha incluido la financiación que debe llegar de los programas NextGenerationEU, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ni de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU). Se produce un incremento de la inversión en sanidad y educación, que supera, respectivamente, el 7% y el 5% del PIB de la Comunidad. Ambas, junto con la inversión en políticas sociales, suman el 55,9% del gasto presupuestado. Se incrementan también en un 6,2% las políticas de atención la dependencia y a los mayores y experimentan un significativo aumento las partidas destinadas a inversiones. A las demandas de Vox obedece, entre otros aspectos, que se prevea una Comisión Bilateral para vigilar el cumplimiento de los acuerdos y una reducción de catorce millones de euros del presupuesto de

Canal Sur que, según ha anunciado el gobierno, se espera compensar con la financiación procedente de la Unión Europea, pero que, no obstante, provocó una huelga en Canal Sur TV los días 22 y 23 de diciembre. Los presupuestos están hechos desde una previsión de déficit del 2,2%, del que la mitad lo asume la Administración central.

En contraste, se han aprobado treinta y dos decretos leyes. Se trata, en casi todos los casos, de normas destinadas a brindar apoyo financiero y tributario al sector económico o a establecer medidas en una gran cantidad de ámbitos de carácter económico, social y laboral como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus. En medio de la crisis sanitaria, así pues, se ha hecho normal legislar mediante decreto-ley. Significativo es también que sólo haya tres proyectos de ley pendientes de tramitar, junto con cinco proposiciones de ley de los grupos.

Los decretos leyes tienen diferente tipo y distintos ingredientes de técnica legislativa. Algunos, van destinados a establecer subvenciones a la actividad económica; otros, llevan a cabo una regulación general de determinadas materias, como, por ejemplo, el Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (Covid-19). Asimismo, se ha generalizado la práctica de modificar normas reglamentarias mediante decreto-ley.

Sin duda, el más destacado ha sido el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Se trata de un decreto-ley que modifica veintiuna leyes y seis decretos. Más que un decreto-ley ómnibus, constituiría un paquete normativo que comparte el propósito común de simplificar procedimientos y trámites administrativos en varios sectores de la actividad económica, y que se justifica, conforme expresa su exposición de motivos, en la necesidad de hacer frente al contexto de desaceleración económica que se estaba viviendo, que amenazaba con provocar una crisis económica, agravado por la incidencia del Covid-19. Anteriormente hemos mencionado la aguda polémica que ha generado la aprobación de este decreto-ley.

La actitud de los grupos de la oposición con respecto a este uso amplio del decreto-ley ha variado con el tiempo. Los grupos Socialista y Adelante Andalucía se mostraron más comprensivos con los decretos leyes que se aprobaron en la fase más aguda de la pandemia y fueron convalidados en la Diputación Permanente. De esta manera, el Grupo Socialista votó a favor de la convalidación de los Decretos Leyes 3/2020 a 9/2020 en dicho órgano, y Adelante Andalucía se abstuvo en la convalidación de dichos decretos leyes, salvo en relación con el Decreto-ley 7/2020, de 1 de abril, a cuya convalidación votó favorablemente. En este contexto, el voto en contra de dichos grupos al Decreto-ley 2/2020, posiblemente, tenga más que ver con la discrepancia de fondo hacia el contenido de dicha norma. Sin embargo, en el debate sobre la convalidación del Decreto-ley 11/2020 en la sesión plenaria del 20 de mayo aparecieron las quejas del Grupo Socialista acerca del uso que el Consejo de Gobierno estaba haciendo del decreto-ley. Esta queja se hizo frecuente a partir del debate sobre la convalidación del

Decreto-ley 14/2020 en la sesión del 17 de junio. Desde este momento, los dos grupos mencionados han votado, usualmente, en contra de la convalidación de los decretos leyes.

Incluso, este uso extenso del decreto-ley ha provocado algunas reticencias en las filas de Vox. El día 2 de julio, el representante del grupo Vox en Andalucía en la Junta de Portavoces votó en contra de la convocatoria de una sesión plenaria extraordinaria para la convalidación de los Decretos Leyes 16/2020 y 17/2020, aunque, finalmente, las discrepancias se recondujeron y dicha sesión pudo celebrarse unos días después de lo previsto inicialmente. Asimismo, los diputados del Grupo Vox en Andalucía en la Diputación Permanente votaron el 25 de agosto contra la convalidación del Decreto-ley 20/2020, de 28 de julio, lo que provocó su derogación. Con posterioridad, se aprobó, y convalidó, el Decreto-ley 22/2020, de 1 de septiembre, que recoge, en líneas generales, las mismas medidas organizativas en materia de salud pública de la norma previamente citada, así como un paquete para dotar de financiación y de liquidez a las concesiones del servicio público de transporte regular de uso general.

A parte de lo anterior, reviste importancia también el Decreto-ley 1/2020, de 10 de febrero, que prevé adaptaciones en el Subsistema de seguimiento de obligaciones con justificación posterior del Sistema de Gestión Integral de Recursos Organizativos («Sistema GIRO»), lo que constituía una demanda reiterada por los grupos desde el Parlamento en varias ocasiones.

La tramitación de la proposición de ley relativa a aplicación del sistema de concurso, consistente únicamente en la valoración de méritos, en la convocatoria de procesos selectivos para la definitiva estabilización del empleo público temporal en la Junta de Andalucía, procedente de una iniciativa legislativa popular, está permitiendo que se hagan realidad oportunidades de participación que antes no se habían puesto en práctica. Así, el portavoz de la comisión promotora ha participado en las sesiones de la comisión parlamentaria dedicadas a comparencias informativas de agentes sociales y organizaciones interesadas. Asimismo, una asociación ha presentado enmiendas, muchas de las cuales han sido asumidas por un grupo parlamentario para su tramitación.

A todo esto hay que añadir las dos reformas del Reglamento del Parlamento de Andalucía mencionadas en el apartado anterior.

3.- Relaciones de colaboración y conflictividad

Tampoco en 2020 ha habido sentencias del Tribunal Constitucional que resuelvan controversias competenciales. Puede citarse, al menos, la STC 96/2020, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad. Esta sentencia declara inconstitucional un artículo de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, y hace una interpretación conforme de otro, en la medida en que atribuyen a la Junta de Andalucía la potestad de deslinde respecto a montes públicos de los que no es titular. Se trata de un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida por contradecir la ley autonómica una norma básica posterior, concretamente el art. 21.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Se ha registrado un incremento de la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pero ésta se ha reconducido a través de la Comisión Bilateral de Cooperación.

Lugar destacado ocupa en este terreno el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra el tantas veces citado Decreto-ley 2/2020. La controversia se ha resuelto mediante acuerdo de la Comisión Bilateral.

Asimismo, se han alcanzado acuerdos en la Comisión Bilateral sobre la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020; el Decreto-ley 5/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda; el Decreto-ley 16/2020, de 16 de junio, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia de empleo, así como para la gestión y administración de las sedes administrativas ante la situación generada por el coronavirus (Covid-19); y el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19. Se han remitido a la Comunidad Autónoma cartas de cooperación sobre el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, y el Decreto-ley 8/2020, de 8 de abril. Sigue en trámite la negociación sobre el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite un conflicto de competencias contra el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En el marco de las relaciones de colaboración, hasta el 30 de noviembre se habían suscrito sesenta y tres convenios entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Andalucía. Destacan el Convenio para la gestión de las becas de los niveles postobligatorios no universitarios correspondientes al curso 2020-2021, de 12 de noviembre; el Convenio entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Educación y Deporte de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la atención educativa a personas internas en centros penitenciarios, de 14 de octubre; el Convenio entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la incorporación de sus unidades competentes al «Sistema de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén)», de 29 de julio, y el Acta de adhesión al «Programa Educa en Digital» de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 9 de julio.