

## 1. Actividad político-institucional

El panorama político en Andalucía ha experimentado cambios como efecto de la sacudida que supuso el anuncio de la moción de censura en la Región de Murcia en el mes de marzo. A partir de entonces, las fuerzas políticas entraron en una dinámica de preparación de una posible convocatoria electoral. Una dinámica que se ha ido intensificando con el tiempo, aunque la convocatoria de elecciones no se haya materializado y, de hecho, el gobierno haya insistido en el mensaje de que su idea es agotar la legislatura y que sólo podría haber lugar a un eventual adelanto de elecciones por razones técnicas, salvo que la inestabilidad de los apoyos del gobierno en el Parlamento no le permitiera sacar adelante sus iniciativas.

Ya en el propio mes de marzo, el entonces portavoz de Vox en Andalucía «exigió» la convocatoria de elecciones. A partir de este momento, se ha registrado un creciente desapego de esta formación con respecto a la acción del gobierno. En el mes de mayo, se registró un cambio en la portavocía del Grupo Parlamentario de Vox en el Parlamento de Andalucía y, paralelamente, un endurecimiento progresivo de la crítica de esta fuerza política al gobierno, lo que es importante, si se recuerda que el gobierno de coalición entre Partido Popular y Ciudadanos se encuentra en minoría y venía obteniendo apoyo parlamentario de Vox.

Como muestra de lo anterior, en el propio mes de mayo, el Parlamento acordó devolver al gobierno el Proyecto de ley de impulso a la sostenibilidad del territorio de Andalucía. La enmienda a la totalidad presentada por el grupo entonces denominado Adelante Andalucía salió adelante gracias al apoyo del Grupo Socialista y de los diputados no adscritos procedentes del primero y a la abstención de los diputados de Vox. El dato es importante porque este proyecto de ley era uno de los ejes fundamentales de la política del gobierno.

La anterior situación se recondujo cuando el Consejo de Gobierno volvió a presentar el citado proyecto de ley, que, en esta segunda ocasión, superó el debate de totalidad y fue aprobado el 25 de noviembre con el voto favorable de los diputados de Vox y la abstención de los del grupo Socialista, tras la incorporación de enmiendas de estos grupos. Sin embargo, el 24 de noviembre, el Parlamento rechazó el Proyecto de ley del presupuesto de la comunidad autónoma, tras votar todos los diputados, salvo los pertenecientes al Grupo Popular y al de Ciudadanos, a favor de la devolución de aquéllos, como consecuencia de sendas enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos Socialista, Unidas Podemos por Andalucía y Vox en Andalucía. En esta ocasión, los diputados de Vox, al

contrario de lo que había sucedido en ocasiones anteriores, no retiraron su enmienda a la totalidad y se alinearon con la opción de devolver el presupuesto, tras una intervención de su portavoz muy dura con el gobierno en el debate de totalidad.

Este escenario ha dado lugar a que la coalición de gobierno haya puesto en práctica en el tramo final del año una línea política de «geometría variable», tendente a abrirse a negociar y aprobar enmiendas de los grupos de la oposición y, con ello, a diversificar la procedencia de los apoyos con los que sacar adelante sus iniciativas legislativas. Como resultado, lo cierto es que el gobierno ha conseguido la aprobación de los últimos proyectos de ley y la convalidación de sus últimos Decretos-leyes, unas veces con el apoyo del Grupo Vox en Andalucía, y otras con el apoyo o la abstención del Grupo Socialista y de Unidas Podemos. El rechazo a los presupuestos ha quedado como excepción a esta regla. De hecho, con ocasión de los presupuestos hubo, incluso, negociaciones entre el gobierno y el PSOE que no llegaron a fructificar.

En el PSOE, se convocaron las primarias para elegir al nuevo secretario general del partido en Andalucía, que tuvieron lugar el 13 de junio. En ellas, Juan Espadas Cejas, alcalde de Sevilla, se impuso a Susana Díaz Pacheco y, con ello, quedó designado como candidato *in pectore* a la presidencia a la Junta de Andalucía cuando se produjera la convocatoria electoral. Esto dio lugar a cambios en los puestos relevantes del Grupo Parlamentario Socialista y a que se abriera en la principal fuerza de la oposición un proceso de renovación de sus dirigentes provinciales. El relevo ha producido también un cambio en el discurso del PSOE, que ha mostrado su mano tendida a pactar con el gobierno las iniciativas legislativas más importantes, aunque, de momento, como se vio con ocasión del debate sobre los presupuestos, los resultados de esta nueva línea política son desiguales.

También ha habido movimiento en Ciudadanos. En el mes de julio hubo cambios en los diputados titulares de la secretaría y las portavocías del grupo parlamentario, en lo que los medios de comunicación han explicado como una acción tendente a asegurar que la actuación del grupo sea más afín a la línea de la dirección de dicho partido en Andalucía. Este partido celebró también primarias a mitad de diciembre, de las que salió designado nuevamente Juan Marín Lozano, actual vicepresidente del Consejo de Gobierno, como candidato en las elecciones.

El Grupo Parlamentario Adelante Andalucía cambió su nombre por el de Unidas Podemos por Andalucía. Además, otras dos diputadas afines a la línea de Teresa Rodríguez-Vázquez Rubio abandonaron el grupo y se convirtieron en no adscritas. De este modo, el grupo queda con seis diputados, procedentes de Izquierda Unida, mientras que hay once diputados no adscritos, afines a la anterior dirigente de esta formación. Este espacio del panorama político está en proceso de recomposición para intentar, al menos, paliar los efectos que en unas elecciones pudiera tener eventualmente su división actual entre varias fuerzas políticas.

En el Parlamento, aunque más esporádicamente que en la legislatura anterior, siguen produciéndose eventos novedosos. Por ejemplo, en este año 2021, ha ocurrido en dos ocasiones que una comisión legislativa no ha aprobado el dictamen relativo a una proposición de ley, lo que ha provocado que estas iniciativas no

hayan sido debatidas y votadas en el Pleno. Esta incidencia se ha producido en relación con sendas proposiciones de ley relativas a estabilización de funcionarios interinos, procedente esta de una iniciativa legislativa popular, y a contratación de trabajadoras de escuelas infantiles.

Asimismo, se han producido con mayor frecuencia empates en las votaciones, que se han resuelto acudiendo al voto ponderado de los grupos, si se dan en Comisión, o a la repetición de la votación hasta tres veces, si se dan en Pleno.

El 28 de abril, el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó una reforma de su Reglamento que sigue las directrices de la III adenda al Pacto Antitransfuguis-mo. No podemos examinar detalladamente en un trabajo de las características del presente la complejidad de dicha reforma, pero, al menos, señalaremos que tiende a reconocer en el Reglamento la situación *de facto* de dependencia de los grupos parlamentarios respecto de los partidos políticos, a los que se reconoce intervención decisiva en la creación del grupo y en la expulsión de un diputado por transfuguis-mo, y que limita las facultades de los diputados no adscritos, al punto de que no sólo se ciñen aquellas a las propias de los diputados individualmente considerados, sino que, además, se les priva del ejercicio de las actuaciones agrupadas de diputados previstas en el Reglamento del Parlamento. La reforma, además, ha sido criticada por el uso de expresiones poco técnicas al definir el transfuguis-mo.

El año 2021 ha venido marcado, nuevamente, por las medidas para controlar la pandemia del Covid-19. En este marco, ha habido un protagonismo muy marcado del ejecutivo. Las medidas a tal fin se han establecido, normalmente, mediante órdenes de la Consejería de Salud y Familias y resoluciones de las Delegaciones Territoriales de Salud y Familias en cada provincia. A través de ellas, en la primera mitad del año, se aplicaron medidas de limitación de movimiento (confinamientos), limitación de horarios en hostelería y aforos, que fueron adaptándose conforme mejoraba la situación sanitaria. En diciembre de 2021, ante la expansión de la variante ómicron, han vuelto las medidas de aforo en algunos espectáculos y se ha acordado la necesidad del pasaporte Covid-19 para ingresar al interior de establecimientos de hostelería. Paralelamente, ha existido una profusa producción de Decretos-leyes que toman la pandemia como motivo para justificar su aprobación.

La labor del Parlamento, en relación con esta producción normativa, se ha ceñido al control de la actividad del gobierno, especialmente mediante reiteradas comparecencias de Jesús Aguirre Muñoz, consejero de salud y familias, y a la convalidación de los Decretos-leyes. Ahora bien, las citadas comparecencias han versado acerca de la evolución de la pandemia, la vacunación y la situación de la asistencia sanitaria, con especial énfasis en la atención primaria. El control de las limitaciones a la libertad de circulación derivadas de las medidas sanitarias ha provenido, fundamentalmente, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en especial a partir del 9 de mayo de 2021, en que cesó la vigencia del estado de alarma. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha mantenido, en líneas generales, una línea más abierta a la aceptación de limitaciones a la libertad de circulación en la Sala de Granada, y otra más restrictiva en la Sala de Sevilla. Por otra parte, en el mes de diciembre se ha registrado una suerte de diálogo entre el

Consejo de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, en el que las solicitudes de autorización judicial de las medidas han ido seguidas de resoluciones judiciales en las que se exponían los defectos que impedían autorizarlas a la luz de la legislación vigente, principalmente en lo relativo a motivar su proporcionalidad, y, posteriormente, el Consejo de Gobierno ha reiterado sus solicitudes, acogiendo ya las observaciones del Tribunal Superior de Justicia, que ha terminado autorizando las medidas.

En materia de hacienda, la Junta de Andalucía había presentado en octubre de 2021 un superávit del 1,60% sobre el PIB regional, lo que triplicaba el presentado el año anterior y la situaba en la quinta posición entre las Comunidades Autónomas. El gasto sanitario para hacer frente a la pandemia se incrementó con respecto al año pasado hasta el 0,63% del PIB, lo que la situó en la tercera posición entre las Comunidades Autónomas en términos medidos con respecto al PIB.

En el mes de marzo, se aprobó la incorporación al presupuesto de 634 millones de euros procedentes del paquete de fondos europeos de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), del total de 1.880,68 millones que el Gobierno central ha asignado a Andalucía. Los primeros proyectos destinados a financiarse con estos fondos versan sobre dependencia, políticas de inclusión y eficiencia energética de las viviendas. Por otra parte, el Consejo de Gobierno abrió un procedimiento que ha permitido seleccionar 161 proyectos para proponer al Gobierno central su financiación con cargo a los fondos Next Generation EU, si bien aquél ha descartado seleccionar hasta un máximo de tres proyectos emblemáticos, como había propuesto la vicepresidenta primera del Gobierno.

En materia de hacienda, la discusión ha girado en torno a la llegada, o no, del Fondo Covid-19, el reparto de los fondos Next Generation EU y la reforma del sistema de financiación autonómica, cuestiones en las que la Junta de Andalucía ha adoptado una posición crítica con el Gobierno central.

El 27 de julio se presentó el resultado de unas auditorías destinadas a detectar duplicidades en el entramado administrativo y empresarial desarrollado por la Junta de Andalucía en las décadas anteriores.

El Parlamento, a propuesta del Grupo Socialista, designó a Susana Díaz Pacheco y a Juan Espadas Cejas como senadores en representación de la comunidad autónoma, en sustitución, respectivamente, de Fernando López Gil y de Miguel Ángel Vázquez Bermúdez. Estas sustituciones son consecuencia de los cambios producidos en la secretaría general del PSOE de Andalucía.

El 14 de octubre fue elegido por el Parlamento el magistrado Ricardo Puyol Sánchez como director de la recién creada Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

Se llega al final de año con la sensación de que se dan elementos que permitirían hilar un discurso de legislatura en torno a la reducción de impuestos y a la simplificación administrativa, como principales ejes de la acción del gobierno, y que apuntaría a una cierta sensación de legislatura culminada. En adelante, la

expectativa de un adelanto electoral va a ser el marco inevitable de toda la actividad de gobierno y parlamentaria.

No obstante, el gobierno continúa insistiendo en su afán de dejar correr la legislatura, salvo que la carencia de apoyos en el Parlamento produjera el bloqueo de sus iniciativas. El presidente de la Junta de Andalucía ha anunciado que las elecciones podrían ser en junio o en octubre y desde el gobierno se insiste en que el gobierno seguirá enviando proyectos de ley al Parlamento. En este sentido, se ha comenzado a tramitar en el Parlamento el proyecto de ley de economía circular y se anuncia la presentación de otros proyectos de ley importantes, como el de atención temprana, el de bienestar animal y, señaladamente, el de función pública.

## 2. Actividad normativa

Se han aprobado once leyes en el año 2021, lo que constituye un número muy alto para lo que resulta habitual en el Parlamento de Andalucía. Esto, unido a que se ha utilizado el procedimiento de urgencia para la tramitación de las últimas leyes, ha agudizado la expectativa de adelanto electoral, que, sin embargo, permanece sin concreción.

Destacadas implicaciones económicas tienen la Ley 1/2021, de 22 de enero, por la que se articula un periodo transitorio para garantizar la prestación del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito local en Andalucía gestionado por particulares, la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, de medidas para la renovación y modernización de los establecimientos de alojamiento turístico (derivada del Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio), y la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Esta última, en particular, constituye uno de los estandartes de la coalición de gobierno en la presente legislatura. Se trata de la nueva ley urbanística de Andalucía, que, en líneas generales, reduce a dos categorías, urbano y rústico, la clasificación del suelo, suprimiendo, así, la categoría de urbanizable; hace desaparecer las categorías de consolidado y no consolidado en el suelo urbano; reduce trámites; flexibiliza los usos del suelo rústico y, como punto más discutido, permite la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico.

En el ámbito de la economía puede encuadrarse también la Ley 9/2021, de 23 de diciembre, por la que se crean la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE) y la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA), derivada del Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto. En especial, se agrupan en la nueva TRADE varias entidades, con el fin de potenciar la promoción del comercio exterior.

En materia de hacienda, se han aprobado la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas –derivada de la convalidación del Decreto-ley 8/2021, de 24 de mayo– y la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En especial, la primera de ellas supone una rebaja fiscal que se suma a la aprobada al inicio de la legislatura y que afecta a todos los im-

puestos cedidos a la Junta de Andalucía, incluidos el IRPF, el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el ITPAJD (se consolida, así, la reducción de tipos en este impuesto llevada a cabo por el Decreto-ley 7/2021, de 7 de abril, que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021), los tributos sobre el juego y el impuesto especial sobre determinados medios de transporte. En general, el hecho de que la reducción en los tipos del IRPF y del impuesto sobre el patrimonio sea mayor en los tramos más altos de la escala se complementa con el establecimiento de nuevas deducciones, o, en su caso, el incremento de las ya existentes, en relación con medio ambiente, gastos educativos (idiomas e informática), víctimas de violencia doméstica y de terrorismo, y reto demográfico, entre otras materias, con una perspectiva novedosa en la que la plasmación del principio de progresividad parece articularse a través de la creación de deducciones. Con esta reforma, se da cumplimiento a otro de los objetivos principales de la acción del gobierno en la presente legislatura.

En materia de política social y servicios públicos pueden incluirse la Ley 3/2021, de 26 de julio, de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado, la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, y la Ley 11/2021, de 28 de diciembre, por la que se regulan los perros de asistencia a personas con discapacidad en Andalucía. Especial importancia tiene la segunda de ellas, aprobada por todos los diputados, salvo los integrantes del Grupo Vox en Andalucía, que proporciona un tratamiento integral a la política de protección de la infancia con el que, entre otras cosas, se establecen derechos hasta ahora no reconocidos legalmente, como el derecho al juego, descanso, esparcimiento y actividades recreativas, culturales y artísticas, se adapta la protección frente a los riesgos derivados del uso de las nuevas tecnologías y se fija un nuevo marco de protección de la infancia en situación más vulnerable en el que gana peso el acogimiento familiar. Asimismo, se extienden los programas de inserción social más allá del cumplimiento de la mayoría de edad.

Finalmente, la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante establece un régimen de protección y lucha contra el fraude y la corrupción en la actuación de la Junta de Andalucía, impide que ocupen cargos públicos personas encausadas o condenadas por corrupción o que tengan cuentas bancarias en paraísos fiscales y prevé la creación de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, adscrita al Parlamento de Andalucía y encabezada por su dirección, que es elegida por el Parlamento.

Tan relevante como las leyes presentes es el hueco que deja la gran ausente, es decir, la ley del presupuesto. El proyecto reflejaba un sensible aumento del gasto en sanidad, educación y dependencia e incorporaba las previsiones de ingresos derivadas de los fondos europeos, pero resultó controvertido, entre otros aspectos, porque incluía una partida cercana a los mil millones de euros con cargo a fondos estatales para la gestión de la pandemia del Covid-19 que no estaban contemplados en el Proyecto de ley de presupuestos del Estado. Como se expuso en el apartado anterior, hubo negociaciones entre el Gobierno y el PSOE en torno al presupuesto, pero, finalmente, no se alcanzó un acuerdo. Por su parte, Vox, en esta ocasión, optó por mantener hasta el final su enmienda a la totalidad.

El Parlamento rechazó el Proyecto de ley del presupuesto el 24 de noviembre en el debate de totalidad y, finalmente, el 28 de diciembre se aprobó el decreto por el que se establecen las condiciones a las que debe ajustarse la prórroga del presupuesto.

Se han aprobado veintinueve Decretos-leyes en este año. El número de Decretos-leyes se sitúa, por lo tanto, en las mismas cotas altas del año anterior. Los Decretos-leyes son muy variados. Hay unos que se refieren a medidas de carácter singular y otros que contienen una regulación general de alguna materia. Se registra un Decreto-ley ómnibus, que incorpora modificaciones a una variedad de normas. Hay casos en los que, mediante Decreto-ley, se modifican normas de carácter reglamentario, normalmente decretos. En casi todos ellos se menciona la pandemia del Covid-19 entre los motivos que han fundamentado su aprobación, aunque el grado de proximidad de los Decretos-leyes a la problemática generada por dicha pandemia es variable en cada caso.

Hemos mencionado ya algunos de los Decretos-leyes más relevantes. Ahora bien, el más significativo, por su calado jurídico y político, es el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía. Se trata de un Decreto-ley que simplifica 150 procedimientos que afectan a 33 materias y supone la modificación de 80 leyes, Decretos-leyes, decretos u órdenes. Con este Decreto-ley se materializa otro de los ejes principales de la acción del gobierno y se continúa el camino iniciado por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo. El Grupo Socialista ha anunciado la posible presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra este Decreto-ley.

### **3. Relaciones de colaboración y conflictividad**

Dos sentencias del Tribunal Constitucional se refieren a normas de la comunidad autónoma. La STC 39/2021 declara que el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional, vulnera las competencias en materia de ejecución de la legislación laboral de la comunidad autónoma, dado que atribuye a un órgano estatal las competencias para, en el ámbito de la formación profesional de trabajadores desempleados y ocupados, realizar las convocatorias autonómicas, cuando estas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad.

La STC 123/2021 entiende, en respuesta a una cuestión de inconstitucionalidad relativa a las letras a) y c) del art. 40.4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, que dichas previsiones son conformes con el reparto de competencias en materia de protección ambiental, en lo relativo a exceptuar de evaluación ambiental estratégica los estudios de detalle.

Se ha producido el desistimiento del presidente del Gobierno con respecto a su recurso de inconstitucionalidad frente al Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, como resultado del acuerdo alcanzado el año anterior en

la Comisión Bilateral de Cooperación y de la aprobación por la Junta de Andalucía de varias normas para desarrollar dicho acuerdo. No obstante, continúa su tramitación el recurso de inconstitucionalidad presentado por senadores del Grupo Socialista contra la misma norma.

En la Comisión Bilateral de Cooperación se han alcanzado acuerdos sobre las controversias planteadas en relación con la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, 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, y el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se han iniciado negociaciones en la Comisión Bilateral sobre el Decreto-ley 2/2021, de 2 de febrero, por el que se modifica, con carácter urgente, la normativa de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y otras disposiciones normativas, y se regulan los estudios con finalidad de diagnóstico precoz o de detección de casos de infección activa (cribados) dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La colaboración entre el Estado y la comunidad autónoma ha seguido la práctica habitual. Destacan el Convenio para la constitución de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Convenio, con acuerdo de adhesión de las entidades locales, para la difusión e implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, su aplicación informática y el intercambio de información; el Convenio para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2021; el Convenio para la ejecución de proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia; el Convenio por el que la Junta de Andalucía se integra en el Sistema Cartográfico Nacional; y el Convenio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de lo establecido en el art. 4.4 del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19.