

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA

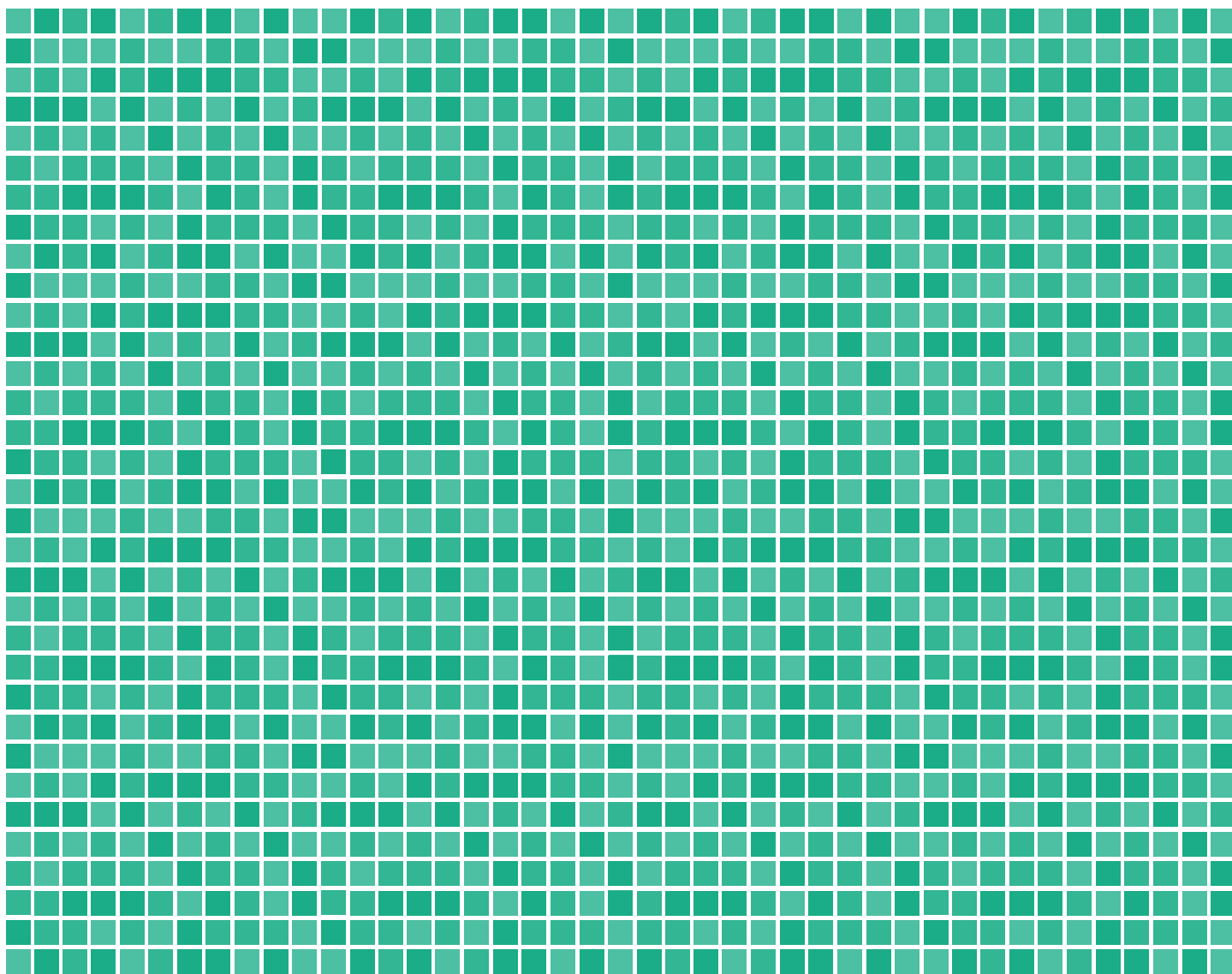
2013

2014



Centro de Estudios Andaluces

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL





ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA 2014

ANUARIO POLÍTICO DE
ANDALUCÍA 2013-2014

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA_2013-2014

Coordinadores

Juan Montabes
Carmen Ortega



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Diseño de la colección: Milhojas Servicios Editoriales

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia y Administración Local, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores, 2015

© De la edición: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, 2015

Bailén, 50 - 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, diciembre de 2015

ISBN: 978-84-944563-3-6

ÍNDICE

PRESENTACIÓN_7

Mercedes de Pablos Candón

INTRODUCCIÓN_11

Juan Montabes Pereira y Carmen Ortega Villodres

1. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS_17

EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA_18

Agustín Ruiz Robledo
Giselle García Hípola

LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA Y EL GOBIERNO_32

Juan Montabes Pereira
Santiago Delgado Fernández

LOS GOBIERNOS LOCALES ANDALUCES_50

Raquel Ojeda García
José Luis Zafra Gómez

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ANDALUCÍA_68

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA_78

José Luis Zafra Gómez

EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA_90

Pedro Martínez Ruano

EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA_100

Juan Montabes Pereira
Giselle García Hípola

2. LOS ACTORES_113

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDALUCES ENTRE 2013 Y 2014 (I)_114

Javier Torres Vela
José Manuel Trujillo Cerezo

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDALUCES ENTRE 2013 Y 2014 (II)_140

José Manuel Trujillo Cerezo
Javier Torres Vela

SISTEMA DE MEDIOS EN ANDALUCÍA: LAS DEBILIDADES DE UN MODELO_158

Bernardo Díaz Nosty
Juan Francisco Gutiérrez Lozano
Gloria Hoyos López

LA OPINIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA: PRINCIPALES PROCESOS Y EXPRESIONES_172

Inmaculada Szmolka Vida
Ángel Cazorla Martín

LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA: SINDICATOS, EMPRESARIADO Y GOBIERNO_192

Manuel Parras Rosa
Francisco Javier Alarcón González

3. LOS PROCESOS_209

LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2014 EN ANDALUCÍA_210

Carmen Ortega Villodres
Francisco Manuel Silva Ardanuy

LIDERAZGO POLÍTICO Y SOCIAL EN ANDALUCÍA_228

Ángel Cazorla Martín
Fátima Recuero López

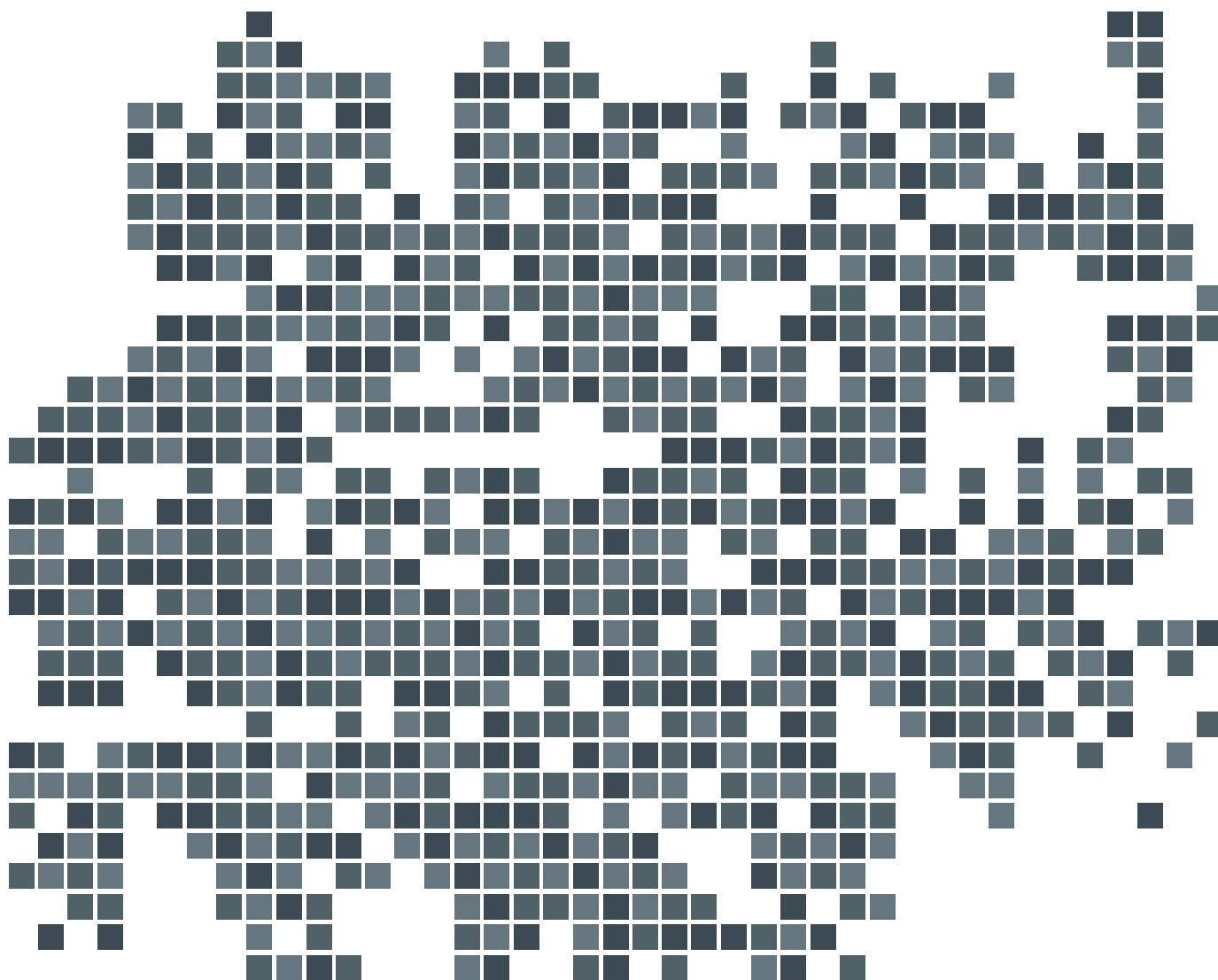
4. LA PROPUESTA ANDALUZA DE FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO_251

Gregorio Cámara Villar

5. CRONOLOGÍA 2013-2014_269

Esperanza Estévez Toledo
Virginia Santofimía Calero

PRESENTACIÓN



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _ 2013-2014

PRESENTACIÓN

Mercedes de Pablos Candón
Directora
Centro de Estudios Andaluces

La Fundación Centro de Estudios Andaluces tiene como objetivo prioritario su consolidación como centro de investigación de referencia sobre la realidad social, económica, cultural y política andaluza, siempre desde la perspectiva de su construcción como autonomía. En esta línea, diseñamos programas de investigación que permitan entender el pasado y el presente de Andalucía y fomentamos la colaboración con otras instituciones que comparten intereses y esfuerzos para el mejor conocimiento de nuestra Comunidad. Se trata de acercar el conocimiento científico, ergo de la Academia, a la ciudadanía de manera que los análisis y estudios puedan ser útiles a todos.

En este caso el ejemplar que tiene en sus manos es la cuarta edición del *Anuario Político de Andalucía*, una publicación por primera vez bienal (2013-2014), a fin de que sirva como herramienta de comprensión de una actualidad que ha cambiado de manera vertiginosa en los últimos años. Si las ciencias sociales se basan en la observancia de datos acumulados, sin ninguna duda la realidad actual es todo un reto para los investigadores por las novedades políticas, económicas y sociales que estamos viviendo los andaluces.

Este trabajo pretende ser una herramienta útil para el chequeo de la evolución política de Andalucía y sus instituciones desde la perspectiva de los ciudadanos. Al análisis de la opinión pública, basada en las encuestas anuales que realiza el CADPEA, se le suman artículos de profesionales cualificados que analizan la actualidad de la Comunidad desde diferentes perspectivas. Se trata por tanto de una visión

global tanto de la actualidad real como de la imagen que de esa realidad pueda tener la ciudadanía.

En esta publicación, fruto de la colaboración entre el Centro de Estudios Andaluces y la Universidad de Granada, ha participado un grupo de profesores y académicos especialistas de prestigio en las diversas materias, tratadas en los capítulos, pertenecientes a una amplia representación de las universidades andaluzas, como viene siendo habitual en los trabajos del Centro de Estudios Andaluces.

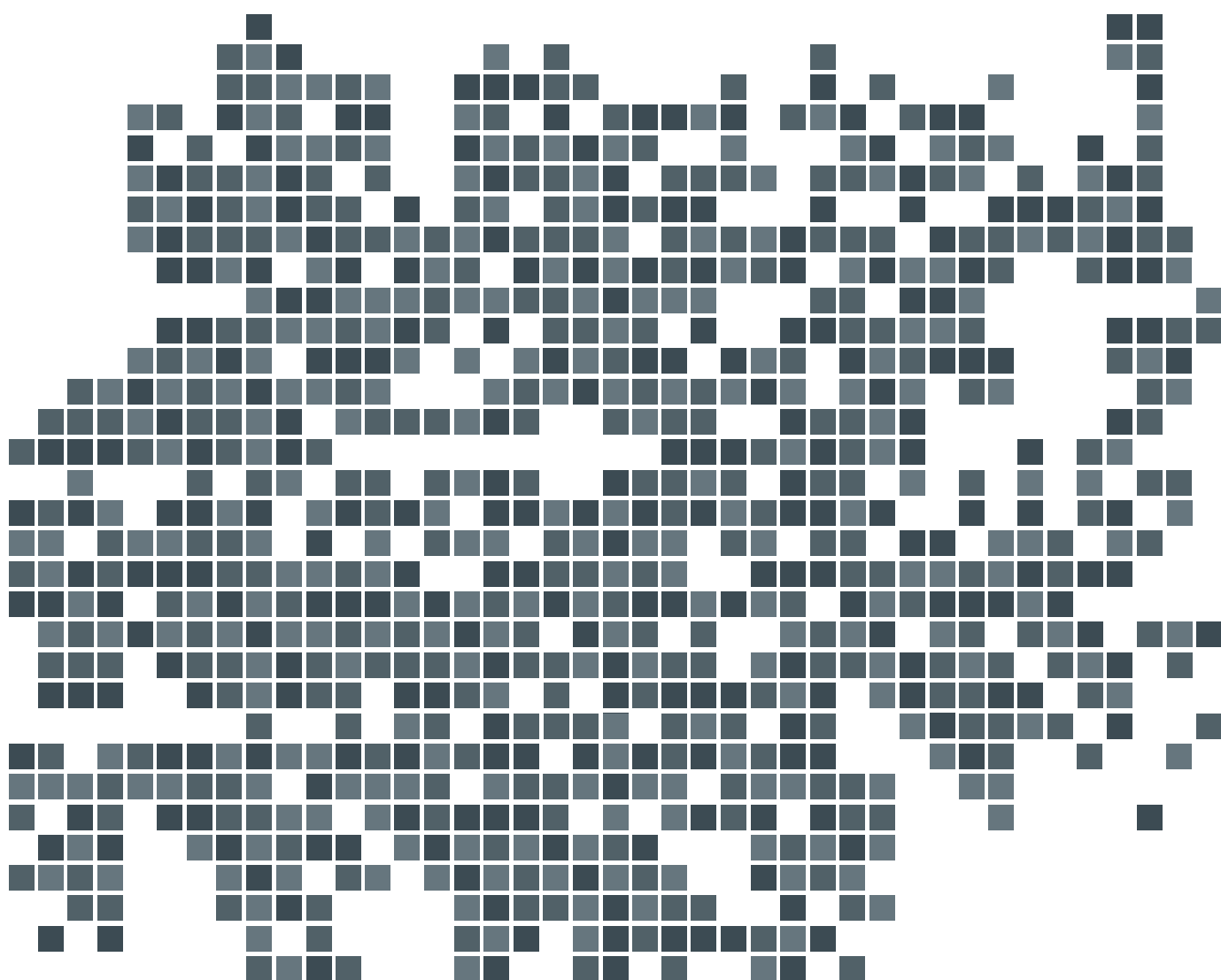
Al tratarse de una perspectiva limitada en el tiempo, tanto los resultados de la prospección como los análisis de los expertos ofrecen una perspectiva sobre las instituciones, actores y procesos políticos que se han desarrollado en el bienio 2013-2014, con especial atención a las Elecciones al Parlamento Europeo celebradas en 2014 y el cambio del panorama político que se vive en España y en esta Comunidad.

Queda dicho que una realidad cambiante precisa de sosiego y estudio como herramientas fundamentales para la elaboración de diagnósticos que nos permitan conocer más y mejor tanto la orientación de votos o la aparición de nuevos agentes políticos como la opinión general sobre los problemas y expectativas de los andaluces de hoy en día.

Una tarea que esperamos haber cumplido y consideramos fundamental en nuestra vocación de ser útiles, rigurosos y claros.

Muchas gracias a todos lo que contribuyen a que cumplamos con nuestra obligación.

INTRODUCCIÓN



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _ 2013-2014

INTRODUCCIÓN

Juan Montabes Pereira y Carmen Ortega Villodres
Directores y coordinadores

La colaboración entre el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía de la Universidad de Granada (CADPEA) y la Fundación Centro de Estudios Andaluces (FCEA), ha hecho posible, un año más, la elaboración del *Anuario Político de Andalucía 2013-2014*. En su cuarta edición, este pretende compilar los acontecimientos y procesos más relevantes producidos en la arena política andaluza en los años 2013 y 2014. La publicación de esta edición no sólo garantiza la continuidad propia de este tipo de publicaciones, sino que además pretende convertirse en obra de referencia imprescindible y memoria del acontecer público andaluz. Para ello, han participado en su realización más de una veintena de investigadores de las universidades de Granada, Jaén, Málaga, Almería y Pablo de Olavide de Sevilla, que aportan sus conocimientos y experiencia profesional sobre la esfera política andaluza.

En este marco, el *Anuario Político de Andalucía 2013-2014* fue elaborado de acuerdo con los siguientes objetivos, acordados por las dos instituciones patrocinadoras del mismo, el CADPEA y la FCEA:

- Recopilar y sistematizar la información referente a los hechos políticos más significativos que se han producido en la esfera pública andaluza.
- Obtener una aproximación y análisis realizado por expertos que aporte las claves más significativas de los hechos relatados.
- Incorporar y conectar de forma comprensiva con los resultados del Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (EGOPA).

En este sentido, desde el año 2002 el CADPEA viene realizando anualmente en dos oleadas el EGOPA, que tiene como principal objetivo

conocer las opiniones, las actitudes y los principales referentes de la cultura política de los andaluces. La utilización de los datos del estudio de opinión permite conocer, para cada año, las valoraciones y opiniones de los andaluces sobre la actividad y el funcionamiento de las instituciones y actores políticos andaluces, entre otras cuestiones. De esta forma, el *Anuario Político de Andalucía* y el EGOPA son las dos herramientas principales impulsadas por el CADPEA, y que con el apoyo institucional de la FCEA, pretenden constituirse en un observatorio permanente del acontecer político andaluz.

Los coordinadores de esta publicación aplicaron su compromiso intelectual, académico y científico en la selección de aquellos procesos o eventos que podrían ser considerados como más relevantes para ser integrados en el *Anuario Político de Andalucía 2013-2014*. En esta cuarta edición, este se estructura en tres grandes bloques temáticos, centrados en el análisis de las Instituciones, los Actores y los Procesos Políticos, respectivamente. Además, como estudio específico, el anuario incluye un análisis de las propuestas de federalización del Estado; finalmente, como en las tres anteriores ediciones, se incorpora una cronología detallada de los años 2013 y 2014.

El primer bloque, dedicado a la actividad y funcionamiento de las instituciones políticas andaluzas, presenta y analiza los datos más relevantes sobre el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Gobierno autonómico, así como de la actividad de los gobiernos locales y el funcionamiento de la justicia en Andalucía en el periodo estudiado. Se incorporan además, por su relevancia entre las instituciones

andaluzas, la Cámara de Cuentas, el Consejo Consultivo y el Consejo Audiovisual.

En el capítulo sobre el Parlamento de Andalucía, elaborado por Agustín Ruiz Robledo y Giselle García Hípola, se realiza un repaso sobre el papel que ha desempeñado esta institución a lo largo de sus nueve legislaturas, centrándose en 2013 y 2014, con la utilización de diferentes fuentes de información. Por un lado, la abundante bibliografía sobre el Parlamento de Andalucía, así como sus documentos oficiales ha permitido documentar los aspectos más formales de la institución, entre estos, su funcionamiento y la actividad que ha llevado a cabo; por otro lado, con los datos del EGOPA se ha procedido al análisis de cuál es la valoración que tienen los andaluces del Parlamento autonómico.

El segundo capítulo de este bloque se dedica al análisis de la Presidencia de la Junta de Andalucía y de su gobierno. En él, a través del análisis realizado por Juan Montabes y Santiago Delgado, se presta especial atención al cambio en la Presidencia de la Junta y en la composición del gobierno autonómico, así como a su actividad política en el periodo indicado. El acontecer público local, marcado en el año 2013 por la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local a través del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, aprobado el 30 de diciembre de 2013, constituye una referencia obligada de la política en Andalucía en ese mismo año, pero también en 2014. Es así como se incluye en este primer apartado de la política institucional el capítulo centrado en los gobiernos locales andaluces, realizado por Raquel Ojeda y José Luis Zafra. El análisis de su tramitación, los informes, las alegaciones y las críticas así como los principales impactos sobre el gobierno local en Andalucía de las mismas, centra la mayor parte del análisis de la primera parte de este capítulo. En la segunda sección —desde el epígrafe cuatro en adelante—, se aborda la opinión

de los andaluces sobre tres aspectos fundamentales del gobierno en el nivel local: la transparencia, el grado de interés en la política local y por último, la confianza ciudadana en la administración local como institución.

También, dentro de este bloque institucional, el Anuario presta atención a la política y al mundo de la justicia, en un completo artículo elaborado por el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, Gerardo Ruiz Rico. En este capítulo se aborda, entre otros aspectos, la organización y estructura de la Administración de Justicia, con las modificaciones introducidas por el Decreto 1/2014, así como la incidencia de la Ley de Tasas sobre su actividad. A continuación, José Luis Zafra analiza la Cámara de Cuentas de Andalucía, dando cuenta de su composición, actividad y funcionamiento. El Consejo Consultivo de Andalucía es objeto de análisis en el siguiente capítulo, elaborado por el profesor de la Universidad de Almería, Pedro Martínez. En las primeras secciones este realiza, desde una aproximación formal, un análisis de su naturaleza y posición institucional, así como de su composición y funciones, para abordar a continuación su composición y actividad.

El último capítulo de este bloque, elaborado por Giselle García y Juan Montabes, analiza el Consejo Audiovisual de Andalucía. Los autores se centran, en un primer momento, en el papel del Consejo Audiovisual de Andalucía como institución, desde una perspectiva normativa y social. A continuación, analizan su composición, las competencias, la organización y el funcionamiento de la institución; finalmente, se abordan tanto la financiación como la actividad que ha realizado el Consejo Audiovisual de Andalucía en 2013 y 2014.

El segundo bloque de esta edición del *Anuario Político de Andalucía 2013-2014* se centra en el análisis de los principales actores en la vida pública andaluza.

En él se incluye la actividad llevada a cabo durante ese año por los *partidos políticos*, los *medios de comunicación*, los *sindicatos y organizaciones empresariales*, así como la expresión que la actividad de estos actores ha tenido sobre la *opinión pública andaluza*. En los dos primeros capítulos de este bloque, elaborados por José Manuel Trujillo y Javier Torres y dedicados a los partidos políticos, los autores analizan en un primer momento los cambios orgánicos y procesos internos operados en los tres partidos políticos con representación parlamentaria en esos momentos; un cambio que los autores califican de «renovación generacional». A continuación, los autores examinan otros actores políticos relevantes en la vida pública ciudadana, con la irrupción de nuevos grupos políticos o actores emergentes. De la actividad y percepción de los medios de comunicación de masas se ha encargado en esta edición Bernardo Díaz Nosty y Juan F. Gutiérrez. De la opinión pública, con especial referencia a los roles, objetos e instituciones políticas, se hacen cargo Inmaculada Szmolka y Ángel Cazorla. El último de los capítulos de este bloque, el dedicado a la actividad de los sindicatos y organizaciones empresariales ha sido realizado por el catedrático de Comercialización e investigación de Mercados de la Universidad de Jaén, Manuel Porras y el profesor de esa misma universidad, Javier Alarcón.

La visión dinámica de la vida política andaluza durante los años 2013 y 2014 se incorpora en el tercer apartado de este anuario, que bajo el rótulo de *los procesos*, integra los dos acontecimientos y/o procesos que, bajo nuestra consideración, han tenido una mayor repercusión política y movilizadora. Así se incluye un primer capítulo dedicado a las consultas europeas de 2014. Este análisis electoral, realizado por Carmen Ortega y Manuel Silva, es abordado en este anuario desde la perspectiva de las consecuencias políticas que para la vida pública

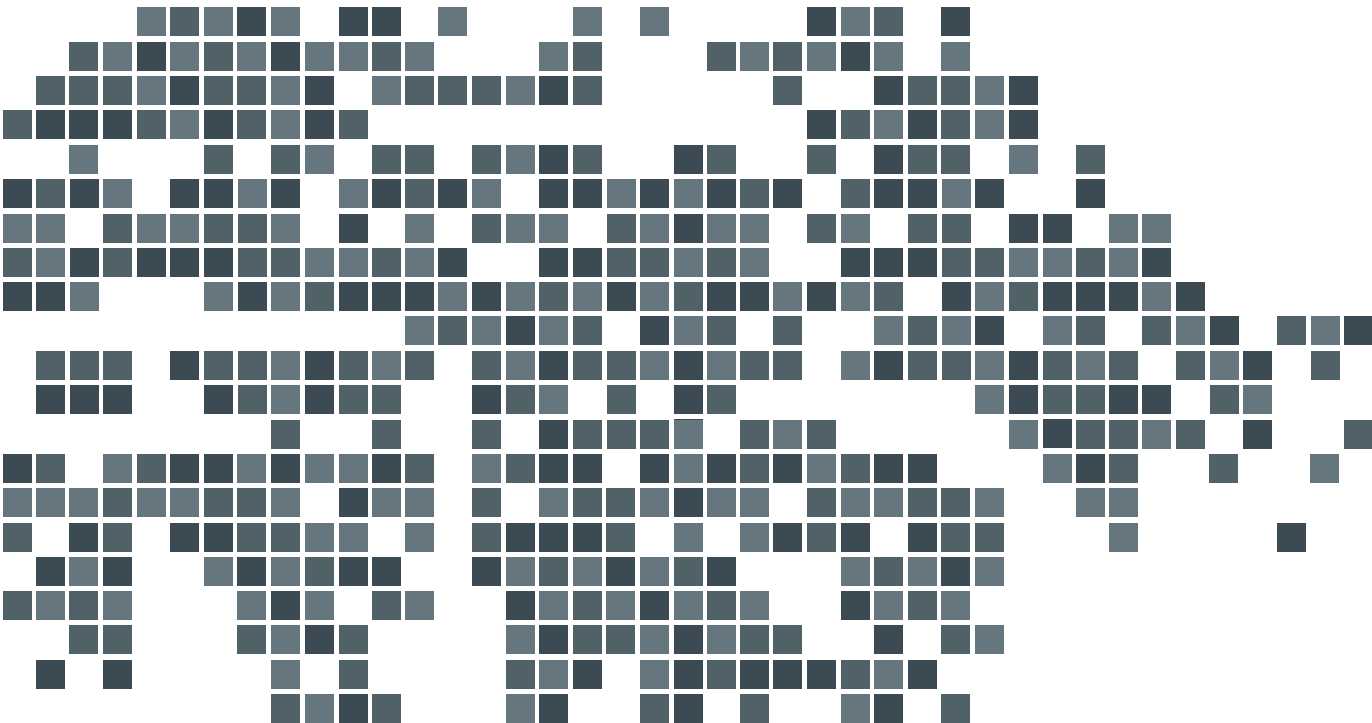
e institucional de nuestra Comunidad tienen estos comicios, así como su integración en la evolución electoral andaluza. Los autores consideran que los resultados de los comicios europeos de 2014 abren un nuevo ciclo electoral en Andalucía: aunque el PSOE volvió a ser el partido más votado en la Comunidad, los resultados de estos comicios arrojaron los niveles más bajos de concentración del voto en los dos partidos mayoritarios, con el ascenso de otras fuerzas políticas, especialmente de Podemos.

Este apartado de *procesos* contiene también un análisis del liderazgo político y social en Andalucía, en unos años marcados por la renovación orgánica en los principales actores políticos. Es así como Ángel Cazorla, de la Universidad de Granada, y Fátima Recuero, de la Universidad Pablo Olavide, abordan en primer lugar la evolución y cambios en el conocimiento y valoración de los principales líderes políticos andaluces y españoles. El segundo apartado es un análisis pormenorizado del nuevo liderazgo político en Andalucía, al que los autores denominan *el efecto Susana Díaz, Bonilla o Maíllo*.

En la edición de este año se incluye, además, un estudio específico sobre las propuestas de federalización del Estado, elaborado por el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, Gregorio Cámara, que realiza un exhaustivo análisis del documento *Por una reforma federal del Estado autonómico*, publicado en 2012 por la Fundación Alfonso Perales, en cuyo seno se gestó. En opinión del autor, este ofrece un diagnóstico general de la evolución y situación actual del Estado autonómico, toma en consideración elementos centrales del federalismo comparado y sistemáticamente realiza propuestas fundamentales de reforma constitucional que, expuestas en sus líneas generales, entiende necesarias a la luz de la evolución de nuestro modelo de Estado y del Derecho comparado.

El anuario se cierra en esta edición con una cronología político-institucional, realizada por Esperanza Estévez y Virginia Santofimia, para los años 2013 y 2014. Con esta aportación, el *Anuario Político de Andalucía* se convierte en una referencia obligada del acontecer público andaluz durante esos años para cualquier observador o analista político de la realidad andaluza.

En definitiva, con esta cuarta edición del *Anuario Político de Andalucía*, el CADPEA pretende aportar a la opinión pública andaluza un útil instrumento de interpretación social de la realidad política e institucional andaluza. La aparición de esta publicación, ubicada en una línea de colaboración institucional con la Fundación Centro de Estudios Andaluces, le confiere a la misma una clave analítica del acontecer público andaluz que esperamos sea de gran utilidad en la consulta e interpretación de la vida pública andaluza.



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Agustín Ruiz Robledo
Universidad de Granada

Giselle García Hípola
Universidad de Granada

1. Introducción

En las sociedades democráticas los Parlamentos se sitúan en el centro de la actividad política, fundamentalmente por considerarse el centro institucional en el que se representa la voluntad de los ciudadanos y además, porque se convierte en el escenario en el que produce el debate político entre el Gobierno y la oposición, en lo que Loewestein ha denominado el *ring político*, puesto que es en dicha institución en la que se escenifican y se enfrentan las diferentes propuestas de organizar a la sociedad.

Las funciones que los Parlamentos han desarrollado tradicionalmente han sido las de legislar y controlar al Ejecutivo, que se han mantenido desde su consolidación como poder autónomo en la Inglaterra del siglo xvii hasta nuestros días. Lo que parece que sí ha cambiado ha sido la manera en la que se desarrollan dichas funciones, puesto que en la actualidad no podemos hablar de dicho desarrollo sin los partidos políticos, que como ya dijera Kelsen a principios del siglo xx, siguen siendo imprescindibles para el desarrollo de la democracia. De modo que la consolidación de los Parlamentos como instituciones democráticas es uno de los ejes fundamentales por los que va a pasar el buen o mal funcionamiento de las democracias, que deberán dar respuesta a través de dicha institución a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

A lo largo de este capítulo haremos un repaso sobre el papel que desempeña el Parlamento de Andalucía como institución a lo largo de sus nueve legislaturas, centrándonos en el período 2013 y 2014. Para realizar este trabajo se han utilizado diferentes

fuentes de información. Por un lado, la abundante bibliografía sobre el Parlamento de Andalucía así como sus documentos oficiales nos ha permitido documentar los aspectos más formales de la institución, como por ejemplo cuál es su funcionamiento y la actividad que ha llevado a cabo y, por otro lado, con los datos del Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (EGOPA) se ha procedido al análisis de cuál es la valoración que tiene la ciudadanía sobre el Parlamento de Andalucía.

Por tanto, siguiendo con este criterio analítico a la hora de estructurar el presente capítulo se ha tenido en cuenta una perspectiva temporal que permite hacer un repaso de la actividad, el funcionamiento y la valoración de dicha institución desde 1982 hasta 2014. Así, tras un inicial análisis del Parlamento como institución, se pasa a realizar un estudio sobre su composición y organización. En las dos últimas partes del capítulo nos centraremos en determinar cuál es el perfil de los representantes del Parlamento de Andalucía y en analizar cuál es la actividad que éstos realizan.

2. El Parlamento como institución

2.1. La perspectiva normativa

Desde la constitución de la Comunidad Autónoma en 1982, cuyos orígenes están estrechamente ligados al ímpetu de la población andaluza para acceder al autogobierno, el Parlamento de Andalucía se ha situado en el centro de la actividad política autonómica. Así, él es el organismo principal en el

Cuadro 1. Funciones del Parlamento de Andalucía

Función legislativa	Función de control	Función de impulso de la acción ejecutiva
Art. 106.1	Art. 106.3	Art. 106.2
<ul style="list-style-type: none"> -Elabora y aprueba leyes -Examina, enmienda y vota los presupuestos -Establece y exige pago a tributos -Plan de aprobación de intervención económica 	<ul style="list-style-type: none"> -Controla la acción del G.º (capacidad de crear comisiones de investigación) -Presenta interpelaciones y preguntas -Autoriza la emisión de deuda pública -Aprueba las Cuentas Generales de la Comunidad -Controla a empresas públicas y mm.cc. dependientes de la Junta (RTVA) 	<ul style="list-style-type: none"> -Orienta e impulsa la acción del Consejo de Gobierno

Fuente: elaboración propia.

funcionamiento político, jurídico y administrativo de Andalucía, con la función de ejercer la potestad legislativa, así como la elegir al Presidente y posteriormente impulsar y controlar la acción del Consejo de Gobierno.

Las funciones que estatutariamente desempeña el Parlamento de Andalucía, cuyas bases teóricas encajan perfectamente en el parlamentarismo clásico que describió Walter Bagehot en su *The English Constitution* en 1865, no han sufrido grandes cambios normativos desde el Estatuto de 1981, ni siquiera con el nuevo Estatuto de 2007, aunque la estricta disciplina parlamentaria ha originado que su funcionamiento real vaya por derroteros distintos a los del liberalismo clásico. Los únicos cambios que podemos apreciar cotejando ambos textos se centran en:

1) la duración de la legislatura, donde tras la nueva normativa se puede acortar por decisión del Presidente de la Junta, una evidente contradicción con el Estatuto de 1981;

2) el Parlamento pierde el monopolio de la potestad legislativa en el ordenamiento jurídico andaluz ya que el Estatuto de 2007 le permite al Consejo de Gobierno aprobar decretos legislativos y decretos ley;

3) la forma de elección del Presidente de la Junta para el caso de que ningún candidato consiga la mayoría simple de votos favorables: en esos supuestos excepcionales (hasta ahora siempre se ha logrado la

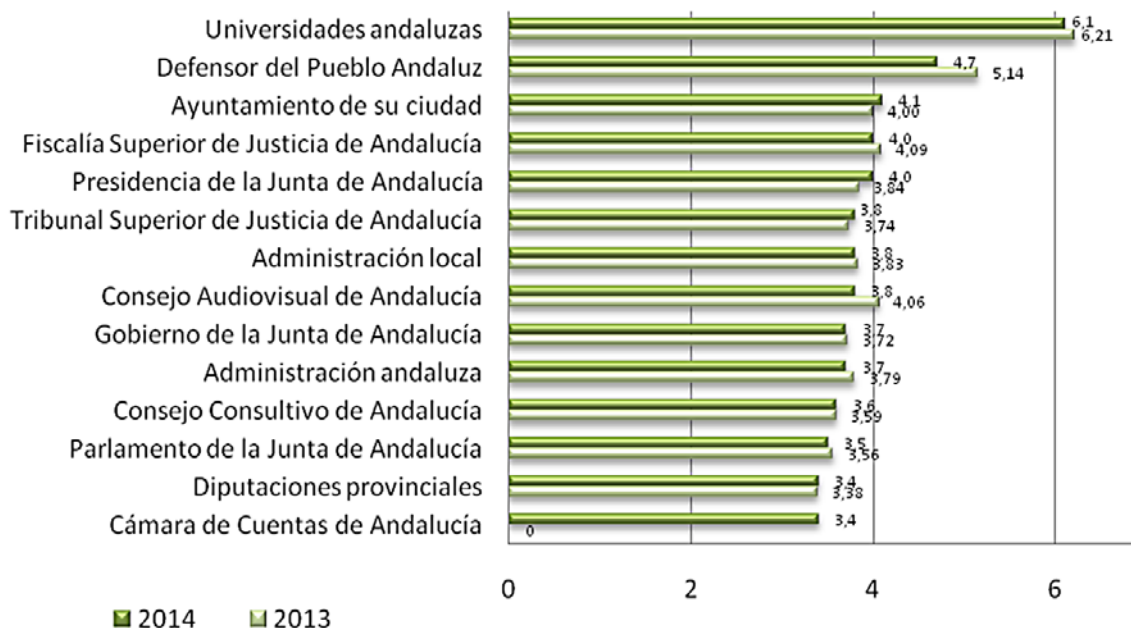
mayoría absoluta en primera votación) el Estatuto de 1981 ordenaba que pasados dos meses en esa situación sería elegido el candidato del partido que tuviera más escaños, mientras que con el nuevo Estatuto —y siguiendo el parlamentarismo clásico— se ordena la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. Disposición esta de máxima actualidad en el momento que escribimos estas líneas pues se está realizando el proceso de investidura de la X legislatura, en la que no podemos detenernos por exceder de la perspectiva temporal de nuestro trabajo.

En fin, en cualquier caso y a pesar de los cambios de un Estatuto a otro, si analizamos jurídicamente el Estatuto de 2007 podríamos concluir que el Parlamento es el órgano predominante en la división de poderes de la Junta de Andalucía, como se aprecia en este cuadro número 1:

2.2. La perspectiva social

La IX legislatura arrancaba inmersa en un fuerte contexto de crisis que se prolongó a lo largo de dicha legislatura y como consecuencia de esto se aprecia un descenso en la confianza que la ciudadanía andaluza manifiesta tener sobre todas las instituciones de la Junta de Andalucía de manera generalizada. En este sentido tal y como muestra el gráfico 1, los estudios realizados por el CADPEA tanto en 2013 como en 2014 muestran que los andaluces manifiestan una confianza del 3,5 en el Parlamento de

Gráfico 1. Grado de confianza en las siguientes instituciones Grado medio de confianza (0-10)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CADPEA (EGOPA 2013 y 2014).

Andalucía. Este dato podría no ser relevante puesto que en el periodo que sometemos a análisis el grado de confianza que manifiestan los andaluces sobre dicha institución es la misma, pero si retomamos los datos que viene desarrollando el CADPEA a través de sus EGOPA podemos apreciar cómo en 2007 la confianza manifestada por la ciudadanía andaluza es de 5,24, casi un punto y medio por encima.

3. Composición y organización

El Parlamento de Andalucía está compuesto por 109 diputados y diputadas, número que no ha

variado desde su inicial andadura en 1982 aunque el Estatuto de 2007 permite una modificación en este número, algo que de momento la ley electoral no ha hecho posiblemente por la impopularidad de incrementar el número de «políticos». El proceso mediante el cual se eligen a estos 109 representantes se realiza a través de elecciones libres, directas y competitivas en un sistema de listas cerradas y bloqueadas donde además, por disposición primero de la ley electoral autonómica y después de la estatal, tiene que haber una proporción equilibrada de hombres y mujeres. El sistema de distribución de escaños entre las provincias es proporcional a su número de habitantes, aunque corregido de manera territorial

lo que evita que alguna de las ocho provincias tenga más del doble de representantes que otra. En este sentido y como se aprecia en la tabla 1, la distribución de diputados y diputadas en la IX legislatura fue de 18 por Sevilla, 17 por Málaga, 15 por Cádiz, 13 por Granada, 12 por Córdoba y Almería y Huelva y Jaén con 11 diputados cada una. Los cambios que se producen en cada legislatura en cuanto a la asignación de diputados por provincia son escasos y suele variar como mucho en un diputado que gana o pierde alguna provincia puesto que dichos cambios se producen por cambios poblacionales en las provincias y que no evolucionan siempre en la misma proporción. De este modo, en los comicios de 2012, con respecto a los de 2008, apreciamos cómo Málaga incrementó en uno su representación que perdió Jaén.

En cuanto a su organización, el Parlamento de Andalucía se estructura en dos grandes tipos de órganos, el primero formado por la Presidencia, la

Mesa y la Junta de Portavoces y el segundo formado por el Pleno y las Comisiones (dentro de las que se integran los grupos de trabajo). Además de esto y manteniendo la tradición que se abría con la Constitución de 1812, el Parlamento de Andalucía cuenta con una Diputación Permanente, que vela por los poderes de la Cámara cuando esta no se encuentra reunida o bien está disuelta. Al igual que el resto de los Parlamentos autonómicos, el de Andalucía elige a un/a senador/a por cada millón de habitantes para que represente a la Comunidad Autónoma de Andalucía en las Cortes Generales, según lo establecido en el art. 65 de la Constitución. Siguiendo este criterio, en la actualidad el Parlamento de Andalucía elige a nueve representantes que son designados por los diferentes grupos parlamentarios, según la representación que cada uno de ellos tiene. Se aprecia aquí un cambio en la regulación estatutaria pues mientras el Estatuto de 1981 exigía que los senadores autonómicos fueran también parlamentarios este requisito quedó suprimido en el Estatuto de 2007 lo que facilita la actividad de ambas Cámaras —dada su actual carga de trabajo— y la designación de senadores de entre personalidades de relevancia que no sean diputados.

4. Perfil de nuestros representantes

La primera cuestión que debemos abordar en este apartado es la de señalar que el Parlamento de Andalucía, al igual que cualquier otro órgano colectivo que elige a sus representantes por un período de tiempo determinado, solo se renueva de manera total con la convocatoria de elecciones. De manera que cuando a lo largo de la legislatura se produce una baja entre los miembros de la Cámara entra a sustituirle el siguiente en la lista electoral de su circunscripción.

Tabla 1. Resultados y representación por partido y provincia en la IX legislatura (2012-2015)				
	PP	PSOE	IU	Total
Almería	7 58 %	4 33 %	1 8 %	12
Cádiz	7 47 %	6 40 %	2 13 %	15
Córdoba	5 42 %	5 42 %	2 17 %	12
Granada	6 46 %	6 46 %	1 8 %	13
Huelva	5 45 %	5 45 %	1 9 %	11
Jaén	5 45 %	5 45 %	1 9 %	11
Málaga	8 47 %	7 41 %	2 12 %	17
Sevilla	7 39 %	9 50 %	2 11 %	18
TOTAL	50 46 %	47 43 %	12 11 %	109 100 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior y Parlamento de Andalucía.

Tabla 2. Representantes según su sexo (1982-2014)

	Legislaturas								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX*
Hombres	94 %	93 %	87 %	76 %	70 %	64 %	61 %	50 %	49,5 %
Mujeres	6 %	75 %	13 %	24 %	30 %	36 %	39 %	50 %	50,5 %
Total	100 (105)	100 (107)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)

Datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Si las elecciones del 25 de marzo de 2012 dejaban la composición del Parlamento con una amplia renovación de la Cámara en la composición personal de sus miembros (Ruiz Robledo y García Hípola, 2013) el desarrollo de la IX legislatura ha continuado esta renovación, debido al número de altas y bajas que se han producido hasta diciembre de 2014 sin por ello alterar la composición política producida en las elecciones de 2011.

Centrándonos en el análisis del perfil de los representantes en el Parlamento de Andalucía hemos seleccionado algunas variables sociodemográficas como son el sexo y la edad, su lugar de nacimiento, su nivel de estudios y su actividad profesional que consideramos pueden dar buena cuenta de cuál es su perfil.

Para la primera de las variables que analizamos como es el sexo de nuestros representantes, tal y como muestra la tabla 2 de manera general, se aprecia cómo la cuota de representantes mujeres ha aumentado con el transcurso de las legislaturas. Si nos centramos en la IX legislatura nos encontramos que en su recta final, con cambios producidos por altas y bajas de representantes, el porcentaje de hombres y mujeres es prácticamente el mismo, siendo 55 mujeres y 54 hombres. Aunque este dato tenemos que relacionarlo con el inicio de la legislatura y la configuración del Parlamento en el que el número de representantes hombres era del 54 % y el de mujeres 46 %. Este dato pone de manifiesto que al confeccionarse las listas cremallera (en un sentido

amplio, de grupos de cuatro candidatos) suelen iniciarse mayoritariamente por hombres lo que facilita que estén más representados y cómo al producirse algunas bajas este efecto se corrige.

El aumento de mujeres como representantes en el Parlamento de Andalucía que se venía produciendo de manera gradual se consolidó con la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, donde en el artículo 14.4 ordena «la participación equilibrada de mujeres y hombres en candidaturas electorales y en la toma de decisiones». Los primeros efectos los encontramos en la VIII legislatura andaluza, con un 50 % de representantes femeninas y un 50 % de representantes masculinos. La IX legislatura, con una representación femenina ligeramente superior a la masculina, cumple con la máxima de la ley, en la que ninguna candidatura podía contener más del 60 % ni menos del 40 % de los puestos ocupados por personas del mismo sexo.

Cuando realizamos este análisis de la presencia de hombres y mujeres como representantes en el Parlamento por partido político, como muestra la tabla 3, nos encontramos que tanto el Partido Popular como Izquierda Unida terminan la legislatura con el mismo número de representantes hombres que mujeres. En el caso del Partido Popular, llama la atención el amplio cambio que se produce en su composición pues si al inicio de la legislatura había 28 hombres y 22 mujeres, tras las altas y las bajas su nueva configuración en diciembre de 2014

era totalmente paritaria: 25 hombres y 25 mujeres. Por su parte, el Partido Socialista, que al inicio de la legislatura contaba con la representación de 25 hombres y 22 mujeres, en diciembre de 2014 contaba con 24 representantes mujeres y 23 hombres.

Tabla 3. Representantes por género y partido en la IX legislatura

	PP	PSOE	IU	Total
Hombres	25 22,9 %	23 21,1 %	6 5,5 %	54 49,5 %
Mujeres	25 22,9 %	24 22 %	6 5,5 %	55 50,5 %
Total	50 45,9 %	47 43,1 %	12 11 %	109 100 %

*: Datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Si nos centramos en la edad de los representantes del Parlamento de Andalucía, nos encontramos con algunas peculiaridades. En la IX legislatura se incorporaron 56 nuevos representantes. De los 55 que repetían de anteriores legislaturas 12 han dejado su escaño a lo largo de estos tres años, de tal forma que en diciembre de 2014 solo 43 diputados eran *repetidores*. Estas incorporaciones, en general de gente joven, han hecho que la media de edad en diciembre de 2014 sigue siendo de 49 años, ligeramente superior al inicio de esta IX legislatura. Curiosamente, mientras se disminuye la edad entre los representantes masculinos en tres años aumenta en dos años entre las femeninas. A excepción de la primera legislatura, el resto muestra cómo la edad de los representantes masculinos es superior a la edad

de las representantes mujeres aunque apreciamos cómo la IX legislatura estrecha dicha distancia.

Otro dato que podemos destacar es que a medida que avanzan las legislaturas los representantes como media tienen más edad, consecuencia de cierto envejecimiento de los parlamentarios en su escaño, originado, aunque cada vez menos, por la repetición en las listas de muchos representantes en el Parlamento de Andalucía. Así, desde la primera legislatura a la actualidad apreciamos que la media de edad de nuestros representantes es de casi 10 años más.

Tal y como pone de manifiesto la tabla 5 la edad de nuestros representantes por partido político muestra algunas diferencias. El Partido Popular e Izquierda Unida son los partidos que tienen los representantes más jóvenes (48 y 47 años respectivamente) mientras que el Partido Socialista es el que tiene representantes con mayor edad, 51. En cuanto a las diferencias por género, de manera general las mujeres parlamentarias son más jóvenes que los hombres sobre todo entre los representantes de Izquierda Unida.

Tabla 5. Representantes por edad y partido en la IX legislatura en diciembre de 2014

	PP	PSOE	IU	Total
Hombres	48	51	51	50
Mujeres	47	51	42	48
Media	48	51	47	49

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Tabla 4. Representantes según su sexo (1982-2014)

	Legislaturas								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX*
Hombres	40	40	41	44	44	46	48	53	50
Mujeres	42	39	40	41	39	39	40	46	48
Edad media	40	40	41	43	43	43	45	49	49
Total	105	107	109	109	109	109	109	109	109

*: Datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Tabla 6. Lugar de nacimiento de los representantes (1982-2014)

	Legislaturas								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX*
Nativos	95 %	96 %	96 %	96 %	98 %	98 %	90 %	96 88 %	94 86 %
Foráneos	5 %	4 %	4 %	4 %	2 %	2 %	10 %	13 12 %	15 14 %
Total	105 100 %	106 100 %	109 100 %	107 100 %	107 100 %	109 100 %	109 100 %	109 100 %	109 100 %

*: Datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Al centrarnos en el análisis de la siguiente variable, el lugar de nacimiento de los representantes del Parlamento de Andalucía, tenemos que aludir al fuerte fenómeno migratorio que se produce en Andalucía. Si los últimos estudios sobre la población inmigrante de otros países en España sitúa a Andalucía, junto con Madrid y Cataluña, como las Comunidades Autónomas que más inmigrantes reciben, el movimiento migratorio también se produce entre diferentes Comunidades Autónomas de nuestro país y tiene cierto reflejo en el Parlamento. De este modo, la tabla 6 muestra como en la IX legislatura en más del 80 % de los casos los representantes del Parlamento andaluz han nacido en Andalucía, aunque es esta misma legislatura en la que encontramos el número más alto de representantes no nacidos en Andalucía, 15 diputados.

Si realizamos este análisis por partido político, nos encontramos que el Partido Socialista es el partido que cuenta con un mayor número de representantes que no han nacido en Andalucía, nueve parlamentarios; seguido de Partido popular e Izquierda Unida, con 4 y 2 representantes respectivamente. En cuanto a la procedencia de los representantes no nacidos en Andalucía se aprecian algunas diferencias. De manera general son 10 de estos diputados no nacidos en Andalucía son mujeres mientras que sólo 5 son hombres. Por partido político, apreciamos como el Partido Socialista tiene como representantes a 4 hombres no nacidos en

Andalucía y a 5 mujeres, cuyos lugares de procedencia son Cáceres, Badajoz, Madrid, Melilla, Alicante y Alemania. Por su parte, el Partido Popular solo tiene a representantes no nacidas en Andalucía mujeres y que su lugar de procedencia es Madrid, Valladolid, Barcelona y San Sebastián. Finalmente, Izquierda Unida cuenta con un diputado nacido en Logroño y una diputada nacida en París.

Tabla 7. Representantes por lugar de nacimiento y partido en la IX legislatura

	PP	PSOE	IU	Total
Nativos	46 92 %	38 81 %	10 83 %	94 86 %
Foráneos	4 8 %	9 19 %	2 17 %	15 14 %
Total	50 100 %	47 100 %	12 100 %	109 100 %

*: Datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Las siguientes variables que vamos a analizar se centran en el nivel de estudios de nuestros representantes en el Parlamento de Andalucía así como su actividad profesional. Ambas variables están estrechamente relacionadas, ya que en la mayoría de las ocasiones, en este ámbito, el nivel educativo de los representantes determina su profesión. Si comparamos el perfil de nuestros representantes con la población general en Andalucía, el nivel educativo

Tabla 8. Representantes según su nivel de estudios entre 1982 y 2014

	Legislaturas								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX*
Primarios	7 %	7 %	3 %	3 %	4 %	0	1 %	2 2 %	1 1 %
Secundarios	14 %	16 %	11 %	9 %	14 %	9 %	10 %	27 25 %	17 16 %
Universitarios	79 %	77 %	86 %	88 %	82 %	91 %	89 %	80 73 %	91 84 %
Total	90 100 %	91 100 %	84 100 %	88 100 %	85 100 %	86 100 %	87 100 %	109 100 %	109 100 %

*: datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

de los parlamentarios y parlamentarias en Andalucía es muy superior a los de la población general¹.

La IX legislatura, tal y como muestra la tabla 8, pone de manifiesto la alta formación académica de nuestros representantes en el Parlamento de Andalucía, donde en más del 80 % de los casos tienen estudios universitarios. Si hacemos un repaso por las distintas legislaturas se aprecian oscilaciones en cuanto a la representación de parlamentarios con estudios universitarios, llegando a ser del 91 % en la VI legislatura. En contraposición a este dato, se aprecia cómo el número de representantes que tienen estudios primarios en la IX legislatura es de un 1 % y se observa cómo desde la primera legislatura los parlamentarios con estudios primarios descienden a lo largo de las legislaturas en el Parlamento andaluz.

Si nos centramos en el nivel de estudios por partido político, podemos destacar cómo el Partido Socialista es el único partido que cuenta con un representante con estudios primarios. El Partido Popular e Izquierda Unida tienen a cuatro representantes con estudios secundarios, mientras que el PSOE

tiene al 19 % de sus parlamentarios con estudios secundarios. Finalmente, los representantes en el Parlamento de Andalucía con estudios universitarios son en un 92 % del Partido Popular, en un 79 % del Partido Socialista y en el 67 % de Izquierda Unida.

Tabla 9. Representantes por nivel de estudios y partido en la IX legislatura

	PP	PSOE	IU	Total
Primarios	-	1 2 %	-	1 1 %
Secundarios	4 8 %	9 19 %	4 33 %	17 16 %
Universitarios	46 92 %	37 79 %	8 67 %	91 84 %
Total	50 100 %	47 100 %	12 100 %	109 100 %

*: datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

El perfil profesional de los representantes políticos ha sido y es objeto de estudio en el ámbito de la Sociología y la Ciencia Política. En este sentido, dichas investigaciones muestran cómo el desarrollo profesional de los representantes políticos se realiza en la Administración Pública en la mayoría de los casos. Y Andalucía y su Parlamento no son una excepción y tal y como veremos a continuación con datos.

¹ Tenemos que destacar el gran desarrollo que Andalucía ha tenido en materia educativa en los últimos años. En 1994 la población con bachillerato, con formación profesional, con ciclos formativos (medios o superiores) o estudios universitarios era de un 30,5 % (según los datos publicados por la Junta de Andalucía) mientras que ya en 2012 este dato es del 75,8 % y en 2014 dicho dato está cerca del 80 %.

Tabla 10. Representantes según su actividad profesional (1982-2014)

	Legislaturas								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX*
Trabajadores	10 %	19 %	9 %	5 %	9 %	9 %	9 %	17 16 %	20 18 %
Propietarios y directivos	9 %	5 %	4 %	6 %	6 %	3 %	3 %	5 5 %	7 6 %
Profesionales del derecho	21 %	18 %	12 %	16 %	17 %	22 %	20 %	25 23 %	29 27 %
Educadores	34 %	35 %	46 %	41 %	35 %	37 %	31 %	23 21 %	20 18 %
Médicos	3 %	3 %	3 %	6 %	5 %	7 %	4 %	7 6 %	6 6 %
Resto de profesiones	24 %	20 %	26 %	26 %	28 %	23 %	33 %	32 29 %	27 25 %
Total	90 100 %	91 100 %	84 100 %	88 100 %	85 100 %	86 100 %	87 100 %	109 100 %	109 100 %

*: datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Si tomamos como referencia algunos estudios sociológicos sobre estos temas², se aprecia que casi el 20 % de la ciudadanía andaluza trabaja para la Administración y en torno al 80 % para organizaciones privadas. Si estos datos los comparamos con la media española (15,7 % Administración y 80,2 % organizaciones privadas) o con otras Comunidades se advierte la fuerte dependencia laboral de los andaluces con respecto de la Administración y posiblemente sea reflejo de la posición en el furgón de cola del desarrollo económico que sigue manteniendo Andalucía.

Como se aprecia en la tabla 10, el perfil profesional de los representantes en el Parlamento de Andalucía es superior en número de funcionarios con respecto a los representantes del sector privado. Tal y como hemos venido exponiendo en ediciones anteriores del *Anuario Político de Andalucía*, esto estaría estrechamente relacionado con las ventajosas condiciones que la legislación del personal funcionario establece para su participación política (servicios

especiales, consolidación del nivel de alto cargo, etc.) que no tiene parangón en el sector privado, más bien al contrario, donde para cualquier profesional de prestigio su incorporación al Parlamento andaluz puede significarle un importante coste económico. En este sentido, la IX legislatura pone de manifiesto que los educadores, especialmente el profesorado de secundaria, y los profesionales del derecho son los sectores profesionales más representados, aunque también se aprecia un descenso paulatino en dichos sectores. Este dato se explica porque muchos de quienes se dedican a la política inician su carrera una vez que tienen asegurado su puesto de trabajo en la función pública. Aunque los datos de esta última legislatura pondrían de manifiesto cómo dicha tendencia va en descenso, puesto que cada vez los representantes que entran en el Parlamento de Andalucía son más, aunque la media sea mayor desde 1982 hasta la actualidad, y no necesariamente tienen una actividad profesional previa a su carrera política. Esta cuestión la apreciamos en la categoría «resto de profesiones», donde se encuentran integrados 27 parlamentarios, donde se incluyen actividades profesionales aún por desarrollar o simplemente

2 *Clases Sociales y Estructura Social*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2006.

vinculadas a los estudios que han cursado, como por ejemplo economistas, empleados de banca, arquitectos, farmacéuticos, psicólogos, politólogos, ingenieros industriales, traductores, estudiantes, diplomados en turismo y en protocolo.

De manera concreta, la distribución de profesiones por partido político, tal y como se aprecia en la tabla 11, muestra como el Partido Popular tiene a sus representantes mayoritariamente entres los profesionales del derecho, en un 36 % y es el partido que más representantes de «resto de profesiones» tiene, en un 34 %. En el caso del Partido Socialista nos encontramos con parlamentarios que pertenecen al sector «educadores» en un 30 % y al sector «trabajadores» en un 21 %. Finalmente, Izquierda Unida tiene entre sus representantes por un lado a «trabajadores» en un 42 % y al 25 % que son educadores.

Tabla 11. Representantes por actividad profesional y partido en la ix legislatura				
	PP	PSOE	IU	Total
Trabajadores	5 10 %	10 21 %	5 42 %	20 18 %
Propietarios y directivos	5 10 %	2 4 %	-	7 6 %
Profesionales del derecho	18 36 %	9 19 %	2 17 %	29 27 %
Educadores	3 6 %	14 30 %	3 25 %	20 18 %
Médicos	2 4 %	3 6 %	1 8 %	6 6 %
Resto de profesiones	17 34 %	9 19 %	1 8 %	27 25 %
Total	50 100 %	47 100 %	12 100 %	109 100 %

*: datos hasta diciembre de 2014.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

5. Actividad parlamentaria

Una vez que se ha hecho un repaso a cuál es el perfil de los representantes del Parlamento de Andalucía, debemos estudiar a continuación en cuál es su actividad parlamentaria, comenzando por la

función esencial de cualquier parlamento, la función legislativa.

Nos vamos a centrar por tanto en el procedimiento o *iter legis* que se inicia con un proyecto de ley, a iniciativa del Gobierno, o por una «proposición de ley», que en ese caso puede ser un grupo parlamentario, un grupo de ayuntamientos o una iniciativa legislativa de los ciudadanos. En la práctica, nos encontramos con que son mucho más abundantes los proyectos del Consejo de Gobierno que las proposiciones de ley, que tienen que ser tomadas en consideración por el Pleno, por lo que casi todas las proposiciones, que en la mayoría de las ocasiones son propuestas de los partidos de la oposición, no consiguen superar este trámite porque la mayoría vota en contra. Tanto los proyectos como las proposiciones pueden ser objeto de enmiendas, que primero se estudian en una ponencia (que emite un informe), después se debaten y se votan en una Comisión (que redacta un dictamen) y, por último, pasan al Pleno.

Tal y como muestra la tabla 12, las iniciativas parlamentarias que desde la primera legislatura hasta nuestros días se han llevado a cabo se han ido incrementando con el transcurso de las legislaturas, lo que hace que se desarrolle su función legislativa. Por tipos, nos encontramos con el gran número de decretos-leyes (35) en comparación con anteriores legislaturas. En contraposición, el resto de iniciativas es menor, demostrándose el enorme peso del Consejo de Gobierno en el entramado legislativo andaluz. Aunque lo que parece evidente es que en ningún caso será posible llegar en la ix legislatura a la actividad realizada en la VIII legislatura, ya que por ejemplo solo se han llevado a cabo 4 proposiciones de ley, 670 comparecencias en pleno y 8.385 preguntas escritas datos muy inferiores a los de la anterior legislatura.

Tabla 12. Iniciativas parlamentarias (1982-2014)

	Legislaturas								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX*
Proyecto de ley	42	29	26	8	41	45	52	35	19
Proposiciones de ley	8	37	18	27	23	39	29	36	4
Decretos-leyes	0	0	0	0	0	0	0	16	35
Mociones	58	73	67	20	61	57	60	54	35
Comparecencias en Comisión	90	241	918	677	1.898	1.708	2.213	2.916	1.629
Comparecencias en pleno	10	4	62	79	306	369	598	1.132	670
Interpelaciones	212	201	223	84	113	175	177	310	98
Debates generales	0	1	11	12	8	20	20	49	6
Preguntas iniciativa ciudadana	0	0	0	16	102	32	45	5	12
Preguntas escritas	2.182	2.557	4.962	1.391	4.945	12.062	14.479	17.133	8.385
Preguntas orales en comisión	2	76	409	416	1.098	1.899	2.770	3.753	2.634
Preguntas orales en pleno	316	1.118	1.384	1.107	2.021	1.709	2.051	2.371	1.589
Total	2.920	4.337	8.080	3.837	10.616	18.115	22.494	27.810	15.116

*: datos hasta diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Tabla 13. Aprobación de leyes y normas con fuerza de ley (1982-2014)

	Legislaturas								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX*
Leyes aprobadas	47	35	32	9	55	49	62	65	51

*: datos hasta marzo de 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.parlamentodeandalucia.es.

Con respecto al número de leyes aprobadas, la tabla 13 pone de manifiesto la actividad en este sentido en las distintas legislaturas hasta la actualidad. Así, observamos cómo en la IX legislatura el número de normas con fuerza de ley aprobadas es elevado, ya que asciende a 51 hasta el momento de su finalización. Ahora bien, mientras que solo 16 son leyes aprobadas por el Parlamento, 33 son decretos-leyes³ y dos decretos legislativos, lo que sin duda supone un cambio en la potestad normativa muy importante, pues el decreto-ley concebido como un

instrumento excepcional de legislación se convierte en ordinario, dejando a la ley en un papel residual.

6. Bibliografía

- BALAGUER CALLEJÓN, F. *et al.* (2007): *El Nuevo Estatuto de Andalucía*. Madrid: Tecnos.
- COLLER, X. (2002): «Continuidad y conflicto parlamentario en las Comunidades Autónomas españolas», en SUBIRATS, J y GALLEGU, R. (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y Opinión Pública*. Madrid: CIS, pp. 69-97.
- (2008): «El sesgo social de las élites políticas: el caso de la España de las autonomías (1980-2005)»,

3 El Decreto Ley 1/2015, de 17 de febrero, por el que se proroga la medida extraordinaria y urgente de apoyo a las entidades locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria, mediante ayudas directas a los municipios menores de 20.000 habitantes, lo aprobó el Consejo de Gobierno con el Parlamento ya disuelto.

en *Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n.º 141, pp. 135-159.

CRUZ, P. (dir.): (2012): *Comentarios del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía.

ESCALERA, J. (2000): *Parlamento, representación democrática y sociedad civil en Andalucía: Socioanálisis del Parlamento andaluz*. Sevilla: Consejería de Relaciones con el Parlamento.

MORATA, B. y ORTEGA, C. (2004): «Trayectoria política y élite parlamentaria. El caso andaluz», en *Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n.º 126, pp. 265-288.

MORATA, B. (2005): «Las conexiones existentes entre la élite autonómica y la élite nacional», en MONTABES, J. (coord.): *Instituciones y procesos políticos: homenaje a José Cazorla*. Madrid: CIS, pp. 507-520.

MONTABES PEREIRA, J. (1998): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.

MONTABES PEREIRA, J. (2010): «Elecciones y opinión pública Andalucía: concentración del voto y continuidades del sistema de partidos en Andalucía», en OÑATE, P. (ed.): *Treinta años de elecciones en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 105-143.

PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A. (1987): *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la primera legislatura (1982-1986)*. Madrid: Tecnos y Parlamento de Andalucía.

PORRAS NADALES, A. (dir.) (1998): *El Parlamento Andaluz: claves de un proceso institucional*. Sevilla: Parlamento de Andalucía.

RUIZ ROBLEDO, A. (1991): *El ordenamiento jurídico de Andalucía*. Madrid: Monografía Civitas.

— (2007): *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus documentos*. Granada:

Centro de Publicaciones no Oficiales del Parlamento de Andalucía-Comares.

RUIZ ROBLEDO, A. y GARCÍA HÍPOLA, G. (2012): «El Parlamento de Andalucía», en *Anuario Político de Andalucía 2011*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

RUIZ ROBLEDO, A. y GARCÍA HÍPOLA, G. (2013): «El Parlamento de Andalucía», en *Anuario Político de Andalucía 2012*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces y Editorial Universidad de Granada.

VERGE, T. (2006): «Mujeres y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid: CIS, n.º 15, pp. 165-196.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA Y EL GOBIERNO

Juan Montabes Pereira
Universidad de Granada

Santiago Delgado Fernández
Universidad de Granada

1. El Presidente y el Gobierno de la Junta de Andalucía

Tras las elecciones autonómicas de 25 de marzo de 2012 y la conformación de los acuerdos de coalición entre el PSOE e IU, el presidente José Antonio Griñán renovaría a partir del 4 de mayo de ese mismo año la Presidencia de la Junta de Andalucía. Sin embargo una año más tarde, el 24 de julio de 2013, se producía el anuncio de su renuncia a la Presidencia, formalizada el 27 de agosto. De todas formas el ambiente político había comenzado a caldearse, cuando a finales de junio de ese mismo año, el presidente de la Junta, José Antonio Griñán, anunció que no volvería a concurrir en las siguientes elecciones como candidato a la Presidencia de Andalucía¹.

El 5 de septiembre de 2013, la hasta entonces consejera de la Presidencia, Susana Díaz Pacheco, se convertía en la primera presidenta de la Junta de Andalucía con el apoyo del PSOE-A y de IU-LV-CA, formaciones que ratificaron los términos del gobierno de coalición suscrito al comienzo de la ix legislatura. El nombramiento de Díaz vino precedido de un proceso interno de selección en el seno del PSOE. Los socialistas pusieron en marcha el mecanismo reglamentario de primarias. En la primera fase del proceso concurrieron tres candidatos, el consejero de Agricultura, Luis Planas Puchades; el alcalde del

municipio granadino de Jun, José Antonio Rodríguez, y la propia Susana Díaz. La candidata Díaz logró el apoyo de casi 23.000 militantes socialistas, cuando tan sólo se precisaban reglamentariamente 6.860 avales. Por el contrario, sus dos contrincantes no alcanzaron los avales precisos². Así las cosas, Susana Díaz Pacheco logró ser proclamada candidata a la Presidencia de la Junta de Andalucía sin que el proceso de primarias se agotara en todas sus fases.

La renuncia de José Antonio Griñán a la Presidencia de la Junta no se acompañó en su momento con la dimisión al frente del PSOE-A. Habrían de transcurrir varios meses hasta que, el 23 de septiembre de 2014, la ya presidenta andaluza, Susana Díaz, accediera también a la Secretaría General de su partido en Andalucía.

En abril de 2014 tuvo lugar el primer gran desencuentro entre los dos socios de gobierno, PSOE-A e IU-LV-CA, a raíz de la concesión de diez viviendas sociales del parque propio de la Consejería de Fomento y Vivienda para familias en riesgo de exclusión social y ocho viviendas privadas de alquiler, a los vecinos desalojados en la conocida como corrala La Utopía de Sevilla. Así, el 11 de abril la presidenta de la Junta publicó un decreto que retiraba a sus socios de gobierno las competencias sobre vivienda

1 «Griñán pone en marcha su relevo al frente de la Junta de Andalucía», así titulaba el diario *El País* a cuatro columnas en la primera página de la edición nacional. *El País*, 26-6-2013, pp. 1, 10 y 11. (En la edición digital de ese día, el titular fue «Griñán abre el camino a su sucesión al frente de la Junta de Andalucía» <<http://elpais.com/hemeroteca/elpais/2013/06/26/m/portada.html>>).

2 En el desarrollo del proceso de celebración de las primarias la entonces candidata Susana Díaz logró 22.880 avales de los 45.733 militantes del Partido Socialista en Andalucía. Por su parte el hasta entonces consejero de Agricultura Luís Planas logró 4.500 apoyos y José Antonio Rodríguez alcanzó los 6.662 avales faltándole, según sus propias declaraciones, solo 198, para alcanzar los 6.860 necesarios —15 % de la militancia— <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/17/andalucia/1374089785_966830.html y http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/17/andalucia/1374079610_008625.html> [páginas consultadas entre el 8 y el 23-1-2015].

Tabla 1. Composición del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (IX Legislatura)

Composición del Consejo de Gobierno desde mayo de 2012 hasta septiembre de 2013	
Presidente de la Junta de Andalucía	José Antonio Griñán Martínez
Vicepresidente y consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales	Diego Valderas Sosa
Consejería	Consejero/a
Consejería de la Presidencia e Igualdad	Susana Díaz Pacheco
Consejería de Justicia e Interior	Emilio de Llera Suárez-Bárcenas
Consejería de Educación	María del Mar Moreno Ruiz
Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo	Antonio Ávila Cano
Consejería de Hacienda y Administración Pública	Carmen Martínez Aguayo
Consejería de Fomento y Vivienda	Elena Cortés Jiménez
Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	Luis Planas Puchades
Consejería de Salud y Bienestar Social	María Jesús Montero Cuadrado
Consejería de Turismo y Comercio	Rafael Rodríguez Bermúdez
Consejería de Cultura y Deporte	Luciano Alonso Alonso
Composición del Consejo de Gobierno desde septiembre de 2013 hasta enero de 2015	
Presidenta de la Junta de Andalucía	Susana Díaz Pacheco
Consejería	Consejero/a
Vicepresidencia de la Junta de Andalucía y Consejería de Administración Local y Relaciones institucionales	Diego Valderas Sosa
Consejería de la Presidencia	Manuel Jiménez Barrios
Consejería de Justicia e Interior	Emilio de Llera Suárez-Bárcenas
Consejería de Educación, Cultura y Deporte	Luciano Alonso Alonso
Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo	José Sánchez Maldonado
Consejería de Hacienda y Administración Pública	María Jesús Montero Cuadrado
Consejería de Fomento y Vivienda	Elena Cortés-Jiménez
Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	María Jesús Serrano Jiménez
Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	María José Sánchez Rubio
Consejería de Turismo y Comercio	Rafael Rodríguez Bermúdez

Fuente: Junta de Andalucía.

Tabla 2. Delegaciones provinciales del Gobierno de la Junta de Andalucía (2013-2014)

Almería	Sonia Ferrer Tesoro
Cádiz	Fernando López Gil
Campo de Gibraltar (Subd.)	Ángel Gavino Criado
Córdoba	María Isabel Ambrosio Palos
Granada	María José Sánchez Rubio/Sandra García Martín
Huelva	José Fiscal López
Jaén	Purificación Gálvez Daza
Málaga	José Luis Ruiz Espejo
Sevilla	Francisco Javier Fernández Hernández

Fuente: Junta de Andalucía.

protegida pública. Como consecuencia inmediata a esta decisión, IU-LV-CA acordaba la suspensión momentánea del acuerdo de Gobierno con los socialistas. El 12 de abril, tras unas breves conversaciones entre los máximos dirigentes de ambas formaciones, la presidenta de la Junta devolvía las competencias anteriormente suspendidas.

2. La actividad política del presidente y del Gobierno andaluz

En los dos años transcurridos desde enero de 2013 a diciembre de 2014, los dos inquilinos del Palacio de San Telmo pronunciaron un total de ochenta y siete discursos: treinta de ellos corrieron a cargo de José Antonio Griñán durante los ocho últimos meses de su mandato. Los cincuenta y siete restantes a la presidenta Susana Díaz. Especial significación política en el caso del

presidente Griñán tuvo el discurso pronunciado en su comparecencia del 3 de abril de 2013. Aquella fue la primera ocasión en la que, en sede parlamentaria andaluza se debatió sobre las irregularidades de las ayudas en los expedientes de regulación de empleo. Otros dos discursos de gran significado y repercusión política fueron los empleados por Griñán para anunciar su renuncia al cargo como presidente de la Junta de Gobierno y para formalizarla, pronunciados respectivamente los días 24 de julio y 27 de agosto de 2013.

Tabla 3. Discursos del Presidente/a de la Junta de Andalucía

José Antonio Griñán/Susana Díaz Pacheco		
Enero	16-1-2013	Intervención del presidente en los XVII Premios Andalucía de Medio Ambiente
	30-1-2013	Intervención del presidente en la inauguración del Pabellón de Andalucía en Fitur
Febrero	8-2-2013	Intervención del presidente en la V Feria Agroganadera y Comercial Comarca de Doñana
	20-2-2013	Intervención del presidente de la Junta en la inauguración de las jornadas «Factor universitario: la educación pública a debate»
	28-2-2013	Discurso institucional del presidente del Parlamento con motivo del Día de Andalucía
	28-2-2013	Discurso del Hijo Predilecto Antonio Banderas en el acto institucional del Día de Andalucía
	28-2-2013	Discurso del presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, en el acto institucional del Día de Andalucía
Marzo	06-3-2013	Intervención del presidente de la Junta, José Antonio Griñán, en las Jornadas sobre Transparencia Pública en Andalucía, «Más transparencia, más democracia»
	11-3-2013	Intervención del presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, en el Foro Cinco Días
	18-3-2013	Intervención del presidente de la Junta en la presentación del Anuario Joly
	20-3-2013	Intervención del presidente de la Junta en la firma del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía
Abril	03-4-2013	Comparecencia del presidente de la Junta de Andalucía en el Parlamento para debatir sobre las irregularidades de las ayudas en los expedientes de regulación de empleo
	23-4-2013	Intervención del presidente de la Junta en el Club Información
	29-4-2013	Intervención del presidente de la Junta en Forum Europa
Mayo	09-5-2013	Intervención del presidente de la Junta durante la apertura del X Congreso de UGT-Andalucía
	10-5-2013	Intervención del presidente de la Junta en la feria Expoliva 2013
	17-5-2013	Intervención del presidente de la Junta en la presentación del Pacto por la Igualdad
	21-5-2013	Intervención del presidente de la Junta en el 25.º aniversario de la Cámara de Cuentas de Andalucía
	3-6-2013	Intervención del presidente de la Junta en la firma del Procedimiento de Coordinación y Cooperación Institucional para la Mejora en la Actuación ante la Violencia de Género en Andalucía
Junio	6-6-2013	Intervención del presidente de la Junta en la presentación de la Memoria del Consejo Consultivo de Andalucía
	18-6-2013	Intervención del presidente de la Junta en el acto de entrega de los Premios al Mérito en la Educación
	19-6-2013	Intervención del presidente de la Junta en la firma del Acuerdo con el Sistema Universitario Público por Andalucía
	25-6-2013	Intervención del presidente de la Junta en la presentación de Andalucesdiario.es
	26-6-2013	Intervención del presidente de la Junta en el debate sobre el estado de la comunidad

José Antonio Griñán/Susana Díaz Pacheco

Julio	8-7-2013	Intervención del presidente de la Junta en la inauguración de Soland Center
	19-7-2013	Intervención del Presidente de la Junta en la inauguración del Centro del Vino Condado de Huelva en Bollullos Par del Condado
	22-7-2013	Intervención del presidente de la Junta de Andalucía durante el acto de toma de posesión del rector de la Universidad de Huelva
	24-7-2013	Comparecencia del presidente de la Junta, José Antonio Griñán anunciando su renuncia al cargo
	24-7-2013	Intervención del presidente de la Junta en el acto de entrega de los Premios Andalucía de Investigación
Agosto	27-8-2013	Intervención de José Antonio Griñán tras formalizar su renuncia como presidente ante el Consejo de Gobierno
	4-9-2013	Discurso de investidura de Susana Díaz
	7-9-2013	Discurso de toma de posesión de Susana Díaz
Septiembre	10-9-2013	Intervención de la presidenta de la Junta, Susana Díaz, en la inauguración del curso escolar 2013-2014
	10-9-2013	Intervención de la presidenta de la Junta en la toma de posesión de los consejeros del Gobierno andaluz
	27-9-2013	Intervención de la presidenta de la Junta en los Premios Andalucía de Turismo 2013
	30-9-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía durante la entrega del primer avión A-400M a las Fuerzas Aéreas Francesas
Octubre	1-10-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía en la toma de posesión del rector de la UNIA
	3-10-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el Fórum Europa Nueva Economía
	4-10-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la apertura del curso universitario 2013/2014
	17-10-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el coloquio organizado por la Cadena SER
	26-10-2013	Intervención de la presidenta de la Junta, Susana Díaz, en el X Aniversario del Museo Picasso de Málaga
	28-10-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el XVI Congreso Nacional de la Empresa Familiar
	31-10-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, durante la visita a la nueva sede del Centro de Coordinación de Emergencias 112 Andalucía
Noviembre	-	-
Diciembre	11-12-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la entrega de los XXVIII Premios Andalucía de Periodismo
	17-12-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el balance de los 100 días de Gobierno
	26-12-2013	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, durante la entrega de los Premios Andalucía Joven del Instituto Andaluz de la Juventud
	30-12-2013	Mensaje institucional de Fin de Año de la presidenta de la Junta de Andalucía

Susana Díaz Pacheco

Enero	8-1-2014	Conferencia en el Foro Europa Press Andalucía
	15-1-2014	Discurso de la presidenta de la Junta, Susana Díaz, tras la firma del Convenio Marco entre el Gobierno andaluz y el Banco Santander
	20-1-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la firma del convenio con Telefónica
	22-1-2014	Intervención de la presidenta de la Junta, Susana Díaz, en el Parlamento de Andalucía
	28-1-2014	Intervención de la presidenta de la Junta durante las jornadas La Costa del Sol: Hacia un nuevo modelo territorial
Febrero	03-2-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el Foro Barcelona Tribuna
	07-2-2014	Intervención de la presidenta de la Junta, Susana Díaz, durante la inauguración de la VI Feria Agroganadera y Comercial 'Comarca de Doñana
	13-2-2014	Discurso de la presidenta de la Junta, Susana Díaz, tras la firma del Convenio entre el Gobierno Andaluz y Endesa
	21-2-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la Mesa para la Reactivación de la Construcción Sostenible en Andalucía
	24-2-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la firma del convenio con La Caixa
	28-2-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el acto institucional del Día de Andalucía

Susana Díaz Pacheco

Marzo	10-3-2014	Intervención de la presidenta de la Junta, Susana Díaz, durante la entrega de los Premios Meridiana
	17-3-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el I Congreso Internacional de Viveros de Empresas
	21-3-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la inauguración del Centro de Vuelos Experimentales Atlas
	25-3-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la presentación del Anuario Joly Andalucía
Abril	3-4-2014	Discurso de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el acto de clausura de las jornadas europeas «Misión para el Crecimiento»
	11-4-2014	Discurso de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, durante su visita a la empresa Emed Tartessus en Minas de Riotinto
	21-4-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el foro del diario <i>Córdoba</i>
Mayo	-	-
Junio	2-6-2014	Declaración institucional de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, ante la abdicación del Rey Juan Carlos I
	4-6-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la inauguración del Aerospace & Defense Meeting 2014
	10-6-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la toma de posesión del nuevo rector de la Universidad de Córdoba
	25-6-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la entrega de los Premios al Mérito en la Educación
Julio	5-7-2014	Intervención de la presidenta de la Junta en el acto de homenaje a Blas Infante
	15-7-2014	Discurso de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la clausura de las Jornadas de la Cámara de Comercio de EE UU en España «Invest & Innovate in Andalucía»
	30-7-2014	Discurso de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la inauguración del metro de Málaga
Agosto	-	-
Septiembre	16-9-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la firma del convenio Junta-Vodafone
	17-9-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el Debate sobre el Estado de la Comunidad
Octubre	4-10-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la inauguración del curso académico 2014-2015 de las universidades públicas andaluzas
	6-10-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la apertura del Curso de Formación Judicial Especializada
	15-10-2014	Conferencia de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, sobre «Políticas culturales en tiempo de crisis» en el Ateneo de Málaga
	29-10-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el Foro de Europa Press
	29-10-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la entrega de los Premios «Ideales» de Granada
	30-10-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la presentación de la Memoria 2013 del Consejo Consultivo de Andalucía
Noviembre	4-11-2014	Intervención de la Presidenta durante la clausura del Congreso de la Confederación Española de Directivos y Ejecutivos
	5-11-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, durante la puesta en marcha de las megagrúas de APM Terminals «Proyecto Algeciras 2014»
Diciembre	1-12-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía en el Foro Joly
	15-12-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la entrega de los XXIX Premios Andalucía de Periodismo
	16-12-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en la comparecencia informativa sobre el reparto del Plan de Inversiones de la UE
	17-12-2014	Intervención de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en el foro 'Espacio reservado' del diario digital encastillalamanca.es
	30-12-2014	Mensaje de Fin de Año de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz

Fuente: Junta de Andalucía <www.juntadeandalucia.es/organismos/presidente/discursos.html>.

Tabla 4. Reuniones del Consejo de Gobierno 2013/2014

Mes	Día		Día		Día		Día		Día	
Enero	8	7	15	14	22	21	29	28		
Febrero	5	4	12	11	19	18	26	25		
Marzo	5	4	12	11	19	18	26	25		
Abril	2	1	9	8	16	11	23	15	30	22 y 29
Mayo	7	6	14	13	21	20	28	27		
Junio	4	3	11	10	18	17	25	24		
Julio	2	1	9	8	16	15	23	22	31	29
Agosto	27	1		26						
Septiembre	11	2	13	9	17	16	24	23		30
Octubre	1	7	8	14	15	21	22	28	29	
Noviembre	5	4	12	11	19	18	26	25		
Diciembre	3	2	10	9	17	16	23	23	27	30
Total reuniones			49	51						

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en http://www.juntadeandalucia.es/organismos/consejo/_2014.html.

Durante 2013 el Gobierno andaluz se reunió en cuarenta y una ocasiones, mientras que en 2014 lo hizo en cincuenta y una. Los meses de abril, julio y diciembre fueron los más intensos. Por el contrario, el mes de agosto fue, tanto en el primer año como en el segundo, el de menor número de citas.

En cuanto a la actividad de control parlamentario del Ejecutivo, ésta fue muy intensa durante los años analizados. Así, se presentaron 458 solicitudes de comparecencias en Pleno y 1.210 en Comisión. Las preguntas escritas tramitadas para ser respondidas de forma escrita por el Gobierno fueron 6.903.

Tabla 5. Solicitud de comparecencias y preguntas en Pleno y Comisiones (enero 2013-diciembre 2014)

Comparecencias en Pleno (total presentadas)	458
Comparecencias en Comisión	1210
Preguntas escritas	6903

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actividadparlamentaria/todaslasiniciativas/porttipo.do?accion=Ver%20iniciativas&hastames=&seleccion=publicado sen&legislatura=9&desdeanyo=&desdemes=&hastaanyo=&situacion=&tipogeneral=3&esta do=&tipoespecifico=APP&indice=10>.

Veintisiete decretos leyes y diez proyectos de ley ha constituido el total de la acción legislativa del Ejecutivo andaluz en el periodo descrito. En comparación con el año inmediatamente anterior, 2012, se observa un evidente incremento de los decretos

leyes aprobados, y un mantenimiento del número de proyectos de ley presentados y aprobados. Entre los numerosos decretos leyes admitidos y aprobados durante los años 2013 y 2014, destacan los de contenido eminentemente económico y social. Debe destacarse la aprobación de siete decretos leyes relativos a materias gestionadas por IU-LV-CA, socio minoritario de la coalición que sustentó al Ejecutivo andaluz, así como de dos de los diez proyectos de ley. Especial significación tuvo la aprobación del decreto ley de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que sería ratificado meses después por el Parlamento de Andalucía, concretamente el 25 de septiembre de 2013. No obstante, en enero de 2014, el Tribunal Constitucional suspendía de forma cautelar la mencionada ley.

Entre las leyes aprobadas como consecuencia de proyectos de ley, destaca en el periodo analizado la aprobación de la Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía. Tal y como queda de manifiesto en la exposición de motivos de la misma, se pretendía con ella profundizar en la transparencia de la actuación de los poderes públicos, entendida como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva.

Tabla 6. Decretos leyes admitidos y aprobados 2013/2014

Decreto-Ley 10/2013, de 17 de diciembre, de ayudas financieras a las pequeñas y medianas empresas industriales de Andalucía y de ayudas para la reconstitución del potencial de producción agrario como consecuencia de adversidades naturales, 9-13/DL-000010
Decreto-Ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, 9-13/DL-000009
Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento, 9-13/DL-000008
Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, 9-13/DL-000007
Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, 9-13/DL-000006
Decreto-Ley 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía, para el mantenimiento de la calidad y eficiencia de los servicios públicos a la ciudadanía, 9-13/DL-000005
Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, por el que se modifica la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, 9-13/DL-000004
Decreto-Ley 3/2013, de 19 de marzo, por el que se modifica la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), 9-13/DL-000003
Decreto-Ley 2/2013, de 12 de marzo, por el que se confirman determinados actos de la Agencia Tributaria de Andalucía, 9-13/DL-000002
Decreto-Ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico, 9-13/DL-000001
Decreto-Ley 17/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía para la adopción de medidas de control del transporte público discrecional de viajeros en vehículos turismo, 9-14/DL-000017
Decreto-Ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y se establecen medidas en relación con el servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios, 9-14/DL-000016
Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, 9-14/DL-000015
Decreto-Ley 14/2014, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de tasas portuarias y se modifica la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, 9-14/DL-000014
Decreto-Ley 13/2014, de 21 de octubre de 2014, por el que se amplían el objeto y los fines, y se cambia la denominación de la agencia pública empresarial «Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos», 9-14/DL-000013
Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, 9-14/DL-000012
Decreto-Ley 11/2014, de 7 de octubre, por el que se modifican los Decretos leyes 8/2014, de 10 de junio, 6/2014, de 29 de abril, y 9/2014, de 15 de julio, y por el que se adoptan medidas relativas a las subvenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, 9-14/DL-000011
Decreto-Ley 10/2014, de 29 de julio, por el que se conceden suplementos de crédito para atender la reparación de los daños causados por los temporales de lluvia y se establecen normas para la aplicación del Fondo de Contingencia en el año 2014, 9-14/DL-000010
Decreto-Ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa EMPLE@30+, 9-14/DL-000009
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, 9-14/DL-000008
Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, 9-14/DL-000007
Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa EMPLE@JOVEN y la «Iniciativa @MPRENDE+», 9-14/DL-000006
Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, 9-14/DL-000005
Decreto-Ley 4/2014, de 11 de abril, por el que se adoptan las medidas urgentes necesarias en relación con el procedimiento de reapertura de la mina de Aznalcóllar y se complementan las disposiciones recogidas a tal fin en el Decreto-Ley 9/2013, de 17 de diciembre, 9-14/DL-000004
Decreto-Ley 3/2014, de 8 de abril, por el que se modifica la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía, 9-14/DL-000003
Decreto-Ley 2/2014, de 8 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con la aplicación del Acuerdo de 28 de diciembre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Contrato-Programa entre el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía para el periodo 2013-2015, 9-14/DL-000002
Decreto-Ley 1/2014, de 18 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015, 9-14/DL-000001

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía <<http://www.parlamentodeandalucia.es>>.

Tabla 7. Proyectos de ley 2013/2014

Ley 9-13/PL-000001, por la que se aprueba el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017

Ley 9-13/PL-000002, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (procedente del Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril)

Ley 9-13/PL-000003, de crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las Elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 25 de marzo de 2012

Ley 9-13/PL-000004, por la que se modifica la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía

Ley 9-13/PL-000005, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014

Ley 9-14/PL-000001, de Transparencia Pública de Andalucía

Ley 9-14/PL-000002, por la que se modifican la Ley 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación in vitro y la Ley 1/2007, de 16 de marzo, por la que se regula la investigación en reprogramación celular con finalidad exclusivamente terapéutica

Ley 9-14/PL-000003, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (procedente del Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril)

Ley 9-14/PL-000005, del Consejo Andaluz de Concertación Local

Ley 9-14/PL-000007, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía.

Tabla 8. Comparativa clasificación económica de ingresos 2013-2014 (en millones de euros)

	2013 (1)	%	2014 (2)	%	% Var. (2)/(1)
Impuestos directos del ejercicio	4.822,1	18,6	4.741,6	18,6	-17 %
Impuestos indirectos del ejercicio	8.389,1	32,4	8.365,1	32,8	-0,3 %
Tasas, precios públicos y otros ingresos	757,7	2,9	739,8	2,9	-2,4 %
Transferencias corrientes del ejercicio	9.623,8	37,2	9.568,6	37,6	-0,6 %
Ingresos patrimoniales	34,8	0,1	28,2	0,1	-19,0 %
Liquidaciones del sistema de financiación (*)	-21,4	-0,1	73,1	0,3	-422,1 %
Total operaciones corrientes	23.606,1	91,3	23.516,3	92,3	-0,4 %
Enajenación de inversiones reales	350,0	1,4	292,6	1,1	-16,4 %
Transferencias de capital	1.909,6	7,4	1.666,0	6,5	-12,8 %
Total operaciones de capital	2.259,6	8,7	1.958,6	7,7	-13,3 %
Total oper. no financieras	25.865,7	100,0	25.474,9	100,0	-1,5 %
Activos financieros	19,5	0,4	11,1	0,3	-43,0 %
Pasivos financieros	4.821,5	99,6	4.133,6	99,7	-14,3 %
Total operaciones financieras	4.841,0	100	4.144,7	100,0	-14,4 %
Total capítulos	30.706,7		29.619,6		-3,5 %

Fuentes: elaboración propia a partir de los datos disponibles en <http://www.parlamentodeandalucia.es> <http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/proy_presupuesto2014/IEF/ief-3.pdf>.

En materia presupuestaria debe señalarse el significativo descenso producido en los ingresos. Así, entre el presupuesto de 2013 y 2014, la disminución de los mismos ascendió a un -3,5 %. El descenso de los ingresos, traducido en la correspondiente reducción de los gastos, supuso, entre otras cosas, la reducción de los gastos de varias consejerías. Destacan por el elevado porcentaje de disminución, los gastos de las consejerías de Justicia e Interior y de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. También debe prestarse atención a la reducción de los gastos tanto del Parlamento de Andalucía como del Consejo Audiovisual de Andalucía, dos instituciones estatutarias que ya habían experimentado menguas significativas de sus presupuestos de gastos en el ejercicio anterior.

3. Conocimiento y valoración del presidente del Gobierno de la Junta de Andalucía

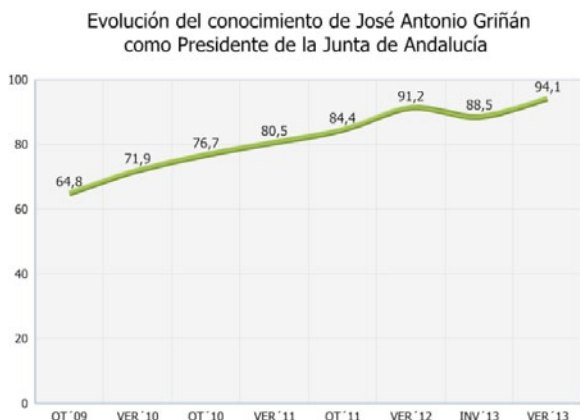
En el verano de 2013 el entonces presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, era conocido por más del 94 % de la población andaluza. Su conocimiento se había incrementado en esos tres años como presidente de la Junta de Andalucía en casi 30 puntos, pero su valoración fue descendiendo paralelamente al incremento de su grado de conocimiento. En efecto, desde una valoración del 5,27 al inicio de su mandato presidencial en 2009 hasta el 3,93 en el verano de 2013, la valoración del entonces presidente desciende 1,30 puntos sobre diez.

Tabla 9. Resumen del presupuesto de gastos desglosado por consejerías (2013-2014)

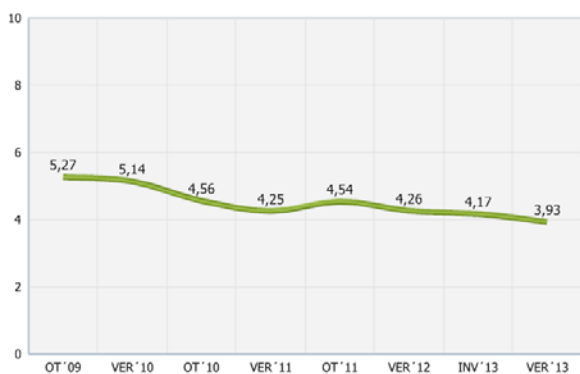
Secciones consolidadas	Presupuesto 2013	Presupuesto 2014	% Var.
01. Consejería de la Presidencia e Igualdad	225.888.810	222.467.301	-1,5
02. Parlamento de Andalucía	44.685.275	42.790.092	-4,2
03. Deuda Pública	3.581.617.880	3.205.462.149	-10,5
04. Cámara de Cuentas de Andalucía	9.264.642	9.112.317	-1,6
05. Consejo Consultivo de Andalucía	3.342.671	3.338.171	-0,1
06. Consejo Audiovisual de Andalucía	4.980.566	4.621.639	-7,2
09. Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.	160.031.463	156.807.059	-2,0
10. Consejería de Hacienda y Administración Pública	192.696.762	186.481.164	-3,2
11. Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo	2.543.751.475	2.450.424.303	-3,7
12. Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	10.149.964.852	9.955.006.129	-1,9
13. Consejería de Educación, Cultura y Deporte	6.250.166.347	6.059.793.225	-3,0
14. Consejería de Justicia e Interior	560.592.209	526.807.044	-6,0
15. Consejería de Fomento y Vivienda	574.188.080	561.710.697	-2,2
16. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural	785.184.571	725.361.154	-7,6
17. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	863.951.296	757.250.317	-12,4
18. Consejería de Turismo y Comercio	119.117.764	117.603.917	-1,3
31. Gastos Directos Consejerías	116.454.811	116.454.811	-
32. Transf. CC.LL por PIE	2.509.063.343	2.508.371.550	0,0
33. Fondo Andaluz de Garantía Agraria	1.502.530.261	1.502.530.261	-
34. Pensiones Asistenciales	29.229.748	27.237.360	-6,8
35. Participación de las Entidades Locales en Tributos de la Comunidad Aut.	480.000.000	480.000.000	-
Total	30.706.702.826	29.619.630.660	-3,5

Fuentes: elaboración propia a partir de los datos disponibles en http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/proy_presupuesto2014/IEF/ief-3.pdf.

Gráfico 1. Evolución del conocimiento y la valoración del presidente José Antonio Griñán



Evolución de la valoración del Presidente de la Junta de Andalucía



Fuente: EGOPA-Verano 2013.

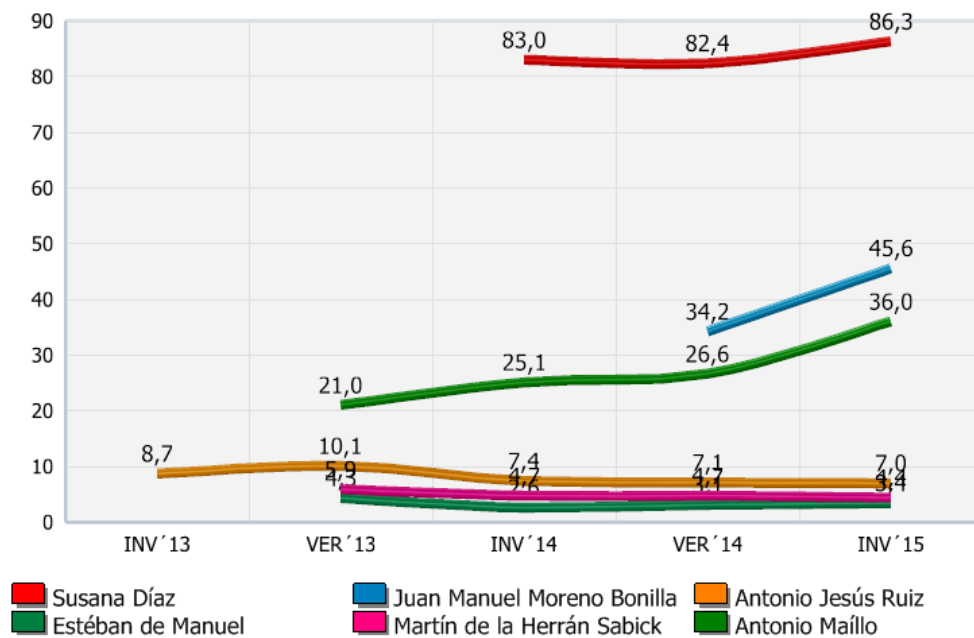
El Estudio General de la Opinión Pública de Andalucía de finales de 2014 (EGOPA-Invierno 2015), revela un conocimiento muy amplio por parte de la población andaluza de Susana Díaz Pacheco, tanto en su papel de líder de la política andaluza como en el más institucional de presidenta de la Junta de Andalucía. En diciembre de 2014 era conocida por más del 86,3 % de la población andaluza. Como puede observarse en el siguiente cuadro, es la presidenta de la Junta la líder política más conocida en Andalucía, muy por delante del líder del PP, Juan

Manuel Moreno Bonilla con un 45,6 % de conocimiento, del líder de IU, Antonio Maíllo, con un 36 % de conocimiento y muy distanciada de los líderes del PA, Antonio Jesús Ruiz —7,0 %—, de Martín de la Herranz, de UPyD (4,4 %) y de Esteban de Manuel, de EQUO (3,4 %).

En relación con las valoraciones de la actividad de la presidenta de la Junta de Andalucía, éstas han concluido a finales de 2014 con una posición media de 5 puntos sobre 10. En relación con el resto de líderes andaluces y miembros de su gobierno, es la líder política andaluza que obtiene la valoración media más elevada. En enero de 2013 la valoración que se le otorgaba al entonces presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, es de 4,17.

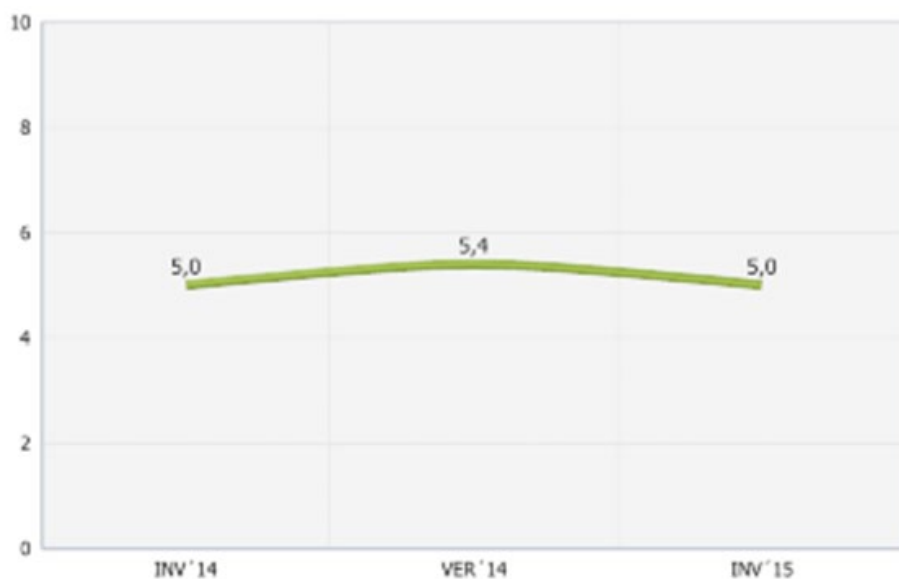
La valoración media conferida al Gobierno de la Junta de Andalucía durante estos dos años tiene un punto de inflexión en el segundo año. Si bien en 2013 la valoración media de la gestión del Gobierno andaluz es claramente negativa —hasta un 58,2 % de los andaluces consideran la gestión del Gobierno andaluz como mala o muy mala—, a partir de finales de 2013 —el cambio en la Presidencia de la Junta se produce en septiembre de 2013—, las valoraciones negativas se reducen en casi 25 puntos —34,7—, quedando situadas a finales de 2014 en un 41 %. Paralelamente, las valoraciones positivas se incrementan desde el verano de 2013 hasta 2014 en más de 17 puntos, pasando de 20,8 a un 77 % los andaluces que consideran que la gestión del Gobierno es buena o muy buena.

Gráfico 2. Evolución del conocimiento de los líderes políticos andaluces



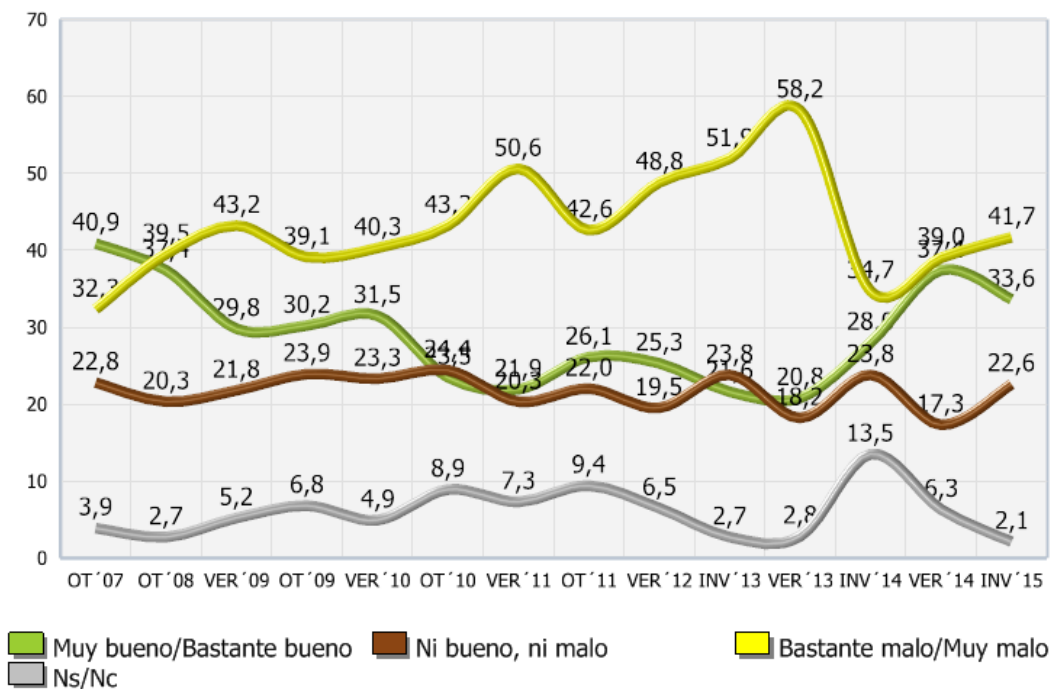
Fuente: EGOPA-Invierno 2015.

Gráfico 3. Evolución de la valoración de la presidenta de la Junta de Andalucía



Fuente: EGOPA-Invierno 2015.

Gráfico 4. Evolución de la valoración de la gestión del Gobierno de Andalucía

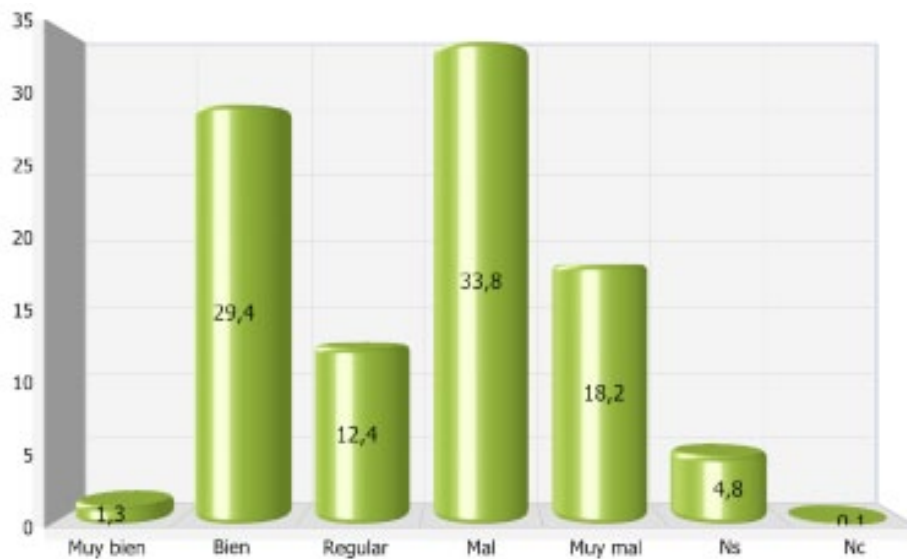


Fuente: EGOPA 2013 y 2014.

Durante estos dos años, 2013 y 2014, el Gobierno, como ya se ha señalado, es de coalición entre el PSOE e IU. Los andaluces orientan sus percepciones prioritariamente hacia una valoración negativa del mismo. En concreto, unas semanas antes de disolverse la coalición, el 52 % de los andaluces consideraban la coalición de Gobierno como «mala o muy mala», frente a un 30,7 % que la considera «buena o muy buena». Como puede observarse en el siguiente gráfico, solamente un 1,3 % de la población andaluza considera la existencia de esta coalición como «muy buena», frente a un 18,2 % que la considera «muy mala». Frente a estas dos posiciones extremas, en los puntos intermedios, también predominando una consideración general negativa, un 29,4 % la consideraba «buena», frente a un mayoritario 33,8 % (que la consideraba, en general, «mala»).

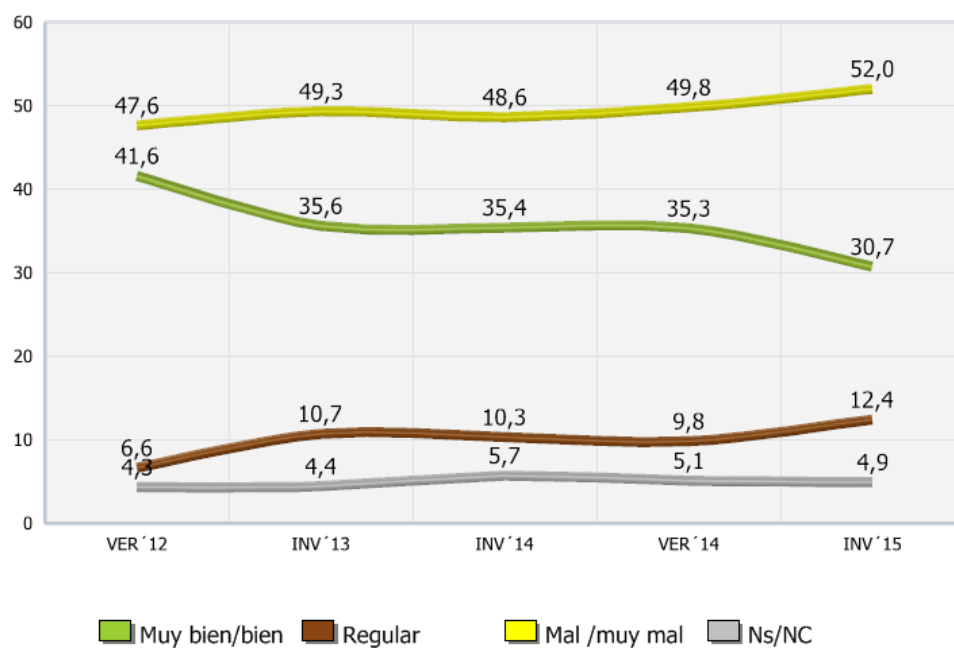
A diferencia de lo que ocurría con la valoración de la gestión del gobierno, la valoración de la coalición de gobierno tiene una evaluación negativa progresiva desde su conformación en 2012 hasta su conclusión en enero de 2015. Así partiendo en el verano de 2012, poco después de constituirse la coalición, de una consideración positiva por parte del 41,6 % de la población andaluza, concluye en enero de 2015, dos años y medio después con 11 puntos menos de valoraciones positivas (30,7 % que la consideran buena o muy buena). Esta evolución se corresponde en el tiempo con un incremento de las percepciones negativas que pasan de un 47,6 a un 52 % y, sobre todo, se incrementan las posiciones «neutras» que se doblan en estos casi tres años, pasando del 6,6 % de la población que emite una consideración de «regular» en el verano de 2012, a un 12,5 % en enero de 2015.

Gráfico 5. Valoración de la coalición de gobierno entre PSOE e IU



Fuente: EGOPA. Invierno 2015.

Gráfico 6. Evolución de la valoración de la coalición de gobierno andaluz PSOE-IU



Fuente: EGOPA. Invierno 2015.

4. Conocimiento y valoración de los consejeros del Gobierno de la Junta de Andalucía

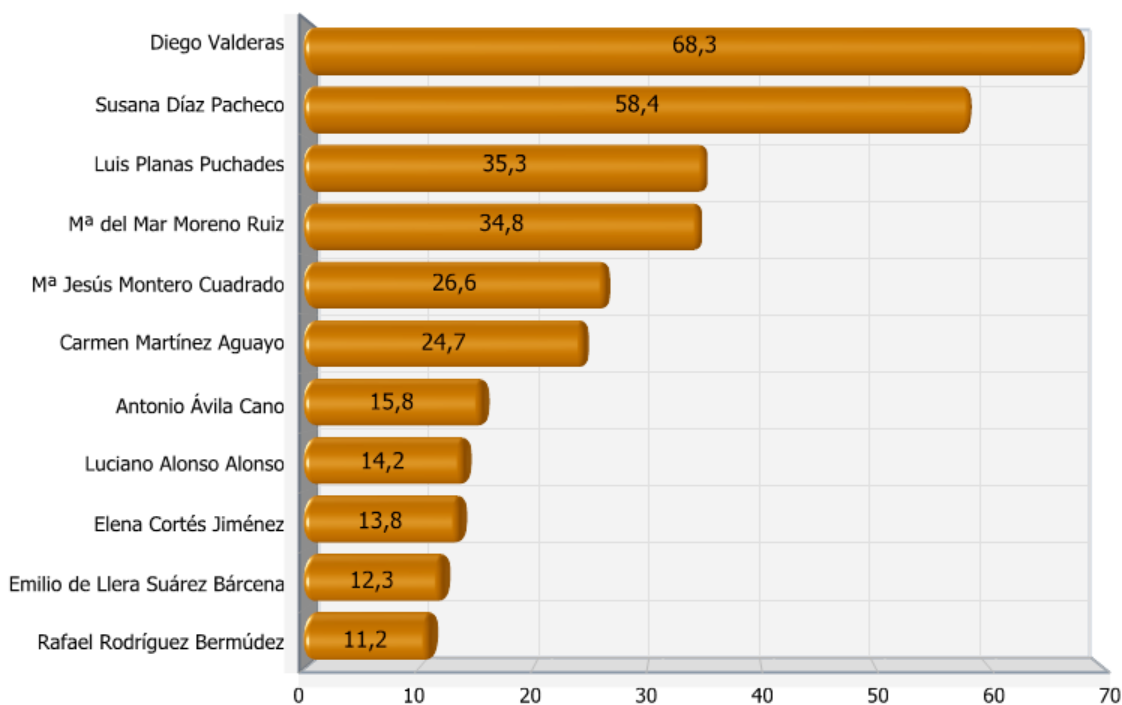
El conocimiento y valoración individualizada de los miembros del Gobierno de la Junta de Andalucía a lo largo de estos dos años tiene una evolución tremendamente significativa. En julio de 2013, el miembro del Gobierno más conocido era su vicepresidente, y Coordinador General del partido coaligado, Diego Valderas. Tras el presidente de la Junta —que hemos analizado en el apartado anterior— el vicepresidente del Gobierno de la Junta era el político más conocido del ejecutivo. Un 68,3 % de la población andaluza, el porcentaje más

elevado —si excluimos al entonces presidente, José Antonio Griñán—, lo identificaba como miembro del Gobierno.

En segundo lugar de conocimiento aparecía la entonces consejera de la Presidencia, Susana Díaz Pacheco, con un 58,4 % de reconocimiento por la población andaluza —diez puntos menos que el vicepresidente Diego Valderas—.

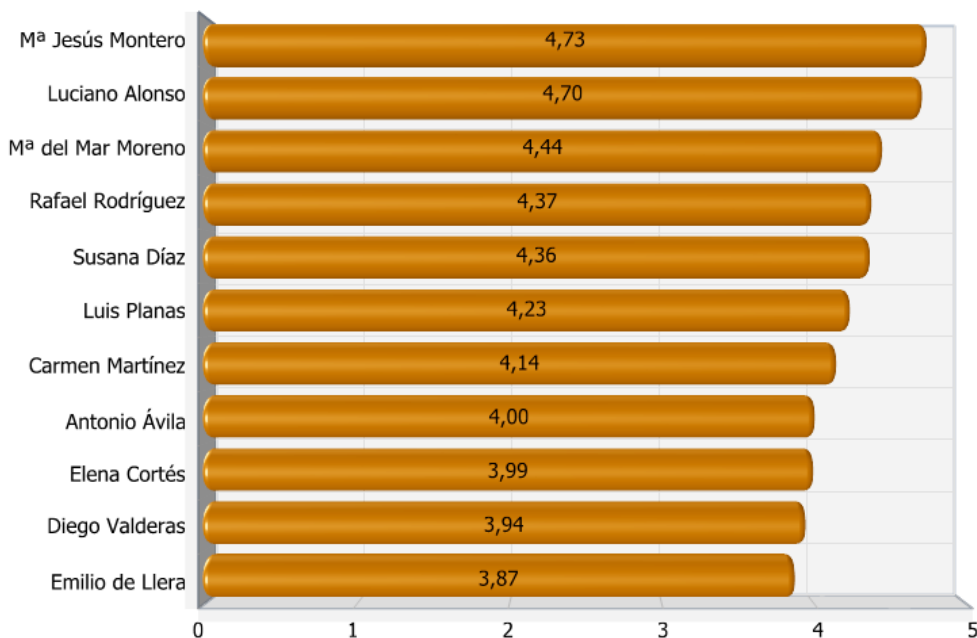
El orden se invierte cuando lo que analizamos es la valoración de los miembros del gobierno en julio de 2013. En ese verano la entonces consejera de la Presidencia, Susana Díaz, era valorada en un 4,36 puntos sobre diez, mientras que el vicepresidente y Coordinador General de Izquierda Unida, Diego

Gráfico 7. Grado de conocimiento del vicepresidente y de los consejeros de la Junta de Andalucía



Fuente: EGOPA-Verano 2013.

Gráfico 8. Valoración media del vicepresidente y de los consejeros de la Junta de Andalucía (verano de 2013)



Fuente: EGOPA-Verano 2013.

Valderas lo era con un 3,94. En cualquier caso en esos momentos —julio de 2013— los miembros del Gobierno que recibían una valoración menos negativa —ninguno llegaba a los cinco puntos— era la consejera de Sanidad, María Jesús Montero y el consejero de Turismo, Luciano Alonso (4,73 y 4,70, respectivamente).

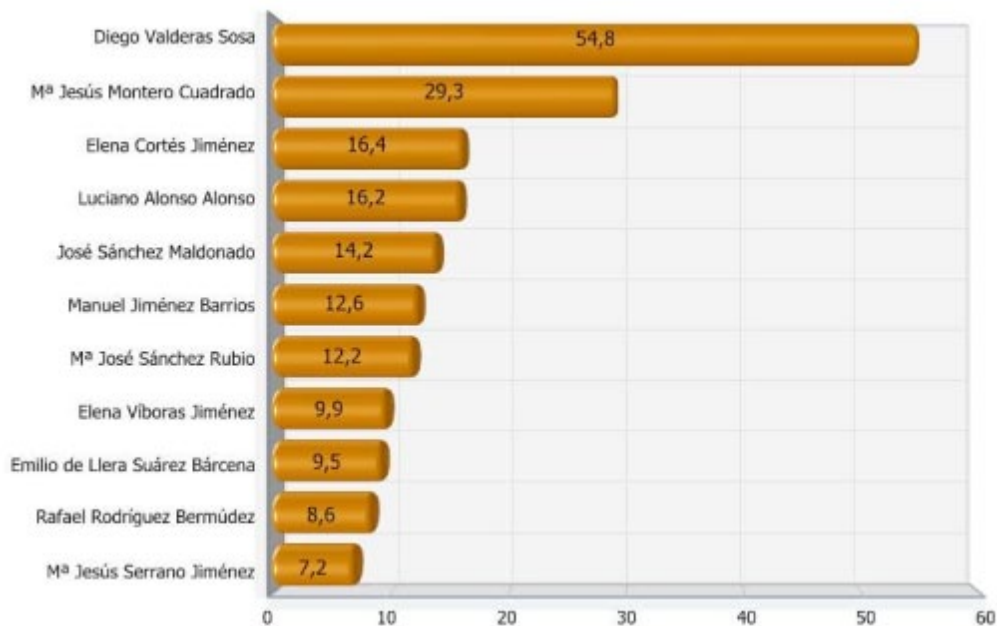
Un año más tarde, en verano de 2014, el vicepresidente del Gobierno y responsable en el mismo de Administración Local y Relaciones Institucionales, Diego Valderas, era identificado como tal por el 54,8 % de la población —casi diez puntos menos que un año antes— y era valorado dos décimas por encima que en 2013.

Al haberse producido ya en esta fecha, verano de 2014, el acceso de Susana Díaz a la Presidencia de la Junta, es la misma consejera, pero ahora de Hacienda, M.ª Jesús Montero, la que se sitúa en segunda

posición de conocimiento tras el vicepresidente. No obstante en esta ocasión es la consejera de Sanidad, Elena Víboras Jiménez, la única miembro del gobierno, junto a la presidenta, que logra una puntuación por encima de cinco puntos (aunque si bien es cierto que con uno de los índices de conocimiento más bajos de todo el ejecutivo —9,9 puntos—).

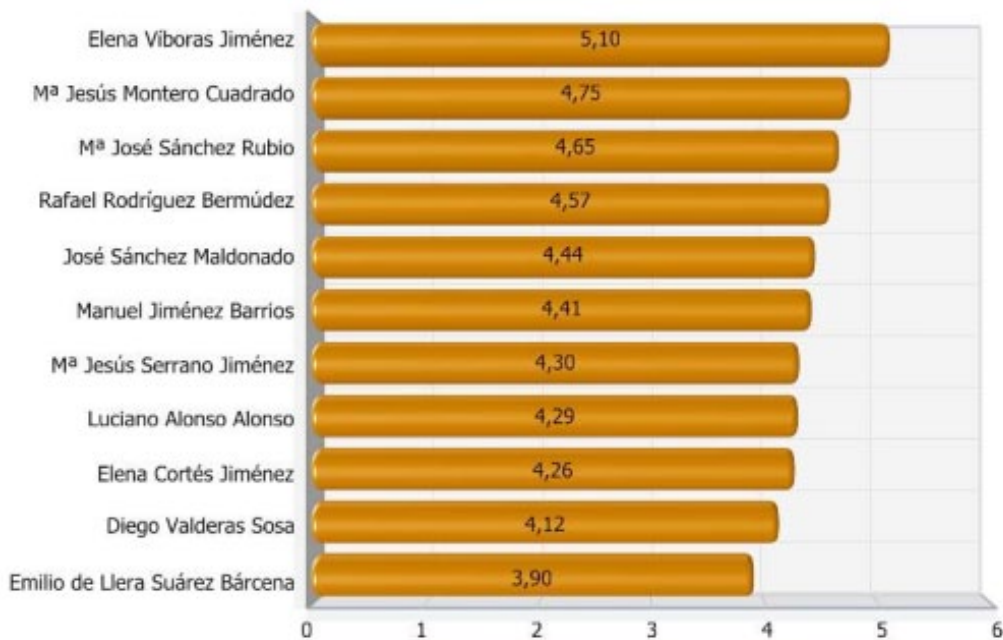
En definitiva, de este abreviado análisis de los resultados del conocimiento y valoraciones de los miembros del Gobierno durante estos años, se podría concluir que en general las valoraciones medias de todos sus miembros se sitúan por debajo de los cinco puntos, contrastando en extremo con las valoraciones que en este segundo año obtiene la que fue presidenta a partir de septiembre de 2013, que se ha situado siempre por encima de los cinco puntos.

Gráfico 9. Grado de conocimiento de los consejeros de la Junta de Andalucía (verano de 2014)



Fuente: EGOPA-Verano 2014.

Gráfico 10. Valoración media de los consejeros de la Junta de Andalucía (verano de 2014)



Fuente: EGOPA-Verano 2014.

Tabla 10. Datos sociobiográficos de los componentes del Consejo del Gobierno andaluz (2013-2014)

	Lugar y fecha de nacimiento	Formación	Profesión	Ocupación anterior	Filiación política/ responsabilidad
José Antonio Griñán Martínez	Madrid, 7 de junio de 1946	Licenciado en Derecho	Inspector Técnico de Trabajo	Vicepresidente Segundo de la Junta de Andalucía	Senador
Susana Díaz Pacheco	Sevilla, 18 de octubre de 1974	Licenciada en Derecho	Política	Senadora por designación autonómica-Consejera de la Presidencia	Secretaria General del PSOE-A
Diego Valderas Sosa	Bollullos Par del Condado (Huelva), enero de 1956	Bachillerato	Gerente de cooperativa	Diputado autonómico	Coordinador General de IULV-CA (cese el 15 de junio de 2013)
Emilio de Llera Suárez Bárcena	Badajoz, 1951	Doctor en Derecho	Fiscal	Fiscal Decano de la Fiscalía Provincial de Sevilla	Independiente
María del Mar Moreno Ruiz	La Carolina (Jaén), 1962	Licenciada en Derecho	Abogada	Consejera de la Presidencia	Vocal de la Ejecutiva regional del PSOE-A
Antonio Ávila Cano	Alcalá la Real (Jaén), 1965	Licenciado en Ciencias Económicas	Profesor Universidad	Consejero de la Presidencia	Miembro de la permanente de la Comisión Ejecutiva Regional del PSOE-A
Carmen Martínez Aguayo	Madrid, 1951	Licenciada en Medicina y Cirugía y especializada en Puericultura y Medicina Familiar y Comunitaria	Médico de Atención Primaria	Consejera de Economía y Hacienda	PSOE-A
Elena Cortés Jiménez	Priego de Córdoba (Córdoba), 1973	Licenciada en Sociología	Política	Concejala Delegada de Educación e Infancia del Ayuntamiento de Córdoba	Responsable de Política Institucional del Consejo Andaluz de IULV-CA y miembro del Comité Central del PCA
Luis Planas Puchades	Valencia, 1952	Licenciado en Derecho	Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social	Embajador Representante Permanente ante la Unión Europea	PSOE-A
María Jesús Montero Cuadrado	Sevilla, 1966	Licenciada en Medicina Cirugía	Gestora sanitaria	Directora médica y directora gerente Hospital Virgen del Rocío de Sevilla	PSOE-A
Rafael Rodríguez Bermúdez	Málaga, 1952	Licenciado en Derecho	Político	Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía	IULV-CA
Luciano Alonso Alonso	Palomero (Cáceres), 1953	Diplomado en Ciencias Sociales y profesor de EGB	Profesor de EGB	Consejero de Turismo, Comercio y Deporte	PSOE-A
Manuel Jiménez Barrios	Bornos (Cádiz), 1957	Diplomado en Relaciones Laborales	Política	Parlamentario andaluz-Portavoz adjunto del Grupo Socialista	PSOE-A
José Sánchez Maldonado	Málaga, 1952	Doctor en Economía	Catedrático de Hacienda Pública	Presidente de la Autoridad Portuaria de Málaga	PSOE-A
María José Sánchez Rubio	Casarabonela (Málaga), 4 de enero de 1954	Licenciada en Psicología y diplomada en Trabajo Social y Gerontología	Cuerpo de Administradores Generales de la Junta de Andalucía	Delegada del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada	PSOE-A
María Jesús Serrano Jiménez	Baena (Córdoba), 1970	Licenciada en Derecho	Política	Alcaldesa de Baena	PSOE-A
Elena Víboras Jiménez	Alcalá la Real (Jaén), 1956	Licenciada en Medicina y Cirugía	Médico de Atención Primaria	Senadora y alcaldesa de Alcalá la Real	PSOE-A

Fuente: elaboración propia.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

LOS GOBIERNOS LOCALES ANDALUCES

Raquel Ojeda García
Universidad de Granada

José Luis Zafra Gómez
Universidad de Granada

1. Introducción

El recorrido de los años 2013 y 2014 por la «pista» del gobierno local, nos hace asomarnos a dos años de mucha intensidad y de cambios normativos e institucionales de profundo calado.

La importancia del gobierno local se resume en la cercanía de los centros de toma de decisiones y de ejecución con respecto a los ciudadanos. El doble ámbito que asumen los gobiernos locales, el político y el administrativo, hace que sea más pertinente hablar de «comunidad política local» (Zafra, 2014: 19) entendida como un sistema político local que, en el caso español, está conformado por los municipios y las diputaciones. Raro es el año en el que el debate sobre el papel de las diputaciones no está presente, como tampoco parece encontrarse una respuesta definitiva a las ambigüedades en torno a la utilización de las distintas fórmulas de intermunicipalidad ni al excesivo número de municipios.

Los principales acontecimientos, modificaciones normativas y reformas institucionales van a producirse entre dos «corchetes» que marcan dos puntos de inflexión, por un lado, al principio del período marcado para este capítulo, es decir, 2013, la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local a través del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y por otro, al final del período analizado, 2014, marcado por la proximidad de la celebración de las elecciones autonómicas de 22 de marzo de 2015. Aunque parezca algo más alejado en el tiempo, sin embargo, el calendario electoral también ha ejercido

cierta influencia en la ralentización o aceleración de los procesos de reforma.

Por tanto, podemos afirmar que 2013 y 2014 han estado profundamente marcados por la aprobación finalmente, a pesar de todos los debates surgidos en torno a los distintos borradores de proyectos de ley, de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 30 de diciembre de 2013 (a partir de ahora LRSAL). El análisis de su tramitación, los informes, las alegaciones y las críticas así como los principales impactos sobre el gobierno local en Andalucía de las mismas, va a ocupar la mayor parte del análisis de la primera parte de este capítulo. A partir de la segunda parte, es decir, desde el epígrafe cuatro en adelante, abordaremos la opinión de los andaluces sobre tres aspectos fundamentales del gobierno en el nivel local, el tema de la transparencia, el grado de interés en la política local y por último, la valoración ciudadana de la confianza en la Administración Local como institución.

En la primera parte, no sólo nos vamos a centrar en la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, sino que también estudiaremos las importantes reformas y modificaciones legislativas que se han producido durante 2013 y 2014 en torno a cuestiones trascendentales, de las que hemos seleccionado y sólo mencionaremos las que se refieren a cuestiones de carácter político, como las relacionadas con la participación (anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía), la transparencia (tras la aprobación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en

Andalucía se aprobó la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía), o la democratización de la memoria. En este sentido también podemos incluir el impulso dado a la cooperación al desarrollo a pesar del contexto de crisis, con el Segundo Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2014-2017.

En cuanto a la capacidad de gobierno y la intermunicipalidad encontramos la reforma de la ley que regula el Consejo Andaluz de Concertación Local (nueva ley reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local de 30 de diciembre de 2014) y que desarrollaremos unas líneas más adelante.

Finalmente, podemos mencionar las cuestiones relacionadas con aspectos más concretos de gestión pública, como las referentes a la transposición por la administración local andaluza de la Directiva de servicios en el mercado interior, y la aprobación del Decreto-ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, con la finalidad de adaptar la norma para el desarrollo de un Plan de protección del corredor del litoral de Andalucía.

Sobre el desarrollo y profundización de la aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, podemos recordar la iniciativa de los Modelos de Ayuntamiento Digital (MOAD), cuya regulación se produjo en 2007 pero que en estos últimos años se le ha dado un impulso con el MOAD_v2. El Modelo de Ayuntamiento Digital (MOAD) es un portal de tramitación electrónica, que permite a los ayuntamientos garantizar el acceso electrónico de los ciudadanos a sus servicios públicos de forma abierta y continuada. A través de este portal, los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades pueden poner a disposición de sus empleados públicos y de la ciudadanía una serie de trámites y servicios locales.

Son ya 281 municipios que están incluidos en este modelo y 100 más que se encuentran en proceso de implantación de dicho portal¹.

2. Breve repaso por las principales modificaciones normativas e institucionales en Andalucía

Según explica la propia Junta de Andalucía en su portal en internet, la intención con el anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, en su última versión de 1 de agosto de 2014² es mantener el compromiso de la Junta hacia un «modelo de gobierno abierto y transparente», por lo que ello implica compartir la información y facilitar a la ciudadanía que acceda a ella para que así, participe en la gestión autonómica y en la local. La participación ciudadana se concibe como un derecho político y de ahí la necesidad de garantizar su promoción y desarrollo³.

Cada Consejería contará con una «unidad de participación ciudadana cuyas funciones se asignarán a una unidad con nivel orgánico mínimo de servicio, que, a estos efectos, actuará bajo la dependencia de la Viceconsejería con el fin de impulsar la participación ciudadana en el ámbito de la Consejería y sus entidades instrumentales y facilitar la aplicación en ese ámbito de los criterios e instrucciones que se establezcan. Asimismo, coordinará todos los procesos participativos que se desarrollen en su ámbito, elaborando metodologías participativas, proponiendo instrumentos y asistiendo técnicamente a los órganos

1 <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiainnovacioncienciayempleo/areas/tic-telecomunicaciones/administracion/paginas/moad.html> [consultado el 20-3-2015].

2 <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cms/export/sites/default/portal/anteproyectoleyparticipacionciudadana.pdf> [consultado el 20-3-2015]

3 <http://www.juntadeandalucia.es/temas/administracion/participacion/participar-instituciones.html> [consultado el 20-3-2015].

implicados en los procesos participativos» (artículo 75 del anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía). En este mismo artículo, en el segundo punto, se establece también la creación de comisiones de participación en cada Consejería con la representación de los distintos centros directivos para asegurar la implementación de la participación ciudadana de forma homogénea en todos los ámbitos de la actuación administrativa de la Junta de Andalucía. Quizá la idea más interesante de esta ley es que dirige la participación hacia los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas pero también a su implementación y, especialmente, a su seguimiento.

Antes de pasar al análisis de la LRSAL y su impacto en los gobiernos locales andaluces, vamos a detenernos brevemente en la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. En su Exposición de Motivos se deja claro que supone la derogación de la Ley de 2007, de 17 de diciembre que creó el Consejo de Concertación Local, precisamente para dar cumplimiento al Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado ese mismo año. En su artículo 95 establecía que «una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales». Mientras que el Estatuto de Autonomía establecía el órgano de concertación del gobierno autonómico con los locales, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, regulaba a través de su artículo 57, la creación del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales⁴. Este órgano da

respuesta a la demanda del municipalismo y por tanto, sirve para sentar ante una misma mesa a los gobiernos municipales y provinciales sin interferencias de otros niveles de gobierno. Por supuesto, se intenta salvar las duplicidades de competencias de ambos órganos pero el hecho es que se ha tenido que aprobar una nueva ley para adaptar el Consejo de Concertación Local a la Ley de Autonomía Local de Andalucía aprobada en 2010 y al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

Esta nueva ley, sin cuestionar la autonomía de cada uno de los entes jurídico-políticos que constituyen ambos niveles de gobierno, reconoce la importancia de un órgano como el Consejo de Concertación Local de Andalucía, en el sentido de establecer de forma permanente un instrumento de concertación, diálogo y colaboración entre el nivel autonómico de gobierno y el local. «Asimismo se destaca el régimen de adopción de sus acuerdos por consenso entre las representaciones de la Junta de Andalucía y de los gobiernos locales, eliminando el carácter dirimente del voto de la Presidencia y el reforzamiento de la Comisión Permanente del Consejo, incrementando el número de sus miembros y elevando el rango de su Presidencia. No obstante lo anterior, se establece un régimen específico para la adopción de acuerdos en el supuesto previsto en el artículo 17.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio».

3. Análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Desde finales del año 2012, buena parte de 2013, así como 2014, los gobiernos locales han estado en el ojo del huracán del debate político. La intención reiterada por parte del Gobierno central de reformar la administración local afectaba directamente a los gobiernos locales andaluces. De ahí que consideremos de máxima relevancia analizar en primer lugar,

⁴ Desarrollado finalmente por el Reglamento de funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado mediante Decreto 263/2011, de 2 de agosto.

el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local⁵, aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013. En segundo lugar, abordaremos las distintas reacciones que surgieron antes de que finalmente se tramitara como ley. Por último, estudiaremos la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con respecto al anteproyecto y los impactos que genera y que puede generar en los gobiernos locales andaluces.

3.1. El anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Este anteproyecto pretendía modificar la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Ley de Bases del Régimen Local (LRBRL). El anteproyecto se enmarca en un contexto de crisis económica y en la generación de políticas de contención del gasto y de ahorro público. En la exposición de motivos quedaba claro que la reforma de la administración local se debía a la adaptación de esta, por un lado, a la última reforma de la Constitución de 2011, en particular, el art 135 que en su nueva redacción recoge el principio de estabilidad presupuestaria para que rijan las actuaciones de las Administraciones públicas y, por otro, a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Según estas últimas reformas normativas se hacía necesario adaptar algunos aspectos de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

Los principales objetivos de la reforma según el anteproyecto eran: «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las

competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas».

3.2. Las reacciones institucionales frente al anteproyecto

Entre las principales reacciones a este anteproyecto, vamos a abordar dos de las más relevantes y que afectan o surgen de forma directa de nuestra Comunidad Autónoma, la del Consejo de Estado⁶, y el informe presentado por la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía⁷.

La posición de la Junta de Andalucía en su informe es de claro rechazo al anteproyecto por los siguientes elementos que aquí abordamos de forma muy resumida. Una de las críticas de mayor calado y que compartimos, es que la reforma propuesta por el Gobierno central a través del anteproyecto analizado supone no una adaptación de la LRBRL a los principios de racionalización y sostenibilidad financiera, sino que va más allá, significa un cuestionamiento del modelo de Estado de las autonomías que, tras la reciente reforma de los estatutos, se había consolidado como un modelo fuertemente descentralizado. La propuesta de reforma no se circunscribe a una cuestión de sostenibilidad, sino que pone en jaque el reparto de poderes entre, por un lado, el Estado

5 <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/fororeforma/wp-content/uploads/2013/04/anteproyectodeley.pdf> [consultado el 10-7-2013].

6 <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/fororeforma/wp-content/uploads/2013/07/dictamenconsejoestado.pdf> [consultado el 10-7-2013].

7 http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/fororeforma/wp-content/uploads/2013/04/informe_ja_anteproyecto.pdf [consultado el 10-7-2013].

central y las comunidades autónomas y, por otro, entre el Estado, las comunidades autónomas y los gobiernos locales.

El anteproyecto, según el informe de la Junta, contravenía a la Carta Europea de Autonomía Local y al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado en 2007. El anteproyecto presentado en 2013 vulneraba, según este informe, la autonomía local al permitir a órganos externos a los gobiernos locales decidir sobre la adecuación de los criterios de sostenibilidad y equilibrio financiero; se trataría pues, de un alejamiento de los procesos de toma de decisiones de los ciudadanos. «Ni la legislación básica puede expandirse y contraerse a mera voluntad del legislador ordinario, ni las competencias descentralizadas (como la regulación sobre servicios sociales) pueden centralizarse ya de manera unilateral» (Informe Vicepresidencia, 2013: 14). En este mismo sentido el Dictamen del Consejo de Estado reconoce que la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución «puede verse cuestionada como consecuencia del eventual vaciamiento competencial de los Municipios y por el hecho de que sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación Provincial» (Dictamen Consejo de Estado, 2013: 26).

La Junta de Andalucía criticaba que dada la envergadura de las propuestas y del menoscabo al modelo actual de gobierno y administración local, el proceso de elaboración había sido llevado a cabo de espaldas a las comunidades autónomas, con demasiado secretismo. Incluso en el informe se llega a afirmar, no sin cierta ironía, que ha sido «autista» la actitud del Gobierno. Esta afirmación contrasta con lo recogido en el dictamen no vinculante del Consejo de Estado. En este texto se reconoce que el procedimiento de elaboración del anteproyecto ha seguido escrupulosamente los criterios de la tramitación, dando cabida a la participación de los

principales actores implicados y que han sido consultados en distintos momentos del procedimiento. En el mes de febrero de 2012 se creó un grupo de colaboración administrativa coordinado en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública. De este grupo surgió un informe que sirvió de base a una primera propuesta normativa de reforma de la LRBRL. Posteriormente se abrió un período de reflexión con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En diciembre de 2012, el Instituto de Estudios Fiscales elaboró el «Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local y por la limitación de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas de los municipios». El 18 de febrero de 2013 se elaboró un nuevo texto normativo que fue sometido a trámite de audiencia y que se insertó en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Finalmente, el 24 de mayo de 2013 se elaboró una propuesta de texto definitivo (Dictamen del Consejo de Estado, 2013: 7). También es cierto que en dicho dictamen se recoge que la postura general de las comunidades autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha sido muy crítica ante las propuestas del anteproyecto.

El intento de armonización que parece suscribir el anteproyecto, es decir la puesta en marcha de una técnica para ejercer, en el marco de nuestro sistema constitucional, una distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, es precisamente, el principio que impide que el Estado pueda invocar o recurrir a la armonización como título sustantivo, es decir, la armonización nunca puede vulnerar la delimitación de competencias ya existente (Informe Vicepresidencia, 2013: 14). Por otra parte, como decíamos más arriba, la idea de que las comunidades autónomas puedan recuperar competencias que pertenecen a los municipios, no

sólo vulnera la autonomía local sino que también, supone un ataque a la democracia local, en donde los órganos de gobierno de los municipios quedan desprovistos de su capacidad de decisión y de fijar y restablecer por si mismos las competencias y los servicios que pueden funcionar mal en un momento determinado o ser ineficientes (Informe Vicepresidencia, 2013: 29 y 43).

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) ya establecía una distribución clara de competencias y determinaba cuáles eran las propias de los municipios.

Otro de los elementos por los cuales la Junta rechaza el fondo de la reforma recogida en el anteproyecto es por querer ahorrar costes en la prestación de servicios. Según la Vicepresidencia, en vez de ahorrar en la gestión de los municipios lo que implica es un incremento notable para las comunidades autónomas que deberán asumir ellas o las diputaciones los servicios desempeñados por municipios, como los de servicios sociales y parte de los de educación y sanidad (Informe Vicepresidencia, 2013: 42 y anexos). «Las medidas de asunción de competencias y servicios por las Diputaciones Provinciales en los supuestos de incumplimiento del coste estándar por los Municipios con menos de 20.000 habitantes, una vez evaluados los servicios, pueden potencialmente afectar a un 96,19 % de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes)» (Dictamen del Consejo de Estado, 2013: 24). De todos los implicados, las diputaciones parecen ser las grandes beneficiadas. Eternamente cuestionadas en las últimas reformas administrativas, se les achaca la culpa de duplicar esfuerzos y costes sin aportar nada sustancial al municipalismo. Sin embargo, tanto la «suplantación» como la «intervención» del municipio por la provincia tal y como recoge el anteproyecto, tienen lugar a instancia de la Administración Central. En ambos supuestos la provincia deberá adoptar

las medidas previstas, según el artículo 61 bis, «en el plazo máximo de un mes desde la recepción de esta comunicación» (enviada por la intervención u órgano que ejerza la tutela financiera).

«La diputación u órgano equivalente adoptará por mayoría simple (...) el acuerdo de intervención temporal del municipio. Transcurrido este plazo sin haberse adoptado el acuerdo se entenderá aprobado». Según el nuevo artículo 26.3 las diputaciones «asumirán el ejercicio de las competencias para la prestación común y obligatoria. Intervención y suplantación no son decisiones potestativas de las diputaciones sino obligaciones impuestas por una decisión estatal» (Informe Vicepresidencia, 2013: 34).

El cuestionamiento sobre la vulneración democrática que señalábamos más arriba, al retirar de los gobiernos locales la capacidad de decidir sobre los servicios públicos que prestan y sus costes, sobre las competencias asignadas y denominadas como propias, y por la capacidad de las comunidades autónomas de decidir sobre aquellos servicios que pueden absorber, centralizando el poder a nivel autonómico, se agrava si tenemos en cuenta, que en el caso de las Diputaciones, sus gobiernos están elegidos de forma indirecta, lastrados por ello, de un déficit de legitimidad muy criticado.

La Junta de Andalucía articuló a través de la página web de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, un foro en el que se invitaba a todos los ciudadanos y los principales actores implicados en dicha reforma a participar exponiendo sus opiniones y además informaba de los distintos textos legales que se estaban publicando⁸.

En cuanto al Consejo de Estado, su aportación más jurídica y menos abiertamente crítica desde un punto de vista político, aprobada el 26 de junio de

8 <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/fororeforma/> [consultado el 10-7-2013].

2013, revisa todo el anteproyecto y cuestiona algunos aspectos del mismo. El primero que podemos señalar y que supone una crítica en profundidad a la reforma propuesta, se centra en la indefinición del término «coste estándar» y de quien asume la responsabilidad de fijar los criterios de evaluación y cuáles van a ser (sin distinción de servicios ni de las peculiaridades de cada municipio). El dictamen afirma que la remisión que hace el anteproyecto a la norma reglamentaria para que se establezca la periodicidad y procedimiento de evaluación de los servicios mínimos municipales, es tan amplia y carente de parámetros legales que puede ser considerada como «una habilitación en blanco al Gobierno» (Dictamen Consejo de Estado, 2013: 20).

En el segundo cuestionamiento realizado por el Dictamen que nos interesa resaltar, se afirma que la referencia permanente al artículo 149.1.13 de la Constitución, sería incorrecta, ya que el anteproyecto lo que establece es un nuevo régimen jurídico aplicable a las entidades locales, «por más que en él se incluyan constantes referencias a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera o se articulen medidas cuyo objetivo último sea el ahorro en el gasto en que aquellas incurren. No hay que olvidar, además, que tales medidas pretenden ser la traslación última al concreto ámbito local del mandato de dar cumplimiento efectivo a los referidos principios de estabilidad y sostenibilidad contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, cuyo fundamento constitucional no se encuentra en el artículo 149.1.13, sino en el artículo 135» (Dictamen Consejo de Estado, 2013: 14).

El Informe de la Junta de Andalucía también criticaba el establecimiento del coste estándar como mecanismo que permite «amputar la naturaleza política» de la autonomía de los municipios. «Una vez establecido el coste estándar si un municipio lo incumple, no podrá alegar prioridad política sino

que deberá soportar el reproche de ineficiencia económica» (Informe Vicepresidencia, 2013: 20).

El principio de sostenibilidad financiera, equilibrio presupuestario y ahorro se ha justificado con una serie de cálculos sobre el total de gasto municipal y los supuestos ahorros si las Comunidades Autónomas asumieran los servicios sociales y parte de los de educación y sanidad, así como lo que se obtendría de la supresión de mancomunidades y entidades locales menores. Sin embargo, estos datos no son completos ni hacen referencia a la necesidad de establecer prospectiva y contextualización de la prestación de dichos servicios y sus costes.

Por todo ello, y a pesar de que son más los temas abordados en el anteproyecto y revisados por estos dos documentos analizados, queremos concluir que el anteproyecto recogía una reforma para la administración local en la que se vulneraba la autonomía local, la capacidad de los gobiernos locales de decidir y no se garantizaba el ahorro y, mucho menos, la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos locales.

3.3. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

El resultado final ha cambiado algunos de los aspectos más criticados por el dictamen del Consejo de Estado, las asociaciones de municipios y algunos presidentes de comunidades autónomas. De esta manera, el coste estándar ha desaparecido pero se ha recogido el «coste efectivo». También, se solicita la aprobación de los municipios para que la competencia que no puede prestar al coste efectivo, quede asumida por la Diputación correspondiente.

La LRSAL de 2013 no se aparta ni un milímetro del fin con el que se promovió la reforma de la LR-BRL de 1985, tras la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es decir, controlar el

gasto de las administraciones locales y garantizar la estabilidad presupuestaria (Salvador, 2014: 36). Según estos planteamientos, los objetivos de la LRSAL son: a) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones Públicas a fin de lograr el cumplimiento del principio «una Administración, una competencia»; b) racionalizar la estructura de la Administración local conforme a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; c) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, y d) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Por tanto, las principales novedades de la LRSAL con respecto a la LRBRL, es la reformulación de las competencias municipales, el reforzamiento del papel de las diputaciones y el mayor control financiero de los presupuestos y especialmente de los gastos locales. Antes de continuar con un breve resumen de las competencias modificadas en la LRSAL, debemos recordar que ni las fuentes de financiación ni la fiscalidad local han cambiado, incapacitando a los municipios a mejorar su situación financiera para una mejor prestación de los servicios públicos locales.

En definitiva, el número de municipios y de diputaciones no se ve alterado en principio, pero sí las competencias asignadas a los gobiernos locales provocando una distorsión del principio de autonomía local, e incluso de la provincial (que no tienen una estructura orgánica ni funcional adaptada a los nuevos requerimientos prestacionales). Además, se produce también una limitación de la autonomía de las comunidades autónomas a la hora de distribuir las competencias hacia los gobiernos locales (Zafra, 2014: 9). Desde luego, el referente de gobierno local articulado en la LRSAL opta más por un modelo de agencia local que no por un gobierno local fuerte orientado a la provisión de servicios de bienestar a la

ciudadanía. Por tanto, la tendencia de la LRSAL impulsada por el gobierno central es justo la contraria que la recogida por el gobierno autonómico andaluz en 2010, con la aprobación de la LAULA (Navarro, 2014: 157).

Si bien, en el anteproyecto las diputaciones se erigían como el mejor nivel de gobierno para gestionar los servicios locales corrigiendo las economías de escala, y se cuestionaba, por tanto, la capacidad de los pequeños municipios, así como la de las mancomunidades y consorcios, en la Ley se cambia el planteamiento y no se discute el rol de las mancomunidades y consorcios. En el nuevo texto, la LRSAL establece que las diputaciones coordinarán los servicios de todos los municipios (no sólo de los de menos de 20.000 habitantes), a no ser que los municipios demuestren que pueden ofrecer el servicio por debajo del coste efectivo. Las diputaciones al poder coordinar los servicios de los municipios que no pueden prestar el servicio según el «coste efectivo» calculado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pueden decidir sobre cómo se presta el servicio (incluyendo las fórmulas intermunicipales de mancomunidades y consorcios), pero necesitan de la aprobación del municipio (Toscano Gil, 2014: 39). De esta manera, se ha intentado salvar la crítica realizada al anteproyecto sobre la violación de la autonomía local reconocida constitucionalmente y en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, pero a pesar de esta mejora en el texto final sobre el propuesto, la autonomía local queda vulnerada al tener que mostrar los municipios su capacidad de gestión más eficiente que la de las diputaciones, es decir, se presupone su ineficiencia y se limita finalmente, su autonomía bajo criterios economicistas.

Sobre las comarcas y las áreas metropolitanas, el mismo Toscano Gil (2014: 409), afirma que en el caso de las comarcas, en aquellas comunidades

autónomas donde ya están funcionando, seguirán desempeñando una función de coordinación y de prestación de servicios, tal y como deben hacer las diputaciones. Sin embargo, en el caso de las áreas metropolitanas, «ni están ni se les espera». Es decir, no es una entidad local que haya visto mejorar su papel ni tampoco desaparecen en la actual legislación, es como si no se hubiera querido cuestionar el poder de las grandes ciudades, y como si las debilidades en la gestión pública, los déficits presupuestarios o la ineficiencia fueran sólo una cuestión que afectara a los municipios pequeños (Toscano Gil, 2014: 40).

Por último, señalar que a través de las disposiciones es donde se produce una auténtica revolución del ámbito competencial del gobierno local que debe ser cuestionado. En la disposición adicional décima de la LRSAL se establece que las Comunidades Autónomas asumirán las competencias relativas a la educación, la disposición transitoria primera que las comunidades autónomas asumirán las competencias relativas a la salud, y la disposición transitoria segunda, que las comunidades autónomas asumirán las competencias relativas a los servicios sociales. Este cambio mantiene en el texto legal final una clara vulneración constitucional al principio de autonomía local.

4. Sobre la transparencia: rendición de cuentas, estabilidad presupuestaria y deuda viva

La ciudadanía viene reclamando durante los últimos años mayor responsabilidad en las actuaciones públicas y el ámbito local no deja de estar sujeto a esta exigencia. Esta necesidad de aumentar el nivel de información se materializa a través del término transparencia, que aunque tradicionalmente se ha asociado a un concepto de rendición de cuentas,

actualmente en un sentido amplio, incluye otros muchos aspectos que preocupan a la ciudadanía como: evitar un mal uso de los fondos públicos, ineficiencias, corrupción y abusos por ejercicio de la función pública, favorecer la participación ciudadana en el ejercicio de la función pública, entre otras (Alonso y García-García, 2014).

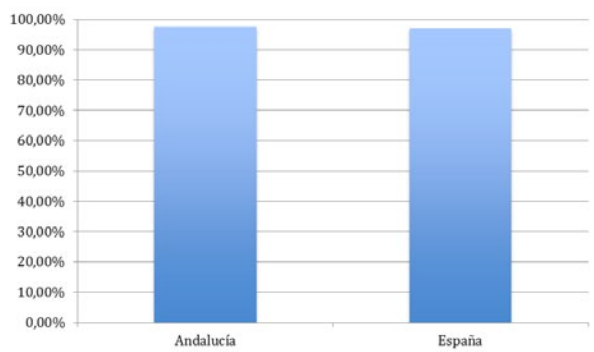
En este contexto, tal y como hemos indicado en epígrafes anteriores, se ha desarrollado por parte del legislador, tanto a nivel nacional —Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información—, como a nivel de la Comunidad Autónoma Andaluza —Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía—, un nuevo marco jurídico para el desarrollo de la transparencia.

Centrándonos en el concepto principal de rendición de cuentas éste debe de considerar el cumplimiento por parte de los ayuntamientos de la obligación de remisión de información financiera, así como, el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria, principalmente. En este sentido, en primer lugar, es un factor importante a tener en cuenta el grado o nivel de rendición de la información financiera de las entidades locales. Así, el gráfico 1, muestra la comparación entre el porcentaje de municipios que remiten la información obligatoria —liquidación del presupuesto de la entidad local— según la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales de ayuntamientos andaluces y el conjunto de ayuntamientos españoles.

Concretamente, se puede apreciar cómo los ayuntamientos andaluces mantienen un porcentaje de remisión de este tipo de información similar —e incluso ligeramente superior— al presentado por el conjunto de ayuntamientos españoles.

Sin embargo, el gráfico anterior no refleja la información relativa a la remisión de la cuenta general de la entidad local. En este sentido, es necesario aclarar que con el artículo 212.5 del Texto Refundido

Gráfico 1. Porcentaje de ayuntamientos que han remitido la liquidación del presupuesto del ejercicio 2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que reconoce la obligación de remitir la Cuenta General al Tribunal de Cuentas, que las consecuencias del incumplimiento de la misma, reguladas en el artículo 36.1 de la Ley de Sostenibilidad Financiera, se han visto modificadas a través de la disposición final

tercera de la Ley de Racionalización de la Administración Local, introduciéndose la posibilidad de retener el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda, y hasta que se considere cumplida tal obligación de remisión. En este sentido, tal y como muestra la tabla 1, la administración local andaluza podría presentar serios problemas en relación con los fondos de tales transferencias debido a que más de la mitad de los mismos no ha remitido tal información. Es necesario indicar que este escenario presente expectativas de mejora durante el actual ejercicio debido al retardo que se produce a la hora de remitir esta información a los órganos correspondientes.

Una vez analizados los requisitos acerca de la remisión de información, otro aspecto muy importante es identificar qué porcentaje de ayuntamientos cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de Contabilidad Nacional, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC).

Tabla 1. Entidades locales andaluzas que no han remitido la cuenta general de 2013

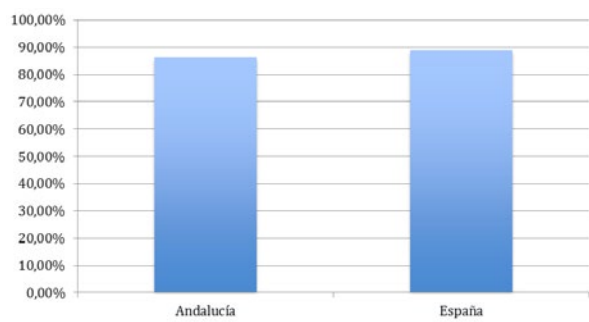
Tramo población	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total general
Ayuntamiento	47	31	31	81	47	36	56	64	393
Más de 100.000		3			1	1	1		6
De 50.001 a 100.000	1	3		1		1	3	2	11
De 10.001 a 50.000	3	12	4	14	10	3	8	14	68
De 5.001 a 10.000	6	7	5	12	3	7	4	22	66
De 1.001 a 5.000	8	5	16	28	18	16	28	23	142
De 501 a 1.000	9	1	4	16	6	7	5	2	50
Hasta 500	20		2	10	9	1	7	1	50
Diputación		1							1
Entidad local menor	1	3	1	3	2	4	1	1	16
Total general	48	35	32	84	49	40	57	65	410

Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía (fecha de medición 4-2-2015).

Y es que, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) obliga a las entidades locales al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de regla de gasto, de límite de deuda y del periodo medio de pago. Además, la Ley prevé una serie de informes sobre el cumplimiento de dichos objetivos en las distintas fases del ciclo presupuestario, estableciendo unas obligaciones de suministro de información, principalmente contable, que se desarrollan por la Orden Ministerial HAP/2105/2012, de 1 de octubre. A través de esta orden se establecen una serie de especificaciones del contenido de la información que debe ser remitida así como, la frecuencia y la forma de suministro para cumplir así con eficacia con la instrumentación del principio de transparencia (Vela Bargues, 2014).

En este contexto, el gráfico 2 muestra que, en general, los ayuntamientos españoles cumplen en un alto porcentaje con este principio, lo que permite que en su mayoría aporten un valor positivo al conjunto consolidado del déficit de las administraciones públicas españolas.

Gráfico 2. Porcentaje de ayuntamientos que cumplen el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria en términos (SEC) (2013)

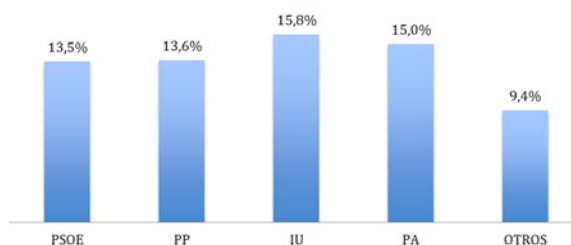


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

Sin embargo, dado el carácter político del anuario, es necesario reflejar la variable anterior en base al signo político de los municipios andaluces. Este análisis se realiza en base a la existencia de numerosas evidencias en la literatura que relacionan determinadas decisiones financieras-fiscales de los ayuntamientos (Rogoff, 1990; Gonçalves y Veiga, 2007) y su ideología política (Pérez-López *et al.*, 2014). Así pues, es necesario considerar la relación entre el porcentaje de cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en términos SEC con el signo político de los partidos que gobiernan el consistorio (gráfico 3).

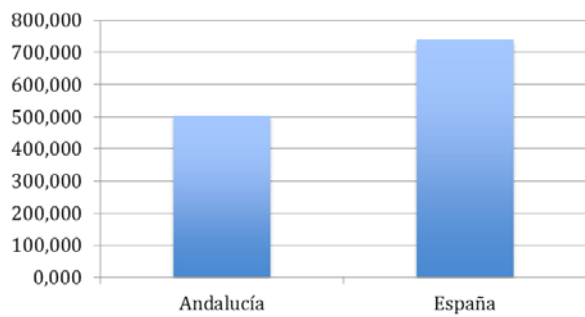
En este caso, en el gráfico 3, se puede observar que el mayor porcentaje de ayuntamientos que incumplen la Estabilidad Presupuestaria en términos SEC corresponde a los gobernados por ediles de Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía (15,8 %), Partido Andalucista (15 %) y el Partido Popular (13,58 %), siendo los gobiernos locales gobernados por el Partido Socialista Obrero Español los que presentan un menor porcentaje de inestabilidad presupuestaria (13,49 %) dentro del conjunto de partidos que tienen carácter nacional.

Gráfico 3. Porcentaje de ayuntamientos que incumplen la Ley de Estabilidad Presupuestaria en función del partido político que gobierna



Fuente: Sistema de Información Local del Ministerio de Administraciones Públicas, Oficina Virtual de Coordinación Financiera con Entidades Locales y Autonómicas y elaboración propia.

Gráfico 4. Nivel de deuda viva per capita (2013)

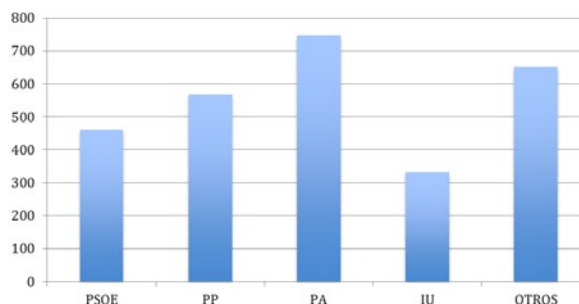


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

Por último, nos gustaría hacer referencia a la situación de la deuda viva ya que la consideración de esta variable resulta fundamental para instrumentar el principio de sostenibilidad financiera. En este sentido, el gráfico 4, muestra que el nivel de deuda viva por habitante en términos medios para los municipios españoles es superior al registrado en 2013 para el conjunto de los ayuntamientos andaluces, por lo que en términos medios, los ayuntamientos andaluces presentan un nivel más sostenible de endeudamiento.

Aunque, tal y como se ha comentado anteriormente, la vertiente ideológica (*partisan*), puede provocar diferencias en las políticas económicas en función del partido que gobierna (Alesina *et al.*, 1999; Magaloni, 2000), ya que tal y como indican autores como Tufte (1978), Tellier (2006) o Pérez-López *et al.* (2014), los partidos progresistas favorecen el aumento del gasto público y, por tanto, del nivel de deuda, mientras que los partidos conservadores defienden las reducciones del presupuesto y, por tanto, deberían presentar menores niveles de deuda, por lo que resulta interesante para el objetivo del presente anuario, reflejar el nivel de deuda per cápita, en

Gráfico 5. Deuda per cápita de ayuntamientos andaluces en función del partido político que gobierna (2013)



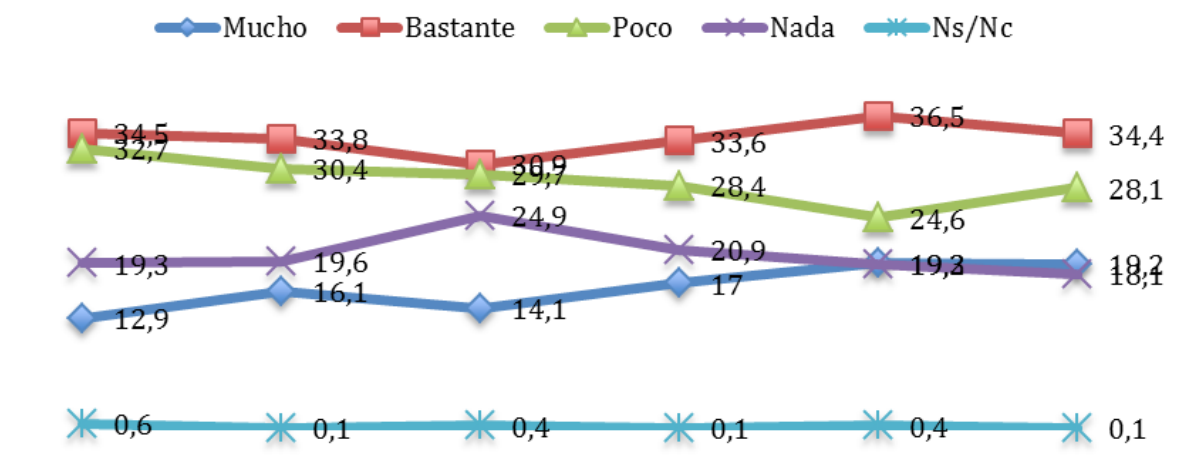
Fuente: Sistema de Información Local del Ministerio de Administraciones Públicas, Oficina Virtual de Coordinación Financiera con Entidades Locales y Autonómicas y elaboración propia.

función de los partidos políticos que gobiernan en los ayuntamientos andaluces.

En este sentido, el gráfico 5 muestra cómo los ayuntamientos que presentan un mayor nivel de endeudamiento por habitante son los gobernados por el Partido Andalucista y el Partido Popular, lo que vendría a rechazar, en parte, los postulados de que los gobiernos progresistas generan un excesivo nivel de deuda per cápita, debido a que el Partido Socialista Obrero Español, que posee el mayor número de gobiernos locales en Andalucía (gobierna en 378 ayuntamientos) presenta menores niveles de deuda viva per cápita que el Partido Popular (gobierna en 265 ayuntamientos) de ideología más conservadora⁹.

⁹ Los estatutos del Partido Popular definen a éste como un partido de centro reformista inspirado en el humanismo cristiano.

Gráfico 6. Grado de interés por la política local en Andalucía (2007-2011)



Fuente: elaboración propia a partir de EGOPA 2007-2011.

5. Grado de interés en la política local

Un aspecto importante a la hora de conocer el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen respecto del desempeño de la administración local, es conocer el nivel de interés que éstos tienen respecto de la política local. Para ello, vamos a considerar los datos proporcionados por el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (CADPEA) en relación con la evolución experimentada en un amplio período (2007-2011), justo antes del período analizado en este capítulo, y tener una visión de partida de este interés por la política local antes de conocer el nivel de confianza sobre la administración local.

Del gráfico 6 se deduce un incremento del interés de la ciudadanía, —aumento de la categoría «bastante» y «mucho», y disminución de la categoría «nada»— por la política local sobre todo a partir de las oleadas del EGOPA realizadas a partir de 2010. Esto nos indica que el interés aumenta a lo largo del período analizado, aunque es necesario señalar que este período está próximo a las elecciones municipales de 2011.

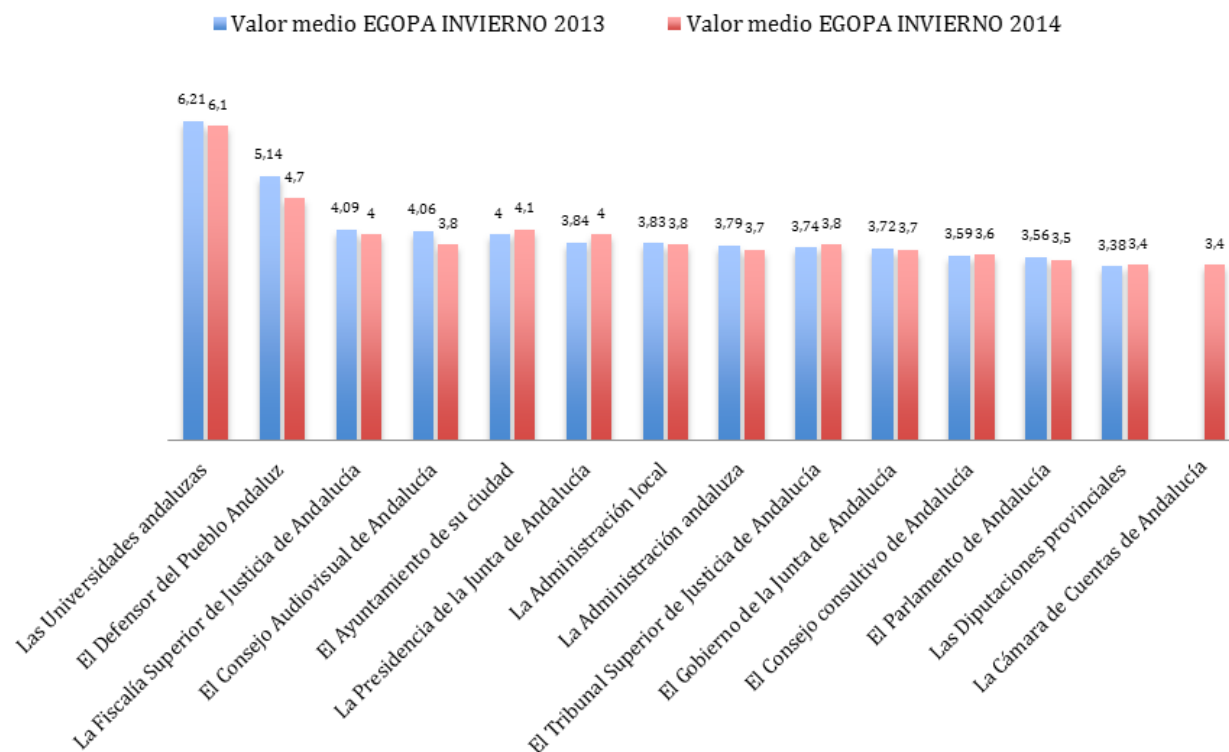
6. Valoración ciudadana de la confianza en la administración local como institución

Tras comprobar el aumento de interés en la política local por parte de los ciudadanos durante los últimos años, sin duda, resulta de gran interés conocer el grado de confianza que los ciudadanos tienen respecto de la administración local.

Para conocer esta valoración, se utiliza el Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (EGOPA) desarrollado por CADPEA donde se incluye una cuestión relativa al grado de confianza que los ciudadanos tienen respecto a las instituciones públicas andaluzas.

En general, de la comparación de los valores medios de 2013 a 2014 (gráfico 7), se recoge un empeoramiento en términos medios de la confianza en las instituciones andaluzas. Resulta llamativo que el nivel de confianza en las instituciones haya caído desde la última vez que se midió este concepto, EGOPA de OTOÑO de 2011, donde la valoración media de las instituciones era de 4,56, mientras que en 2013 es de 4,07, y en 2014 de 3,97. Se aprecia un

Gráfico 7. Grado de confianza en las instituciones andaluzas



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA INVIERNO 2013 y EGOPA INVIERNO 2014.

descontento en el nivel de confianza de la ciudadanía conforme se avanza a lo largo de los ejercicios que comprenden la crisis económica mundial.

De la observación del gráfico 7 puede apreciarse que la confianza de las ciudadanas y ciudadanos en la administración local presenta un valor ligeramente inferior (3,83) a la valoración que en términos medios se hace del conjunto de las instituciones andaluzas (2013 es de 4,07, y en 2014 de 3,97). Destaca el hecho de que la confianza en el ayuntamiento de la ciudad de la persona encuestada es mayor que la confianza en el conjunto de la administración local, ocupando la séptima posición como institución

mejor valorada de un total de catorce (valoración de 4 en 2013 y de 4,1 en 2014).

Concretamente, en relación con la administración local la confianza que la ciudadanía tiene sobre ella ha disminuido igualmente desde las últimas oleadas de EGOPA. Así, del análisis de los datos correspondientes al período 2002-2009 (*Anuario Político de Andalucía 2009*), se observa una valoración media de la confianza en la administración local de 4,62, apreciándose un descenso continuado a partir de 2007, hasta situarse en la última consulta en el 3,8 (EGOPA Invierno 2014), como puede observarse en el gráfico 7.

7. Conclusiones

Los años 2013 y 2014 han estado marcados, en lo referente a los gobiernos locales andaluces, por la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 y la aprobación final de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013. Los municipios, bajo la presunción de su incapacidad para gestionar los servicios públicos bajo los criterios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad fiscal, quedan en esta regulación normativa vulnerados en lo referente a su autonomía de gobierno y administración, a pesar de estar reconocida en la Constitución de 1978. Sin embargo, las diputaciones que durante años han estado cuestionadas como gobierno local, se ven impulsadas tras esta reforma como el nivel de gobierno garante de una gestión más eficiente. Las mancomunidades y consorcios, en el punto de mira durante el proceso de reforma, finalmente, se libran de la quema pero quedan con un estatus igual de ambiguo que bajo la LRBRL.

Además, en el caso andaluz, el intento transformador y el impulso al municipalismo que se dio con la Ley de Autonomía Local de Andalucía en 2010, quedan contrarrestados por el texto de la LRSAL, por tanto, podemos afirmar que no sólo se ha vulnerado el principio de autonomía local, sino también el autonómico. Todo ello bajo el paraguas de una gestión más eficaz y ahorradora que, al menos en este año y medio de andadura, no ha quedado demostrado.

En relación con la transparencia y en concreto con la rendición de cuentas, es posible concluir que la mayoría de los ayuntamientos andaluces cumplen con sus obligaciones en torno a la remisión de cuentas de las liquidaciones presupuestarias con el Ministerio de Administraciones Públicas, que del resultado de sus liquidaciones presupuestarias se deduce que cumplen en su mayoría con el principio

de estabilidad presupuestaria, y que los partidos que desarrollan políticas más conservadoras presentan una mayor deuda viva per cápita. Por otro lado, se aprecia un interés mayor por la política local por parte de los ciudadanos, que no se acompaña con un adecuado nivel de confianza en las instituciones andaluzas, y en particular en la administración local.

8. Bibliografía

- ALESINA, A.; ROUBINI, N. y COHEN, G. D. (1999): *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, The Mit Press.
- ALONSO MAGDALENO, M. L. y GARCÍA-GARCÍA, J. (2014): «Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias», en *Auditoría Pública*, n.º 64, pp. 75-86.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como a nivel de la Comunidad Autónoma Andaluza.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, un nuevo marco jurídico para el desarrollo de la transparencia.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. (2014): «Regímenes locales de bienestar. Rasgos principales y algunos efectos», en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado Autonómico*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Factoría de Ideas.
- PANEA BONAFÉ, L. (2013): *La transposición por la Administración Local de Andalucía de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior*. Sevilla: Consejería de Administración local y Relaciones Institucionales.

- PÉREZ-LÓPEZ, G.; PLATA-DÍAZ, A. M.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L. y LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. (septiembre de 2014): «Operaciones fuera de presupuesto (off budget), factores políticos y deuda municipal. Un estudio empírico aplicando una metodología de datos de panel», en *Gestión y Políticas Públicas*, vol. XXIII, n.º 1, pp. 185-218.
- SALVADOR CRESPO, M. (2014): «El nuevo sistema de competencias de los entes locales: redefinición de las relaciones intergubernamentales», en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado Autonómico*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Factoría de Ideas.
- TOSCANO GIL, F. (2013): «La reforma local y la intermunicipalidad», en FERIA TORIBIO, J. M.: *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Factoría de Ideas.
- VELASCO CABALLERO, F. (2014): *Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. <http://www.idluam.org/images/files/boletines/BOLETIN_46_index_archivos/Page426.htm>.
- ZAFRA VICTOR, M. (2014): «Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local», en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado Autonómico*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Factoría de Ideas.
- TELLIER, G. (2006): «Public Expenditures in Canadian Provinces: An Empirical Study of Politico-economic Interactions», *Public Choice*, 126 (3-4), pp. 367-385.
- TUFTE, E. R. (1978): *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. (2014): «Información Contable y Estabilidad Presupuestaria en la Administración Local», pp. 589-620 en VELA BARGUES, J. M. (ed.) (2014): *La nueva contabilidad de la Administración Local una aproximación normativa, práctica y conceptual*, Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN
ANDALUCÍA

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Universidad de Jaén

1. La intervención judicial contra la corrupción política

Los casos de corrupción centran la atención sobre la actuación de la justicia en la Comunidad Autónoma; en este sentido ha habido un asunto que ha tenido una especial repercusión en la opinión pública. Conocido como el caso de los ERE, ha implicado una intensa investigación judicial sobre varios miembros de la clase política, que tenían —o habían tenido— importantes responsabilidades institucionales dentro de la Junta de Andalucía.

Las vicisitudes e incidencias procesales que ha suscitado este proceso han provocado, desde que se inician las primeras actuaciones judiciales, una tensión notable entre el órgano judicial —focalizada especialmente en la titular del mismo— y algunas personalidades políticas autonómicas que habían sido miembros del Ejecutivo andaluz.

A final del 2014 el Tribunal Supremo (TS) adopta una decisión que desbloquea en cierta medida la situación que se había creado en el juzgado que estaba instruyendo el caso, cuyo volumen para un solo órgano judicial unipersonal suponía un evidente riesgo de dilación con el que perdería su finalidad principal. A partir de aquella resolución del Alto Tribunal, se produce una «fragmentación» del proceso, quedando dividido en tres instancias jurisdiccionales con competencia cada una de ellas establecida en función del tipo de aforamiento que afectaba a los diversos implicados. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se encarga a partir de entonces del enjuiciamiento de quienes tenían la condición de diputados andaluces y en consecuencia

aforados autonómicos. El TS atraía a su competencia el proceso que afecta a quienes —antes Presidentes o miembros de Gobiernos de la Junta— disfrutaban ahora del status de representantes (diputados o senadores) de la Cortes Generales, y por tanto debían estar sometidos a su competencia jurisdiccional de acuerdo con las previsiones constitucionales en materia de aforamiento y prerrogativas parlamentarias. La investigación del resto de implicados quedaría bajo la jurisdicción del órgano que comenzó el procedimiento. De esta manera, el peligro de evitar un más que probable colapso judicial si se mantenía la concentración de un caso con proyección personal e institucional múltiple, se resuelve adoptando un criterio que sin duda resulta funcional en cuanto a las posteriores secuencias procesales, pero que puede generar resoluciones finales incoherentes e inclusive contradictorias sobre la calificación eventualmente delictiva de unos mismos hechos, o las sanciones penales que en su caso se puedan adoptar contra los numerosos implicados (más de doscientos).

La justicia en Andalucía viene marcada en el 2014 por algunos otros asuntos de especial impacto social y mediático. Aunque no estrictamente relacionados con el fenómeno de la corrupción, sin embargo la negativa gestión por parte de diferentes Administraciones (Junta de Andalucía, Ayuntamiento de Carboneras) del conocido también como «caso del Hotel Algarrobico» ha dado lugar a un procedimiento judicial complejo, con perfiles y problemáticas que involucran a las instituciones políticas que cuentan con competencias en materia de medio ambiente, planificación urbanística y costas (Estado, Comunidad Autónoma). En su desarrollo

procesal se están produciendo resoluciones de distinta orientación, e inclusive contradictorias por completo. El dato más representativo de este tipo de paradojas judiciales es el que ha protagonizado la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, con dos sentencias dictadas por secciones diferentes, que se oponen abiertamente en sus conclusiones a propósito de la legalidad de la construcción realizada dentro de uno de los espacios naturales protegidos más emblemáticos de Andalucía.

2. La situación de la Justicia en Andalucía desde la perspectiva que ofrecen los Informes anuales del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

La información que suministra el TSJA en las Memorias anuales resulta bastante ilustrativa no sólo de los posibles avances y progreso en su caso del funcionamiento de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma, sino igualmente de las asignaturas pendientes y los problemas aún no resueltos que lastran aún su imagen institucional ante la ciudadanía¹.

En este sentido el primer dato que destaca en el diagnóstico sobre la organización judicial en Andalucía es el de una todavía elevada tasa de litigiosidad, que no varía ni se reduce sustancialmente respecto de años anteriores (1.856.887 asuntos en el año 2013, 1.870.148 en el 2014). Se observa cómo la mínima tendencia decreciente que se había producido respecto de años anteriores al 2013, se inclina de nuevo en un sentido ascendente en el 2014. En el

año 2013 la disminución se explica por el efecto de la Ley de Tasas aprobada en la presente legislatura, si bien en las primeras instancias, y en concreto en las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa, no parecía haber tenido el mismo efecto en cuanto al número de asuntos tramitados. En contraposición a esta reducción en segunda instancia, se observaba en ese período un creciente aumento de las peticiones de justicia gratuita, cuyo incremento está ocasionando como efecto colateral una sobrecarga del sistema de turno de oficio.

Finalmente, el porcentaje tan elevado que sigue manteniéndose en la jurisdicción penal (78 % del total en 2013 y 75 % en el 2014), pone de relieve sin duda la imperiosa necesidad de una reforma legislativa, cuya competencia obviamente no corresponde a las autoridades autonómicas andaluzas.

Por otro lado, en el 2014 se ha producido un aumento muy significativo de litigiosidad en el orden de la jurisdicción contencioso-administrativa (45 % más), especialmente en los juzgados unipersonales (59 % más respecto del año anterior), lo que se explica fundamentalmente por la conflictividad que se ha producido procedentes de cuestiones que afectan a personal estatutario y funcionarios, y en especial en cuestiones relacionadas con salarios y jornadas de trabajo.

Los datos precedentes —tasa del 20 % (2013) y 21 % (2014), del conjunto de la litigiosidad a nivel nacional— conducen a una situación que afecta de manera muy negativa tanto a la calidad de la Administración de Justicia en el territorio de la Comunidad, como a la garantía constitucional de un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24, CE).

El problema tiene además una difícil solución con la actual planta judicial y la política extraordinariamente restrictiva en cuanto a la creación de nuevos órganos judiciales; dos premisas que impiden resolver el problema de la congestión en los

¹ Se van a utilizar aquí como parámetros de referencia informativa las Memorias presentadas por el TSJA, correspondientes a los dos últimos años (2013 y 2014), disponibles en la página web del Consejo General del Poder Judicial <<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Andalucia--Ceuta-y-Melilla>>.

juzgados, con un número anual de casos resueltos inferior al que ingresan en aquéllos. Precisamente la jurisdicción social es sin duda la que está soportando las consecuencias de la crisis económica en todos los sectores empresariales, lo que implica la generación de un elevado nivel de conflictividad que alcanza en especial al funcionamiento de los juzgados de lo social, en forma de sobre carga de trabajo y dilaciones procesales.

A los anteriores problemas, se añaden otras dificultades, como el número de resoluciones no ejecutadas (461.008 en el 2013; algo menor en el 2014, con 455.930)²; se trata de una disfunción preocupante en la medida en que repercute de forma muy negativa sobre el derecho fundamental a la tutela judicial, cuya garantía —según una dilatada doctrina de nuestro Tribunal Constitucional (TC)— exige siempre y en todo caso el cumplimiento efectivo de las resoluciones dictadas por jueces y tribunales de justicia.

En lo que respecta al personal al servicio de la Administración de Justicia en Andalucía, la *ratio* de funcionarios por número de habitantes (88,9 por cada 100.000 mil) sigue siendo notable y supera la que existe a nivel europeo. Sin embargo, estos datos razonables y positivos no pueden esconder la problemática que supone la considerable dispersión territorial de los recursos en materia de personal derivada de la organización de la planta judicial.

La estructura organizativa de la justicia en nuestra Comunidad Autónoma camina en la misma dirección hacia la que apuntan los últimos planteamientos de reforma de la oficina judicial. Se está

comenzando a promocionar una clara tendencia a la «colegialidad» en el funcionamiento de los partidos judiciales, lo que permitiría la racionalización de los gastos de personal y materiales, y el mejor aprovechamiento y rentabilidad procesal de los recursos disponibles. La implementación de este proyecto no se está realizando sin embargo de forma coherente, ya que se enfrenta a medidas que imposibilitan su materialización efectiva. Así, la falta de creación de nuevos juzgados y nuevas plazas judiciales impide que varias promociones de jueces puedan hacerse cargo como titulares de órganos judiciales, optando por métodos (jueces de apoyo o de refuerzo) que no está solucionando las demandas de los ciudadanos en favor de una Justicia eficiente y rápida en el ejercicio de la función jurisdiccional.

En todo caso, las últimas propuestas legislativas a nivel estatal en materia de Planta Judicial (Ley de Demarcación y Planta Judicial y Ley orgánica del Poder Judicial) están apostando por un funcionamiento y una organización colegiada, con la que posiblemente será eliminado de la estructura judicial el modelo de «partido judicial», como órgano dotado de autonomía y separado en su actividad de los demás partidos judiciales de la provincia. La hipótesis de una estructura provincial judicial, con un solo «partido» (en primera instancia o grado, y salvo excepciones por su dimensión extraordinaria) se está abriendo paso como fórmula alternativa en la Administración de Justicia.

Ciertamente se ha podido constatar desde hace tiempo la desigual distribución, cuando no dispersión, de los medios y recursos materiales y personales en el conjunto del territorio de la Comunidad. Esta diferencialidad, como componente hasta ahora invariable, de la Administración de Justicia en Andalucía provoca serias disfuncionalidades. Por esta razón se lleva abogando desde las más altas instancias judiciales (TSJA) por la necesidad

2 El TSJ indica al menos un factor positivo en el 2014 —relativo a la «tasa de resolución» (1,01)— algo inferior al año anterior (del 1,03); a juicio del TSJA indica un nivel adecuado de «productividad» de los órganos judiciales en Andalucía, al estar resolviendo más asuntos de los que entran. No obstante, la existencia de un número muy elevado de casos pendientes no permite solucionar todavía el grave problema de gestión que afecta a los juzgados y tribunales andaluces.

de redistribuir más racionalmente esos recursos (plantillas de funcionarios), amén de otras posibles respuestas, como la de crear órganos judiciales de tamaño infraprovincial, allí donde la situación de sobrecarga u otras circunstancias lo aconsejen.

En todo caso, el balance que se hace desde el TSJA del grado de implantación de la nueva estructura y organización de la Oficina Judicial es bastante negativo. Obviamente no ha pasado mucho tiempo desde la aprobación a principios del año pasado del Decreto 1/2014, pero los indicadores que existen por ahora ponen de relieve las dificultades que está teniendo su adopción, en especial en los que se denominan Servicios Comunes de Ejecutorias, una oficina clave para resolver el problema del número tan elevado de casos de inejecución de resoluciones judiciales que se detecta en nuestra Comunidad Autónoma.

3. Análisis del diseño de las Oficinas Judicial y Fiscal en Andalucía, contenido en el Decreto 1/2014, de 14 de enero

Una de las principales disposiciones normativas que ha tenido una mayor relevancia en la Administración de Justicia ha sido el Decreto 1/2014, que ha venido a culminar la organización y estructura de las oficinas judiciales y fiscales en la Comunidad Autónoma. Se trata de una norma de carácter legislativo, dictada en ejercicio de las competencias que el Estatuto atribuye a la Junta de Andalucía en materia de «personal no judicial» de la Administración de Justicia, así como la que se establece expresamente también desde la reforma estatutaria del 2007 sobre oficinas judiciales (art. 147 y 149). Así pues, en este Decreto se va a dar cumplimiento a la prescripción competencial relativa a la creación, diseño,

organización y dotación de estos órganos y servicios de apoyo a órganos jurisdiccionales.

La norma autonómica se enmarca en las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (LOPJ), tras la reforma que se aprueba por LO 19/2003, con la que se intenta dotar de una mayor racionalidad y eficiencia a los servicios «instrumentales» que actúan de apoyo administrativo de los órganos que ejercen estrictamente la función jurisdiccional.

La LO diferencia entre dos modalidades de este tipo de órganos: las unidades procesales de apoyo directo y los servicios comunes procesales. Los primeros se encuentran integrados en los órganos judiciales y desempeñan sus labores al servicio de los responsables (jueces y tribunales) de aquéllos; en tanto que los segundos se configuran como unidades administrativas de apoyo a los órganos judiciales que actúan de forma centralizada.

La flexibilidad que proporciona en este tema la LOPJ será aprovechada en el Decreto andaluz para establecer una tipología de modelos en función del tamaño de los partidos judiciales, en una estructura definida por los siguientes parámetros³.

- Nivel I: partidos judiciales que reúnen una mayor población y que cuentan con un mayor número de órganos judiciales, además de integrar sedes de las Salas de Tribunal Superior de Justicia.

3 En relación con la Oficina fiscal, el decreto hace referencia a la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 19/2003, donde se establece que «las disposiciones y normas organizativas contenidas en dicha Ley Orgánica serán referencia en la organización de los puestos de trabajo de las fiscalías, que serán servidos por personal funcionario perteneciente a los Cuerpos de Gestión, Tramitación y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia, a quienes serán de aplicación las normas reguladoras del estatuto jurídico que para dichos cuerpos se establecen en esta Ley y en las disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo». La finalidad que se persigue es dotar de la necesaria «coherencia» entre las oficinas judicial y fiscal, con objeto de conseguir un «sistema integral» en el funcionamiento de ambos servicios de apoyo instrumentales dentro de la Comunidad.

- Nivel II: partidos judiciales con separación de jurisdicciones.
- Nivel III: partidos judiciales con dos o más juzgados de primera instancia e instrucción, sin separación de jurisdicciones.

El Decreto pretende continuar la línea marcada en su momento por la Carta de derechos de los ciudadanos ante la Justicia, una iniciativa que no pudo superar la condición de mera proposición de ley, aprobada —con la unanimidad de los grupos parlamentarios— por el Pleno del Congreso en el 2002. Entre los fines que inspiraron aquella iniciativa se afirmaba la necesidad de asegurar en la Administración de Justicia los principios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización y responsabilidad, en definitiva la introducción de parámetros de «calidad» y «proximidad» en los servicios públicos que se llevan a cabo por los órganos judiciales⁴.

La norma es sólo el anticipo de una política que deberá concretarse de forma progresiva por la Junta a través de otras disposiciones posteriores que la desarrollen e implementen.

En materia de conceptos, el Decreto define a las Oficinas Judicial y Fiscal (art. 3), como aquellas organizaciones de carácter instrumental que actuarán de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces, tribunales y Ministerio Fiscal, respectivamente, dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ambas oficinas deberán actuar de manera coordinada, prestándose cooperación y asistencia.

En cuanto a la Oficina judicial, el Decreto establece dos categorías o modelos: las unidades procesales de apoyo directo y los servicios comunes procesales.

Las primeras tienen como función principal llevar a cabo todas las actuaciones necesarias de asistencia a los miembros de la judicatura para el adecuado ejercicio de su función jurisdiccional. Una de las novedades que introduce esta nueva concepción de Oficina judicial es que un mismo Secretario Judicial puede realizar labores en más de un juzgado.

En cuanto a los Servicios Comunes Procesales (SCP) se definen como «aquellas unidades de la Oficina judicial que, sin estar integradas en un órgano judicial concreto, asumen labores centralizadas de gestión y apoyo en actuaciones derivadas de la aplicación de las leyes procesales». Se trata de una modalidad que se caracteriza por su flexibilidad, ya que su creación —potestad de la Conserjería competente— puede obedecer a criterios territoriales, como jurisdiccionales (oficinas para una sola jurisdicción dentro del ese ámbito territorial) u orgánicos (al servicio de una serie de órganos de una misma jurisdicción). Su estructura interna, además de los medios personales asignados, puede contar además con «secciones», y dentro de éstas, con «equipos».

La dirección de estos SCP corresponderá a un Secretario Judicial, del que dependerán otros secretarios judiciales adscritos a este tipo de oficinas, que pueden desempeñar la jefatura de secciones, así como el conjunto de funcionarios y personal que trabajen en aquélla.

El Decreto divide los SCP en varias categorías: Servicio común procesal general, Servicio común procesal de ordenación del procedimiento, Servicio común procesal de ejecución y Servicio común procesal de partido judicial.

A continuación el Decreto enumera y especifica las funciones que corresponden a cada uno de esos Servicios Comunes.

Al llamado *servicio común procesal general* se le asignan labores de gestión y apoyo sobre

4 Los anteriores criterios se perfilan en el Decreto en forma de los siguientes Principios rectores, enunciados en su artículo 2: jerarquía, agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones.

actuaciones que no han sido encomendadas por el Decreto a los demás servicios comunes. En concreto se enumeran en el artículo 11 una serie bastante amplia de funciones procesales relacionadas con la tramitación más genérica o administrativa de los procedimientos judiciales⁵.

El *Servicio común procesal de ordenación del procedimiento* tiene previsto asumir la tramitación de aquellos aspectos del procedimiento en los cuales no es necesario que intervenga un miembro de la carrera judicial⁶.

Por otra parte, al denominado *Servicio común procesal de ejecución*, se le encomienda la tramitación de la fase de ejecución de los procedimientos, si bien —de nuevo aquí— sólo en aquellos aspectos en que

no resulte imprescindible la intervención de un juez o magistrado⁷.

Finalmente, la creación del *Servicio común procesal de partido judicial* sólo será posible en aquellos partidos judiciales donde no exista separación de jurisdicciones, pudiéndose estructurar en dos Secciones (Sección procesal general y Sección procesal de ejecución), cuyas funciones reproducen las que se le asignan a otros Servicios Procesales Comunes) (el servicio común procesal general y el servicio común procesal de ejecución).

La Oficina Fiscal queda estructurada en torno a varios organismos. En primer lugar, la Oficina fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dividida a su vez en Secciones Territoriales, secciones especializadas, junto a las delegaciones que ya existen o que puedan realizarse en el futuro por el Fiscal Superior.

Un segundo nivel formado por las Oficinas Fiscales Provinciales, las cuales se organizan en secciones territoriales y un conjunto de secciones especializadas permanentes por materias (Menores, Violencia sobre la Mujer, Seguridad Vial), además de otras que se puedan crear también en razón a la materia. En ellas se van a integrar tanto el personal de apoyo a

5 Entre las más significativas que se señalan en el artículo se pueden mencionar la recepción, registro y reparto de todos los documentos, los actos de comunicación, la tramitación de las peticiones de auxilio judicial de los diferentes órganos judiciales, el seguimiento del cumplimiento de los exhortos y ejecución de los recordatorios que procedan, el auxilio judicial a escala nacional e internacional, la respuesta a las solicitudes de información general o específica, la recepción de quejas, reclamaciones, denuncias y sugerencias, la gestión de los depósitos en entidades bancarias, y expedición de los mandamientos de pago y órdenes de transferencia, la recepción, registro y custodia de las piezas de convicción que se incorporen al depósito establecido al efecto, el apoyo y gestión de agendas, organización de reuniones y juntas, atención telefónica, recepción, registro de correspondencia, elaboración de escritos, informes y documentos, el apoderamientos *apud acta* y presentaciones personales.

6 Las funciones de este otro Servicio han sido enunciadas en el artículo 12 del Decreto. Específicamente se le atribuyen, entre otras, la comprobación de los requisitos y subsanación de defectos previos a la admisión o inadmisión de los escritos iniciadores de algún procedimiento, la gestión y tramitación del procedimiento en fase declarativa y de los recursos, la agenda de señalamientos de los juicios, vistas, comparecencias, los trámites necesarios para dar curso a la práctica de las pruebas, las actuaciones que sean precisas con otras Administraciones y registros públicos para la averiguación patrimonial o de cualquier otra clase, mantenimiento, archivo y conservación de los expedientes judiciales, la tramitación y resolución de los asuntos de jurisdicción voluntaria que las leyes atribuyan al personal del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

7 La enumeración de funciones de este otro Servicio ha sido especificada por el artículo 13 del Decreto: tramitación de actos procesales tales como los mandamientos de prisión, las órdenes de busca y captura, las medidas de internamiento de menores y la suspensión condicional, pena o indulto; realizará asimismo las actuaciones para la liquidación de condenas y la sustitución de penas, la averiguación del patrimonio, embargos y subastas, las comunicaciones al registro de penados, al de menores, censo electoral, Dirección General de Tráfico, entidades públicas, la tramitación y resolución de las incidencias a subsanar derivadas del examen de la demanda ejecutiva por la persona titular del órgano judicial, así como las cuestiones procesales previas a la admisión, la gestión de la solicitud inicial de ejecución provisional, la tramitación de cualquier incidencia procesal que se produzcan en la ejecución de resoluciones judiciales y la ejecución de las sentencias u otras resoluciones firmes y ejecutivas de todos y cada uno de los órdenes jurisdiccionales.

los fiscales delegados de las Fiscalías Especializadas, designados por el Fiscal General del Estado.

Finalmente se prevén las denominadas Oficinas de Fiscalías de Área, con sus respectivas secciones especializadas.

El Decreto introduce un criterio de flexibilidad en esa estructura de la Oficina fiscal, otorgando a la Consejería competente en materia de justicia la facultad para decidir las dimensiones y organización de las Oficinas fiscales⁸, siempre teniendo en cuenta y respetando los elementos «básicos» establecidos por la Fiscalía General del Estado, que asegura la homogeneidad del modelo organizativo, así como la racionalidad del coste de aquéllas desde el punto de vista presupuestario.

Para coordinar las distintas Oficinas de la fiscalía en Andalucía una plaza de «Coordinación» en la relación de puestos de trabajo, con competencia sobre todo el personal al servicio de las mismas y que pertenezca a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia. Su función principal será la organización del trabajo, la administración y la gestión de personal de la Oficina fiscal; siempre bajo las directrices e instrucciones que se le puedan dar, bien por el Fiscal Jefe correspondiente, bien desde la dirección general competente en materia de personal de la Administración de Justicia de la Junta de Andalucía.

El Decreto dedica una atención especial asimismo a la coordinación entre las Oficinas judicial y fiscal. Su artículo 24 dispone la potestad de la persona competente dentro del organigrama de la Junta de Andalucía en materia de Justicia, para acordar que «el servicio común procesal general proporcione

a la Oficina fiscal de su ámbito territorial el apoyo necesario para el desarrollo de algunas funciones». Esta decisión deberá estar justificada en la necesidad de racionalizar y optimizar el presupuesto asignado, y tendrá que contar con el visto bueno del Fiscal Superior o Fiscal Jefe. Además, esa colaboración desde la Oficina judicial mencionada se llevará a cabo de acuerdo con unos «protocolos de actuación conjuntos», previamente determinados desde la Secretaría de Coordinación y de la Jefatura de la Fiscalía⁹.

Otra figura de coordinación entre ambas Oficinas —aunque en realidad no se integran orgánicamente en ninguna de las dos anteriores— serían la que el Decreto 1/2014 «Unidades administrativas». Su función básica es proporcionar el apoyo que necesitan aquéllas para la gestión y organización de los recursos humanos, los medios informáticos, nuevas tecnologías, archivos judiciales y otras tareas que se le otorguen en el momento de su constitución. En estas unidades administrativas cabe la posibilidad de establecer oficinas comunes de apoyo a una o varias oficinas judiciales y fiscales, orientadas a la prestación de servicios comunes.

En cuanto a la estructura territorial de las Oficinas Judicial y Fiscal, se contemplan varios niveles organizativos. En la primera serían tres concretamente: los Partidos judiciales —sedes de las Salas de Tribunal Superior de Justicia—, los partidos en donde exista una separación de jurisdicciones y uno tercero que agruparía a los partidos judiciales en los cuales no exista esa separación. En cuanto a la Oficina Fiscal, ésta se va a estructurar en dos niveles; en el primero entran la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Fiscalías Provinciales

8 El artículo 17.2 del Decreto 1/2014 contempla la posibilidad de crear en las Oficinas fiscales, una serie de «Áreas de trabajo», de acuerdo a la necesidades que se puedan presentar en función del volumen de asuntos: Área de Apoyo a la Jefatura, Área de Soporte General, Área de Apoyo Procesal y a la Investigación, Área de Apoyo a la Sección de Menores.

9 Entre las funciones que se asignan a este mecanismo de coordinación se contemplan: los actos de comunicación, el archivo de expedientes, el depósito de efectos intervenidos, la gestión de salida y entrada del correo o la recepción y entrega de expedientes judiciales con destino en otras oficinas judiciales o fiscales.

de Granada, Málaga y Sevilla; y un segundo formado por las restantes Fiscalías Provinciales y Fiscalías de Área.

Finalmente, el Decreto (art. 28) viene a concretar el alcance de la competencia estatutaria de la Junta de Andalucía en materia de autoorganización. En este sentido dispone que la Consejería competente en materia de Justicia «podrá dictar instrucciones y circulares de servicio, con el fin de concretar las tareas que dentro de cada tipo de unidad debe desarrollar el personal funcionario de los diferentes cuerpos, como también sobre la utilización de los medios informáticos, nuevas tecnologías y otros medios materiales, siempre que se estime necesario para el mejor funcionamiento del servicio». Se trata de una potestad que, lógicamente, se ejercerá de forma compatible y coordinada con las que conservan las autoridades estatales en este ámbito.

En lo que se refiere a la aplicación y las situaciones de transitoriedad que esta última implica en cuestiones organizativas y de personal, la Disposición Adicional Segunda del Decreto reconoce ya una implementación progresiva y gradual de la nueva estructura y organización de la Administración de Justicia, condicionando su puesta en funcionamiento a las disponibilidades presupuestarias de la Junta¹⁰.

¹⁰ Asimismo, se eliminarán de forma paulatina, y una vez se vayan poniendo en funcionamiento los nuevos organismos de la Oficina Judicial, aquellos servicios comunes —creados con anterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica 19/2003, que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial (1985)— que desempeñen en el momento de aprobarse el Decreto 1/2014 funciones sean iguales o similares a las que se atribuyen a los nuevos servicios.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

José Luis Zafra Gómez
Universidad de Granada

1. Introducción¹

El capítulo VI del Estatuto de Autonomía de Andalucía enumera una serie de instituciones que vienen a cumplimentar el nivel de autogobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Concretamente, el artículo 130, apartado 1, indica el papel de la Cámara de Cuentas como el «órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía».

Por su parte, el apartado 2 del citado artículo, hace referencia a la dependencia orgánica que tiene la Cámara de Cuentas del Parlamento de Andalucía y como le atribuye al Parlamento el control presupuestario de la Comunidad Autónoma, tal y como se recoge en el artículo 63 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Y, a su vez, el artículo 70 de la referida Ley Orgánica establece que el control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas, en los términos de la Ley.

Este mecanismo de control es debido a que estamos ante un sistema político de democracia parlamentaria, en donde le corresponde al Parlamento, además de la función legislativa, la de control del Gobierno. Para ello, es necesario dotar al sistema de instrumentos orgánicos específicos como son los Tribunales, Sindicaturas o Cámaras de Cuentas para la fiscalización de su actividad económica y

financiera o, más concretamente, de la rendición de sus cuentas.

En este contexto, se constituye en Andalucía la Cámara de Cuentas, cuyo desarrollo legislativo, sometido a diversas regulaciones sobre su composición, actividad y funcionamiento a lo largo de las últimas décadas, se recoge en la tabla 1.

2. La Institución

La Cámara de Cuentas de Andalucía está integrada por tres grandes Departamentos: el que corresponde a la Junta de Andalucía, cuyo ámbito de fiscalización es la Administración General Autónoma; el de Organismos y Empresas Públicas, que fiscaliza las entidades de esta naturaleza, creadas tanto por la Administración Autónoma como por las Corporaciones Locales, y el de Corporaciones Locales que fiscaliza a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

Bajo la directa responsabilidad del Presidente se encuentra el Departamento de Coordinación, al que corresponde el seguimiento del desarrollo del Plan de Actuaciones y la tramitación de los informes una vez aprobados.

En cuanto a los principales elementos de su gobernanza que lo componen destacamos el Pleno y la Comisión de Gobierno.

En relación con la primera señalar que el Pleno es el máximo órgano colegiado de gobierno y se compone de siete Consejeros, a los que les compete la dirección superior de la fiscalización, desde la propuesta de trabajos a incluir en los Planes de

¹ Este capítulo se ha realizado con la información proporcionada a través de la Memoria de Actividades de la Cámara de Cuentas para los ejercicios 2013 y 2014.

Tabla 1. Desarrollo legislativo sobre composición, actividad y funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Legislación	Contenido
Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía.	Se crea la Cámara de Cuentas.
Reglamento de Funcionamiento y Organización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, aprobado por la Comisión de Hacienda y Presupuestos en sesión de 30 de abril de 1991.	Se aprueba el funcionamiento y la forma en la que se organiza la Cámara de Cuentas de Andalucía.
Ley 2/1996 de 17 de julio.	Amplía a siete el número de Consejeros de la Cámara, para permitir así «la máxima pluralidad en cuanto a la presencia en la misma de los Grupos Parlamentarios» como se dice en su exposición de motivos.
Ley 3/2011 de 28 de abril.	Se sustituye la figura de Consejero Mayor por la de persona titular de la Presidencia, y se crea la Vicepresidencia, actualizando las responsabilidades de ambos cargos.

Actuaciones hasta la presentación en el Pleno de los proyectos de informes que tengan encomendados. Bajo la dependencia directa de los Consejeros, se encuadran los Auditores y el personal técnico de auditoría necesario para que aquéllos puedan desarrollar eficazmente su labor. Además, entre otras funciones, aprueba la Memoria de actividades y la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior. En materia de personal, le corresponde aprobar la propuesta de plantilla y retribuciones que se someterán a la Mesa del Parlamento.

Los miembros del Pleno de la Cámara de Cuentas en 2013 y 2014 eran los siguientes²:

- Excmo. Sr. Presidente: D. Antonio Manuel López Hernández
- Excma. Sra. Vicepresidenta: D.^a María José Camilleri Hernández
- Ilma. Sra. Consejera: D.^a Carmen Iglesias García de Vicuña
- Ilmo. Sr. Consejero: D. Antonio Marmolejo Ledesma
- Ilma. Sra. Consejera: D.^a Sandra Garrido Fernández

- Ilma. Sra. Consejera: D.^a Amelia Martínez Sánchez
- Ilmo. Sr. Consejero: D. Javier Navascués Fernández-Victorio

La Comisión de Gobierno es el otro órgano colegiado previsto en la Ley de la Cámara de Cuentas y tiene competencias sobre cuestiones relativas al personal. Así, aprueba las bases de las convocatorias de pruebas selectivas y de procesos de provisión de puestos de trabajo, ejerce la potestad disciplinaria y realiza un seguimiento general de la gestión en materia de recursos humanos que compete a la Secretaría General. Durante el año 2014, la Comisión de Gobierno celebró 5 sesiones.

La composición de esta Comisión durante 2014 fue la siguiente:

- Excmo. Sr. Presidente D. Antonio Manuel López Hernández
- Excma. Sra. Vicepresidenta D.^a María José Camilleri Hernández
- Ilmo. Sr. Consejero D. Antonio Marmolejo Ledesma

En relación con personal que desarrolla las diferentes actividades de la Cámara de Cuentas es necesario señalar que pueden dividirse de manera genérica en personal de auditoría con un total de plazas ocupadas de 64, junto con el personal administrativo que está compuesto de 53 personas.

² En febrero de 2015 han tomado posesión como consejeros, en sustitución de D.^a María José Camilleri Hernández y D. Antonio Marmolejo Ledesma, las siguientes personas: D. Rafael J. Salas Machuca y D. Enrique J. Benítez Palma.

3. Ámbito subjetivo y objetivo de actuación

La Cámara de Cuentas en el desarrollo de sus competencias puede delimitar dos importantes ámbitos de actuación desde un punto de vista administrativo: el ámbito objetivo y subjetivo. El objeto de actuación de la Cámara de Cuentas, desde un punto de vista material, se puede definir, refiriéndonos a los fondos públicos (tanto aspectos económicos, financieros y contables, como a las vertientes de legalidad o incluso de organización que incidan en la gestión de tales fondos), como todos aquéllos que gestiona el Sector Público, incluyéndose todas las subvenciones, préstamos, avales y ayudas de cualquier tipo concedidas por el mismo a cualquier persona, física o jurídica, ya sea de naturaleza pública o privada. Este control se caracteriza por ser externo y a posteriori, frente a la actuación de los órganos de control interno de las entidades.

Desde un punto de vista subjetivo, el ámbito de las competencias de la Cámara de Cuentas viene establecido en el apartado 1 del ya citado artículo 2 de la Ley, que establece:

«A los efectos de esta Ley, componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- a) La Junta de Andalucía, sus Organismos Autónomos, sus Instituciones y Empresas.
- b) Las Corporaciones Locales que forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma, así como los Organismos Autónomos y Empresas Públicas de ellas dependientes.
- c) Las Universidades Públicas de Andalucía.
- d) Cuantos Organismos y Entidades sean incluidos por norma legal.»

Para que sea posible una mayor comprensión de la dimensión que puede alcanzar esta fiscalización las tablas 2, 3 y 4 muestran el número de entidades que componen cada uno de los elementos en los que se configura el Sector Público andaluz.

Tabla 2. Sector Autonómico (gasto publico gestionado: 30.000 millones de euros)

Consejerías	13
Agencias Administrativas y de régimen especial	16
Agencias Públicas Empresariales	18
Sociedades Mercantiles (participación mayoritaria)	40
Sociedades Mercantiles (participación minoritaria)	110
Fundaciones Públicas	35
Consortios participados	34

Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

Tabla 3. Sector Público Local (Gasto público gestionado 12.000 millones de euros)

Ayuntamientos con menos 5.000 habitantes.	509
Ayuntamientos con población comprendida entre 5.000 y 20.000	181
Ayuntamientos con población comprendida entre 20.000 y 50.000	52
Ayuntamientos con más de 50.000 habitantes.	29
Total Ayuntamientos	771
Diputaciones	8
Mancomunidades	88
Consortios	212
Organismos Autónomos	376
Sociedades Mercantiles	440

Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

Tabla 4. Sector Público Universitario (Gasto público gestionado 2.600 millones de euros)

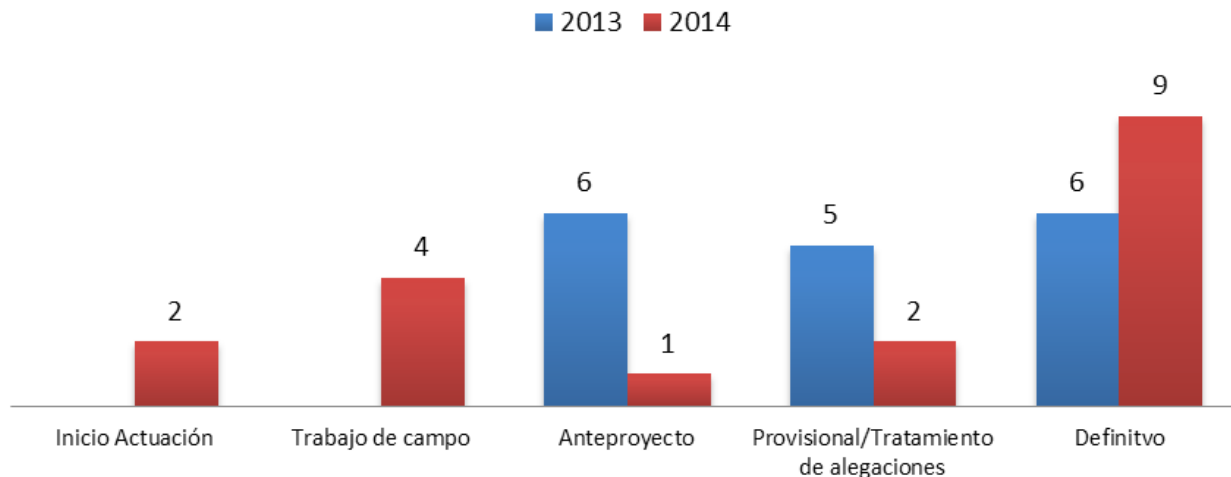
Universidades Públicas Andaluzas	10
----------------------------------	----

Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

4. La actividad de la Cámara de Cuentas

Tal y como hemos comentado anteriormente, el objetivo de la Cámara de Cuentas de Andalucía en un sentido amplio es, principalmente, el control externo del sector público andaluz que puede concretarse en un conjunto amplio y específico de esta actividad. Concretamente, podemos considerar un total de seis actividades globales: Actividad de auditoría, Actividad Jurisdiccional, Relaciones con

Gráfico 1. Actuaciones de fiscalización del Departamento de Junta de Andalucía (2013-2014)



Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

el Parlamento de Andalucía, Relaciones Externas, Gestión de los Servicios de la Cámara de Cuentas de Andalucía y Actividades de Formación y Divulgativas.

4.1. La actividad de auditoría

La auditoría bien puede ser definida como un proceso sistemático para obtener evidencia relevante y suficiente con respecto a la información concerniente a la realidad económica de una entidad, con el objetivo de establecer el grado de correspondencia entre dicha información y los principios y normas establecidos.

La actividad de auditoría que desarrolla la Cámara de Cuentas puede dividirse en auditoría de regularidad —de cumplimiento o financiera— y operativa, y su resultado final se plasma en informes que son elevados al Parlamento y enviados a cada una de las instituciones fiscalizadas. Estos informes recogen cualquier infracción, abuso o práctica irregular detectados, además de las medidas correctoras

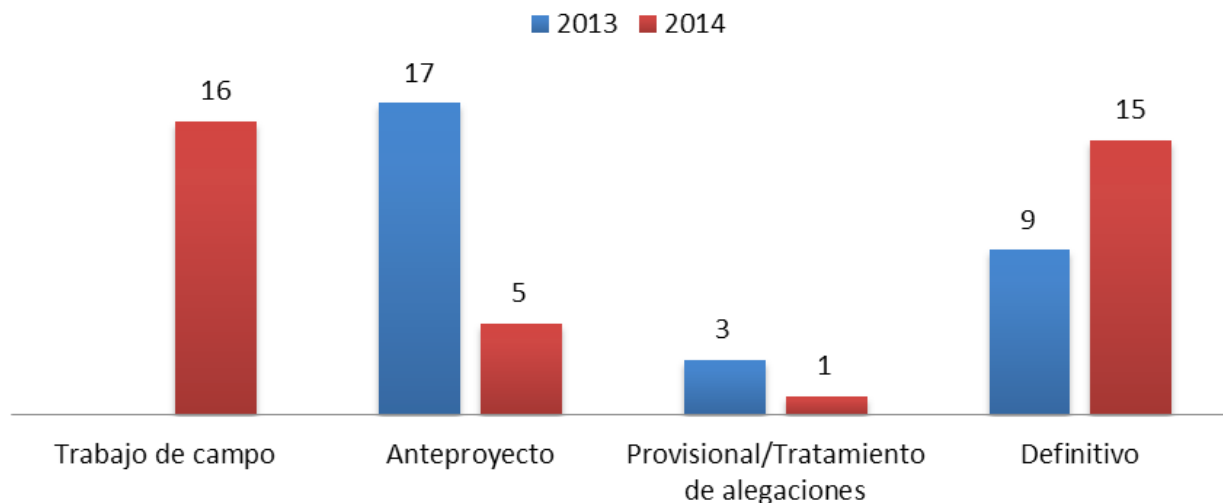
aconsejables para la mejor gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas.

La tipología de auditorías de estos informes específicos abarca, principalmente, la fiscalización de políticas públicas, desde una perspectiva tanto económico-financiera como de legalidad, la revisión de los controles internos implantados y la aplicación de técnicas de auditoría operativa para el análisis de los resultados obtenidos.

El Departamento de Junta de Andalucía es el encargado de llevar a cabo el Informe relativo a la Cuenta General y los Fondos de Compensación Interterritorial, así como la fiscalización anual de la Contratación Pública y de las Universidades Públicas. Estas actuaciones prestan especial atención al cumplimiento de la legalidad así como a las exigencias de rendición de cuentas previstas en la normativa de aplicación.

El gráfico 1 muestra un resumen de la actividad de este departamento en materia de fiscalización y en relación con la fase de desarrollo en la que se

Gráfico 2. Actuaciones de fiscalización del Departamento de Corporaciones Locales por fases (2013-2014)



Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

encuentran cada uno de los informes sobre la Junta de Andalucía³.

En general, cabe destacar que las actuaciones en materia de inspección de la Junta de Andalucía se concentran en los ámbitos más importantes de la actividad pública, combinando las principales fórmulas de prestación de las mismas (planes, programas, contratación pública, subvenciones, nuevas tecnologías, etc.). De esta manera, se acometen fiscalizaciones relativas al empleo, turismo, medio ambiente, cooperación, infraestructuras, ingresos públicos, financiación y dependencia, entre otras.

El Departamento de Corporaciones Locales tiene encomendada la realización de fiscalizaciones sobre la actividad económico-financiera del sector público local andaluz. Según el censo de la Cámara de Cuentas, el sector público local de Andalucía

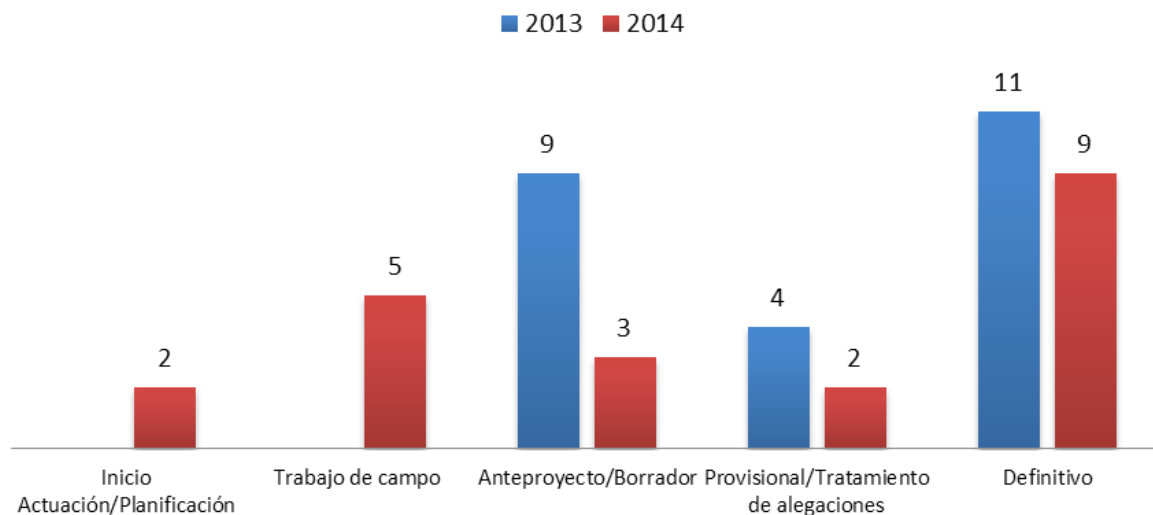
está constituido por 1.108 entidades: 8 diputaciones provinciales, 771 ayuntamientos, 49 entidades locales autónomas, 88 mancomunidades y 192 consorcios. De estas entidades dependen a su vez 297 organismos autónomos, 44 sociedades mercantiles y 50 fundaciones.

En este sentido, se pueden señalar dos grandes actuaciones dentro de este ámbito: actuaciones específicas de fiscalización encaminadas a llevar a cabo el control de la actividad económico, financiera y contable, que incluyen entre otras, actuaciones tendentes al control de la tesorería de los ayuntamientos, del endeudamiento, déficit y estabilidad presupuestaria, al análisis de las mancomunidades o de los servicios prestados por las Diputaciones provinciales; y la segunda, actuaciones de fiscalización de determinadas áreas concretas de las entidades locales.

Destacan dentro de las actuaciones desarrolladas el control de la remisión de la Cuenta General de las Entidades Locales, así como el censo del sector público local andaluz, entre otras.

³ Es necesario indicar que durante el ejercicio de 2013 el desglose de la tipología de los informes sólo se realiza en base a la fase de anteproyecto, provisional/tratamiento de alegaciones e informes definitivos.

Gráfico 3. Actuaciones de fiscalización del Departamento de Organismos y Empresas Públicas



Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

En este sentido, el gráfico 2 muestra un resumen de la actividad de este departamento en materia de fiscalización y en relación con la fase de desarrollo en la que se encuentran cada uno de los informes sobre Corporaciones Locales.

Por su parte, el Departamento de Organismos y Empresas Públicas tiene encomendadas por el Pleno de la Cámara de Cuentas la realización de fiscalizaciones específicas a los organismos y entidades instrumentales dependientes de la Junta de Andalucía y de las Corporaciones Locales.

La mayoría de actuaciones van encaminadas hacia fiscalizaciones tanto de regularidad, referidas a la actividad económico-financiera y de legalidad, como auditorías operativas. Dentro de este conjunto de actividades destacan el desarrollo de inspección de proyectos financiados con subvenciones, fiscalizaciones realizadas al sector audiovisual, actuaciones relacionadas con las nuevas tecnologías y las infraestructuras, etc. Además, están presentes también los trabajos dirigidos al ámbito de la Salud Pública y de los Servicios Sociales.

En general, los informes realizados y la fase de desarrollo en la que se encuentran se recogen en el gráfico 3.

Por último, se hace referencia al departamento de Coordinación, cuya principal función es la coordinación horizontal de los distintos departamentos que configuran la Cámara de Cuentas, y a través del mismo se han de realizar diversas actividades dirigidas a mejorar, fundamentalmente, la calidad, la transparencia y los procedimientos de la actividad fiscalizadora.

Concretamente, en la tramitación de los informes, el Departamento comprueba cada una de las fases de los diversos procedimientos que se prevén en el Manual de Procedimientos de la institución, realiza labores de asesoramiento a las funciones encomendadas al Presidente, participa en la elaboración de las comparecencias ante el Parlamento para la presentación de los informes de fiscalización finalizados, y durante el último ejercicio, procede al seguimiento de las recomendaciones de diferentes informes de fiscalización, sobre todo relacionadas con empresas públicas. Durante los dos últimos ejercicios este

departamento ha realizado un total de dos y cinco informes de seguimiento, respectivamente.

En general, la actividad conjunta de los diferentes departamentos ha aumentado en un 12,5 % desarrollando, en diferentes estados, un total de 81 informes.

4.2. La actividad jurisdiccional

Aunque la actividad de auditoria es la que mayor peso tiene en el conjunto de su actividad, existen otras que la Cámara desarrolla, como la instrucción de las actuaciones previas a la iniciación de la vía jurisdiccional que el Tribunal de Cuentas, a quien corresponde en exclusiva como jurisdicción propia el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, delega en la Cámara de Cuentas y que pueden concretarse en actuaciones en materia de personal, frente a informes de fiscalización y actuaciones en el ámbito consultivo, entre otras.

Esta actividad ha permitido a la Cámara el desarrollo de numerosas actuaciones en procesos contenciosos administrativos y recursos de casación ante diferentes tribunales.

Además, el Gabinete Jurídico lleva a cabo diferentes actuaciones en relación con el apoyo jurídico a la institución y los diferentes departamentos que lo componen, emitiendo numerosos informes, 11 en 2013 y 47 en 2014, así como diferentes consultas. Además realiza diferentes actividades en materia de contratación administrativa e informa sobre los Convenios de Colaboración.

4.3. Otros servicios. Relaciones con el Parlamento Andaluz y Relaciones Externas

Dentro de la competencias que también desarrolla la Cámara de Cuentas están la de mantener relaciones con los diferentes organismos a través de los cuales se relaciona. El primer caso, y más

importante, se corresponde con las relaciones de la institución de la que directamente depende, el Parlamento Andaluz. Básicamente, se reproduce con cada informe de fiscalización un procedimiento que comienza con la remisión de dichos informes al Parlamento y, posteriormente, su publicación en el Boletín Oficial para conocimiento de todos los grupos políticos.

Una vez publicados los informes en el Boletín, el Presidente comparece ante la Comisión correspondiente del Parlamento para exponer de forma resumida las principales conclusiones del mismo. A continuación, los distintos grupos intervienen exponiendo su opinión sobre el Informe y sobre la gestión de los fondos públicos analizada, o solicitando mayores detalles en relación a la fiscalización. El Presidente contesta a las cuestiones planteadas por los distintos grupos políticos, y éstos tienen a su vez un turno de réplica potestativo. Finalizado el debate en el seno de la Comisión, los distintos grupos presentan propuestas de Resolución que son votadas por los miembros de la Comisión. Seguidamente, la Comisión elabora un Dictamen que es debatido en el Pleno del Parlamento que aprueba las Resoluciones que estima oportunas. El acuerdo del Parlamento es comunicado a la Cámara de Cuentas y se publica en el Boletín del Parlamento y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía⁴.

Durante estos dos últimos años, se han llevado a cabo un total de 23 comparecencias en el Parlamento andaluz, 13 de ellas en el ejercicio de 2013 y 10 en 2014.

4 El Reglamento del Parlamento establece una tramitación distinta para el Informe de la Cuenta General de la Junta de Andalucía, al fijar que el debate parlamentario se hará en Comisión y en el Pleno del Parlamento. Sin embargo, para el resto de Informes el debate parlamentario acaba en la Comisión que se determine.

5. Algunas consideraciones acerca de la liquidación del presupuesto de la Cámara de Cuentas⁵

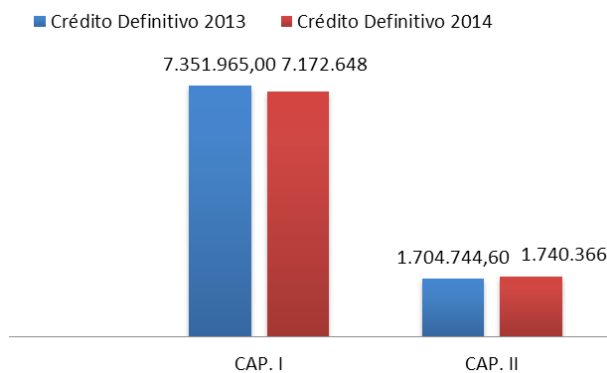
Para llevar a cabo las actuaciones anteriores la Cámara de Cuentas cuenta con un presupuesto que gestiona de manera independiente y que básicamente tiene tres grandes partidas: el presupuesto de ingresos del que se deriva la financiación básica mediante transferencias trimestrales que realiza la Junta de Andalucía, que se trasladan principalmente a dos capítulos del presupuesto de gastos, el capítulo de personal y el de gastos en bienes y en servicios. En general, se puede hablar de un presupuesto casi equilibrado en su liquidación, proporcionando un resultado presupuestario para el ejercicio de 2014 de -7.285 € que coincide con el saldo presupuestario ajustado. En cuanto a la situación de la solvencia en el corto plazo, el remanente de tesorería arroja un valor positivo de 315.560,25 € situación similar a la obtenida en el ejercicio de 2013.

Del análisis de los capítulos I y II del presupuesto de gastos se derivan, tal y como puede observarse en los gráficos 4, 5 y 6, alguna información relativa a la ejecución presupuestaria de estos capítulos.

El importe de los créditos definitivos nos proporciona información acerca de los créditos que realmente se han reconocido en el ejercicio, y que pueden diferir de los créditos con los que inicialmente se aprueban los presupuestos. En este caso, se puede apreciar como el capítulo de personal prácticamente contiene el 80 % del presupuesto de la Cámara de Cuentas, como era previsible suponer. Mientras que el capítulo de Bienes y Servicios contiene el porcentaje restante (gráfico 4).

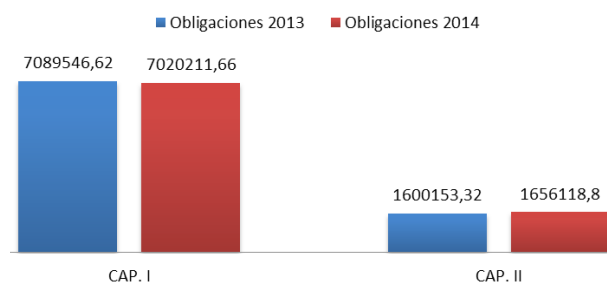
En relación con el gráfico que refleja las obligaciones reconocidas netas de cada ejercicio analizado

Gráfico 4. Créditos definitivos (2013-2014)



Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

Gráfico 5. Obligaciones reconocidas netas (2013-2014)



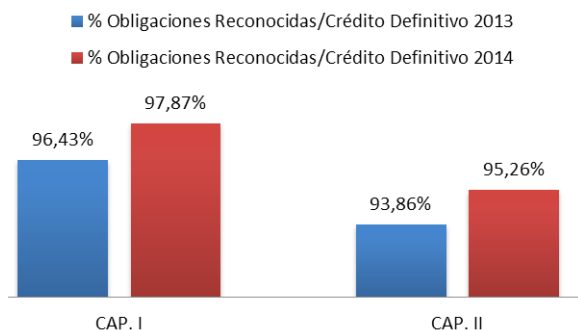
Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

(gráfico 5), se puede apreciar que éstas son similares en ambos ejercicios.

Por último, se muestra la relación entre las magnitudes que componen los dos gráficos anteriores (gráfico 6). En el mismo se aprecia que en ambos ejercicios la materialización de los créditos definitivos en obligaciones reconocidas es muy elevada, por encima del 93 % en ambos capítulos, siendo incluso en el ejercicio de 2014 superior al ejercicio de 2013.

⁵ Los datos relativos a este apartado se han extraído de la liquidación del presupuesto de la Cámara de Cuentas de 2014 y de la memoria de las cuentas anuales.

Gráfico 6. Porcentajes obligaciones/créditos definitivos (2013-2014)



Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía.

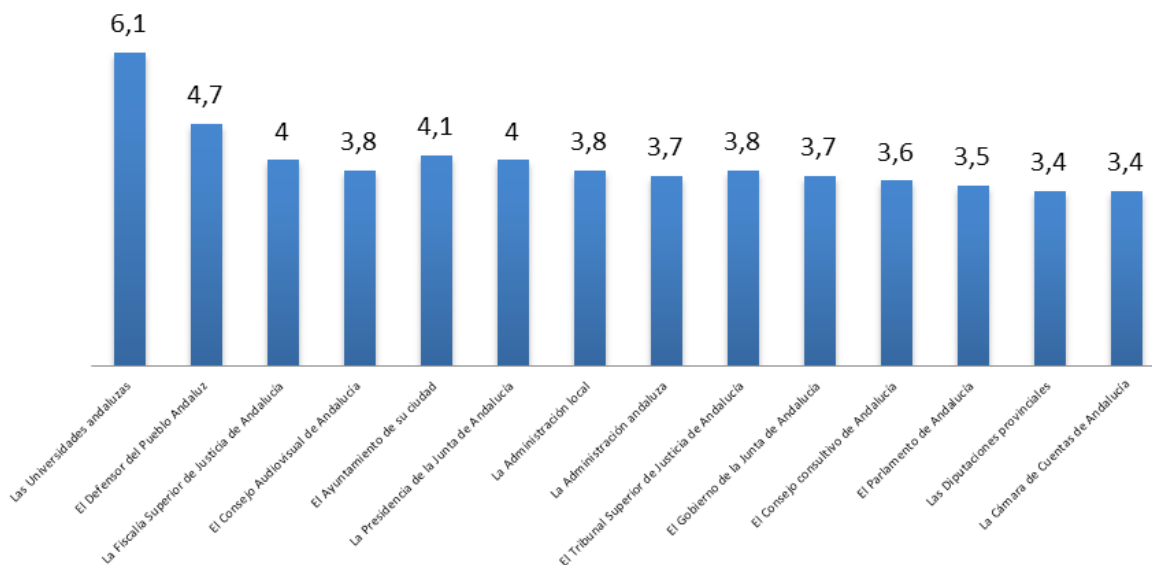
6. Visibilidad de la actividad de la Cámara de Cuentas y grado de confianza de la ciudadanía

Tras constatar las diversas y amplias actividades que la Cámara de Cuentas ha realizado a lo largo de los dos últimos años, resulta relevante conocer la opinión que la ciudadanía tiene sobre esta Institución. Para ello, presentamos información relativa a la

EGOPA de invierno de 2014, donde se pregunta acerca del nivel de confianza que presenta en relación con un conjunto de instituciones andaluzas y en la que aparece, por primera vez, la Cámara de Cuentas.

En general, se puede observar, en el gráfico 7, como la confianza que la ciudadanía muestra en la actuación de la Cámara de Cuentas, es similar a la mayoría de instituciones evaluadas, concretamente, nueve de las catorce instituciones se encuentran con una valoración entre un intervalo de 3,4 a 3,8 sobre un potencial de 10 puntos, aunque sería necesario relativizar estos datos con el nivel de conocimiento previo que la ciudadanía tiene sobre el desarrollo de las actividades que realizan estas instituciones y, en particular, de la Cámara de Cuentas. En cualquier caso, sería necesario realizar un seguimiento en próximas oleadas del EGOPA para ver la evolución de la valoración de la Cámara de Cuentas como institución y desarrollar actuaciones que aporten una mayor visibilidad del amplio conjunto de actividades que ésta realiza.

Gráfico 7. Valor medio nivel de confianza de la ciudadanía (2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CADPEA (2014).

7. Conclusiones

La Cámara de Cuentas de Andalucía es una institución que vela por la función de control externo del sector público en nuestra Comunidad. Comprobar el cumplimiento de los principios que deben de regir la rendición de cuentas es su principal actividad, incluyendo a Junta de Andalucía, Corporaciones Locales y demás organismos de carácter público tanto del ámbito autonómico como local.

En este capítulo hemos intentado describir su actividad, hemos resumido el número de informes que emite para que el ciudadano pueda conocer las numerosas actividades en el ámbito de la auditoría así como, otras actividades que realiza.

El complejo número de entidades que conforman el sector público deben de guiar sus actuaciones en el desarrollo de la prestación de los servicios públicos a través de los principios de eficacia, eficiencia y economía, junto con la necesidad de rendición de cuentas, hoy en día, aún más si cabe, en la actual crisis económica mundial. Quizás esta crisis ha podido incidir en la valoración que los ciudadanos hacen de la Cámara de Cuentas ya que ha podido provocar la aparición de algunas carencias derivadas de la misma, como la falta de independencia de sus miembros; la excesiva burocratización y falta de eficiencia; la escasez de informes emitidos y el desfase en tiempo de los mismos; la existencia de numerosas áreas de gestión pública sin control, entre otras, y que en general, los organismos de supervisión externa no han podido dar una respuesta adecuada.

Y, en este contexto, el ciudadano debería de recibir una mayor cantidad de información relativa a las actuaciones que lleva a cabo la institución: incremento de la actividad fiscalizadora; incremento de la presencia en todas las provincias andaluzas; incremento de la especialización de los contenidos, entre otras, aspectos estos que impulsarán un

mayor grado de confianza de los ciudadanos en esta institución y un mayor reconocimiento a su labor fiscalizadora del sector público andaluz.

8. Bibliografía

CADPEA (2014): *Estudio General de Opinión Pública de Andalucía. Invierno de 2014*. Granada: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2013): *Liquidaciones del Presupuesto de 2013*, Sevilla: Cámara de Cuentas de Andalucía.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2014): *Liquidaciones del Presupuesto de 2014*, Sevilla: Cámara de Cuentas de Andalucía.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2013): *Memoria de Actividades Ejercicio 2013*, Sevilla: Cámara de Cuentas de Andalucía.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2014): *Memoria de Actividades Ejercicio 2014*, Sevilla: Cámara de Cuentas de Andalucía.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Pedro Martínez Ruano
Universidad de Almería

1. Régimen jurídico

El Consejo Consultivo de Andalucía fue creado por la Ley 8/1993, de 19 de octubre, derogada por la Ley 4/2005, de 8 de abril, desarrollada por el Reglamento Orgánico de 13 de diciembre de 2005.

2. Naturaleza y posición institucional

El Consejo Consultivo de Andalucía es un órgano de naturaleza consultiva. A este respecto, es el superior órgano consultivo:

- Del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos los Organismos y Entes sujetos a Derecho Público de la misma.
- De las Entidades Locales y de los Organismos y Entes de Derecho Público de ellas dependientes.
- De las Universidades Públicas andaluzas y de las demás Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban.

Asimismo, el Consejo ostenta la posición institucional conferida por su condición de superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de las Administraciones Públicas a las que se refiere el apartado anterior. En consecuencia, los asuntos en que haya dictaminado no podrán ser remitidos ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma.

3. Función

El Consejo Consultivo velará en sus dictámenes por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.

4. Autonomía

En atención a su autonomía orgánica, el Consejo no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ni se integrará en ninguna Consejería de la Administración Autonómica.

5. Tipos de consultas

Las consultas pueden ser preceptivas o facultativas:

1. Las consultas son preceptivas en los supuestos establecidos en la Ley del Consejo Consultivo o en otra disposición de igual rango. En la petición se citará el precepto que las exija.
2. Son facultativas en los demás casos. Sin embargo, no podrán ser formuladas al Consejo consultas facultativas por aquellas entidades y organismos a los que la Ley del Consejo sólo reconoce la facultad de consultar en los casos previstos por las leyes.

En todo caso, sólo podrá formularse consulta facultativa cuando, a juicio del órgano consultante, el asunto lo requiera por su especial trascendencia o repercusión, debiendo quedar estos extremos debidamente fundamentados en la petición.

Ante el Consejo Consultivo pueden presentar sus consultas:

- a. El Presidente de la Junta de Andalucía.
- b. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
- c. Los Consejeros de la Junta de Andalucía.
- d. Los Presidentes de las Entidades Locales.
- e. Los Rectores de las Universidades Andaluzas.
- f. Los representantes de las Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integrados en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban.

6. Estructura del Consejo Consultivo de Andalucía

El Consejo Consultivo está integrado por el presidente, los consejeros permanentes y las consejeras y consejeros de carácter electivo y nato, con nombramiento de conformidad con lo previsto en la Ley del Consejo. Su condición de miembros del Consejo es indelegable.

El Consejo Consultivo estará asistido por la Secretaría General.

Su composición y posterior renovación responden a criterios de participación paritaria de hombres y mujeres, excluyéndose de esta regla quienes fueren designados en función del cargo específico que desempeñan o hubieren desempeñado.

El Pleno lo constituyen el Presidente, los Consejeros permanentes, seis Consejeras y Consejeros electivos con dedicación exclusiva y a tiempo completo, hasta seis Consejeras y Consejeros sin exclusividad, los Consejeros natos y la Secretaría General. La Comisión Permanente está constituida por el Presidente y seis Consejeras-Consejeros electivos con dedicación exclusiva y a tiempo completo y la Secretaría General.

Las Secciones están formadas por el Presidente y un número de Consejeras y Consejeros electivos con dedicación exclusiva y a tiempo completo, a designar por la Presidencia y la Secretaría General.

6.1. Presidente

El Presidente será nombrado por Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía entre juristas de reconocido prestigio con una experiencia superior a diez años.

En caso de vacante, ausencia o enfermedad, es sustituido por la Consejera o Consejero de mayor antigüedad de la Comisión Permanente.

Representa al Consejo Consultivo a todos los efectos y preside sus órganos colegiados. Tiene las atribuciones establecidas en los artículos 24 de la Ley 4/2005 y 20 del Reglamento Orgánico.

Puede delegar, por escrito, en cualquiera de las personas de la Comisión Permanente, y en caso de funciones meramente técnicas o burocráticas, a favor de la Secretaría General, sin ninguna formalidad.

6.2. Consejeros permanentes

Son Consejeros permanentes, hasta que cumplan sesenta y cinco años, aquellas personas que hayan desempeñado el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía. Nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno, previa aceptación del interesado.

6.3. Consejeros electivos

Su nombramiento será por Decreto del Consejo de Gobierno entre profesionales que se distingan en el campo del Derecho con experiencia superior a 10 años.

6.3.1. Con dedicación exclusiva y a tiempo completo

Las Consejeras y Consejeros electivos, en número de seis, con dedicación exclusiva y a tiempo completo, se integran en el Pleno, en la Comisión

Permanente y en las Secciones que correspondan, así como en las ponencias ordinarias o especiales para las que sean designados.

6.3.2. Sin dedicación exclusiva

Las Consejeras y Consejeros Electivos sin dedicación exclusiva, hasta un máximo de seis. Se integran en el Pleno, así como en las Ponencias Ordinarias o Especiales para las que resulten designados. Cuando la índole de los asuntos lo requiera, la Presidencia del Consejo podrá designarlos como ponentes o requerir su asistencia a las reuniones de la Comisión Permanente o, en su caso, de las Secciones, con voz y sin voto.

6.4. Consejeros natos

Tienen la consideración de Consejeros natos los siguientes:

- a. El Presidente de una de las Reales Academias de Legislación y Jurisprudencia de Andalucía, designado por el Instituto de Academias de Andalucía.
- b. El Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
- c. Un representante del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, designado de entre los Decanos de dichos Colegios.
- d. El Director General de Administración Local.
- e. El Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Se integran en el Pleno, así como en las Ponencias Ordinarias o Especiales para las que sean designados. Cuando la índole del asunto lo requiera, la Presidencia del Consejo, podrá designarlos como ponentes o requerir su asistencia a las reuniones de la Comisión Permanente o, en su caso, de las Secciones, con voz y sin voto.

6.5. Secretaría General

El nombramiento y cese se formalizará por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Presidencia del Consejo Consultivo, y oído el Pleno del mismo. La designación ha de recaer en jurista funcionaria o funcionario de carrera al servicio de las Administraciones Públicas, quedando en su Administración de origen en la situación de servicios especiales.

En caso de vacante, enfermedad o cualquier imposibilidad temporal, será suplido por la Letrada o Letrado Mayor o, en su defecto, por la Letrada o Letrado que designe la Presidencia.

Tiene las funciones que se especifican en el art. 34 del Reglamento Orgánico.

7. Competencias

El Consejo Consultivo de Andalucía es consultado preceptivamente en los asuntos contenidos en el art. 17 de la Ley 4/2005 y en aquéllos que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran.

Corresponde al Pleno dictaminar los asuntos comprendidos en los números 1 y 2 del referido artículo, y a la Comisión Permanente y, en su caso, a las Secciones, los restantes.

En el caso de dictámenes facultativos, la competencia corresponde a la Comisión Permanente. No obstante, cuando la importancia del asunto lo requiera, el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno podrán requerir el dictamen del Pleno.

7.1. Competencias del Pleno

El Pleno del Consejo Consultivo debe de dictaminar sobre:

1. Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía.
2. Anteproyectos de leyes.

3. Excepcionalmente dictamina las consultas de carácter facultativo cursadas por el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno, en las que se solicite expresamente la intervención del Pleno.

7.2. Competencias de la Comisión Permanente

Será competencia de la Comisión Permanente dictaminar sobre:

1. Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las Leyes y sus modificaciones.
2. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.
3. Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma, contemplados en el título V del Estatuto de Autonomía.
4. Conflictos de atribuciones que se susciten entre Consejerías.
5. Proyectos de Estatutos de las Universidades Públicas de Andalucía y sus reformas.
6. Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de los mismos, en ambos casos, cuando la cuantía litigiosa exceda a 300.000 euros.
7. Revocación de actos de naturaleza tributaria cuando la deuda supere los 30.000 euros y conflictos en la aplicación de la norma tributaria.
8. Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma, en que la consulta venga exigida por Ley, en los supuestos contenidos en la misma, que se refieran, entre otras, a las materias siguientes:

- A. Reclamaciones administrativas de indemnización de daños y perjuicios en cuantía superior a 60.000 euros.
- B. Anulación de oficio de los actos administrativos.
- C. Recurso extraordinario de revisión.

D. Interpretación, modificación, resolución y nulidad de concesiones y contratos administrativos, cuando el precio del contrato sea superior a 600.000 euros para la interpretación y resolución, o que la cuantía de aquélla exceda del 20 % del precio del contrato para la modificación, así como de los Pliegos de Cláusulas administrativas generales.

E. Modificación de figuras de planeamiento, que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones y equipamientos previstos en un plan, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competen al Consejo de Gobierno.

F. Atribución a la Consejería competente del ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios, de acuerdo con el apartado 4 del art. 31 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (en la redacción dada por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre).

G. Creación y supresión de municipios o alteración de términos municipales, constitución y disolución de Entidades Locales Autónomas y creación de Áreas Metropolitanas y demás asuntos en que la consulta venga exigida por la legislación de Régimen Local.

9. Expedientes tramitados por instituciones, entidades, organismos, Universidades y empresas en que, por precepto de la Ley, deba pedirse dictamen al Consejo Consultivo.
10. Conflictos en defensa de la autonomía local.
11. Transacciones de las Entidades Locales que superen el cinco por ciento de los recursos ordinarios de su Presupuesto.
12. Tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones Públicas no pertenecientes a la Administración de la Comunidad

Autónoma de Andalucía, cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 15.000 euros.

13. Aquellos asuntos no incluidos en los puntos anteriores, que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran.

14. Aquellos supuestos en que, por precepto expreso de una Ley, deba pedirse dictamen al Consejo Consultivo.

15. Consultas facultativas.

7.3. Competencias de las secciones

El Pleno del Consejo Consultivo, a propuesta de la Presidencia, fijará, en el momento de la constitución de las Secciones, los asuntos que pueden ser dictaminados por las mismas, de entre los que corresponden a la Comisión Permanente, de conformidad con los artículos 17 y 20 de la Ley del Consejo.

Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, la Sección que en cada caso resulte competente podrá proponer a la Presidencia del Consejo Consultivo que acuerde la elevación de un asunto al conocimiento de la Comisión Permanente, en atención a su relevancia o a su repercusión.

8. Normativa

La Ley 8/1993, de 19 de octubre, creó el Consejo Consultivo de Andalucía en el ejercicio de las competencias de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno atribuida a la Comunidad Autónoma. Su finalidad principal fue la de dotar al Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma, con inclusión de sus entes institucionales, de un superior órgano consultivo de carácter técnico científico. Por Decreto 89/1994, de 19 de abril, se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo en ejecución y desarrollo de la citada Ley.

El Consejo Consultivo de Andalucía ha ido progresivamente erigiéndose en el superior órgano consultivo del conjunto de las Administraciones Públicas radicadas en la Comunidad Autónoma, muy principalmente de las Corporaciones Locales, lo que ha ocasionado junto con la asunción de nuevas competencias, el crecimiento exponencial de la actividad consultiva (37 dictámenes en 1994 a 771 dictámenes en 2008). La adaptación normativa de la estructura y funcionamiento del Consejo Consultivo a esta nueva realidad ha dado lugar a la Ley 4/2005, 8 de abril que deroga la Ley de creación del Consejo Consultivo. Por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, se aprueba del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía en ejecución y desarrollo de la citada Ley.

9. Datos 2013

9.1. Miembros de los órganos colegiados del Consejo

El *Pleno* del Consejo Consultivo, constituido por el presidente, los consejeros permanentes, las consejeras y consejeros electivos y los consejeros natos, está asistido por el secretario general.

La composición del *Pleno* se vio afectada por la renuncia, con efectos de 31 de mayo, de la consejera electiva en régimen de exclusividad Carmen Sáez Lara (Decreto 55/2013, de 28 de mayo).

Igualmente, con fecha 24 de septiembre, se produjo el cese del consejero nato Antonio Maíllo Cañadas, al cesar en el cargo de Director General de Administración Local y Relaciones Institucionales (Decreto 129/2013).

A treinta y uno de diciembre, el *Pleno* estaba integrado por los siguientes miembros:

Presidente

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y consejeros electivos con exclusividad

Álvarez Civantos, Begoña
Balaguer Callejón, María Luisa
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.
Sánchez Galiana, José Antonio

Consejeras y consejeros electivos sin exclusividad

Cañizares Laso, Ana
Escuredo Rodríguez, Rafael
López y López, Ángel M.
Martínez Pérez, María Dolores
Román Vaca, Eduardo

Consejeros natos

Angulo Rodríguez, Luis de
García Calderón, Jesús María

González Palma, Juan

Jiménez López, Jesús

Secretario general

Fernández Prados, José

La *Comisión Permanente*, integrada por el presidente y las consejeras y consejeros electivos con exclusividad, y asistida por el secretario general, estaba integrada a 31 de diciembre por:

Presidente

Cano Bueso, Juan

Consejeras y consejeros

Álvarez Civantos, Begoña
Balaguer Callejón, María Luisa
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.
Sánchez Galiana, José Antonio

Secretario

Fernández Prados, José

Ponencia de Régimen Interior. Esta ponencia se renovó por acuerdo de Pleno de 28 de mayo de 2013, de la siguiente forma:

Presidente

Cano Bueso, Juan B.

Consejera y consejero

Álvarez Civantos, Begoña

Sánchez Galiana, José Antonio

Letrado mayor

Martín Moreno, José Luis

Secretario

Fernández Prados, José

9.2. Sesiones

A lo largo de 2013 los órganos colegiados celebraron las siguientes:

- *Pleno*: 5, con 4 anteproyectos de leyes dictaminados. El Pleno se reunió 4 veces de manera ordinaria y una de manera extraordinaria.
- *Comisión Permanente*: 36, con 882 proyectos dictaminados.

- *Ponencia de Régimen Interior*: 3

Para la preparación de los proyectos de dictámenes examinados en el Pleno y en la Comisión Permanente se han constituido 903 Ponencias.

- *Mención de urgencia*

En 18 ocasiones las solicitudes de dictamen contenían la mención de urgencia.

9.3. Dictámenes emitidos

Durante 2013 se emitieron 886 dictámenes:

- En sentido favorable: 722
- En sentido desfavorable: 101
- Devolución: 63

De los 886 dictámenes emitidos, en 835 se alcanzó unanimidad y en 51 mayoría.

Entre los dictámenes emitidos, merecen destacarse los siguientes:

- Anteproyectos de Ley: 4
- Proyectos de Decreto: 14
- Proyectos de Orden: 7
- Recursos de inconstitucionalidad: 4

A 31 de diciembre de 2013 estaba interrumpido el plazo para la emisión de dictamen de 74 solicitudes, al no haber sido remitida la documentación

complementaria solicitada. Además de éstas, otras 71 solicitudes, con registro de entrada en los últimos días del año, se encontraban pendientes de dictamen, así como 120 solicitudes anteriores.

10. Datos 2014

10.1. Miembros de los órganos colegiados del Consejo

El *Pleno* del Consejo Consultivo, constituido por el presidente, los consejeros permanentes, las consejeras y consejeros electivos y los consejeros natos, está asistido por la secretaria general.

A 31 de diciembre, el Pleno estaba integrado por los siguientes miembros:

Presidente

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y consejeros electivos con exclusividad

Álvarez Civantos, Begoña

Balaguer Callejón, María Luisa

Escuredo Rodríguez, Rafael

Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.

Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.

Sánchez Galiana, José Antonio

Consejeras y consejeros electivos sin exclusividad

Cañizares Laso, Ana

López y López, Ángel M.

Martínez Pérez, María Dolores

Román Vaca, Eduardo

Consejeros natos

Camacho González, Francisco Javier

García Calderón, Jesús María

González Palma, Juan

Jiménez López, Jesús

Lasarte Álvarez, Javier

Secretaria general

Linares Rojas, María Angustias

La *Comisión Permanente*, integrada por el presidente y las consejeras y consejeros electivos con exclusividad, y asistida por la secretaria general. A 31 de diciembre estaba integrada por:

Presidente

Cano Bueso, Juan

Consejeras y consejeros

Álvarez Civantos, Begoña

Balaguer Callejón, María Luisa

Escuredo Rodríguez, Rafael

Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.

Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.

Sánchez Galiana, José Antonio

Secretaria

Linares Rojas, María Angustias

10.2. Sesiones

A lo largo de 2014 los órganos colegiados celebraron las siguientes:

- 37 Comisiones Permanentes.
- 7 Plenos.
- 2 Ponencias de Régimen Interior.

10.3. Solicitudes y dictámenes emitidos

Durante el año 2014 se han dirigido a este Consejo Consultivo un total de 902 solicitudes de dictamen. De ellas:

- Han sido declaradas admisibles: 878
- No han sido admitidas: 24

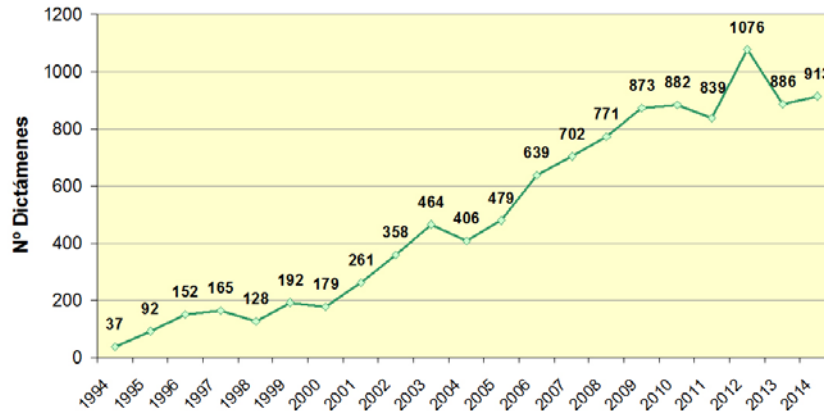
Dictámenes emitidos

Se han emitido 913 dictámenes:

- En sentido favorable: 767
- En sentido desfavorable: 86
- Devolución: 60

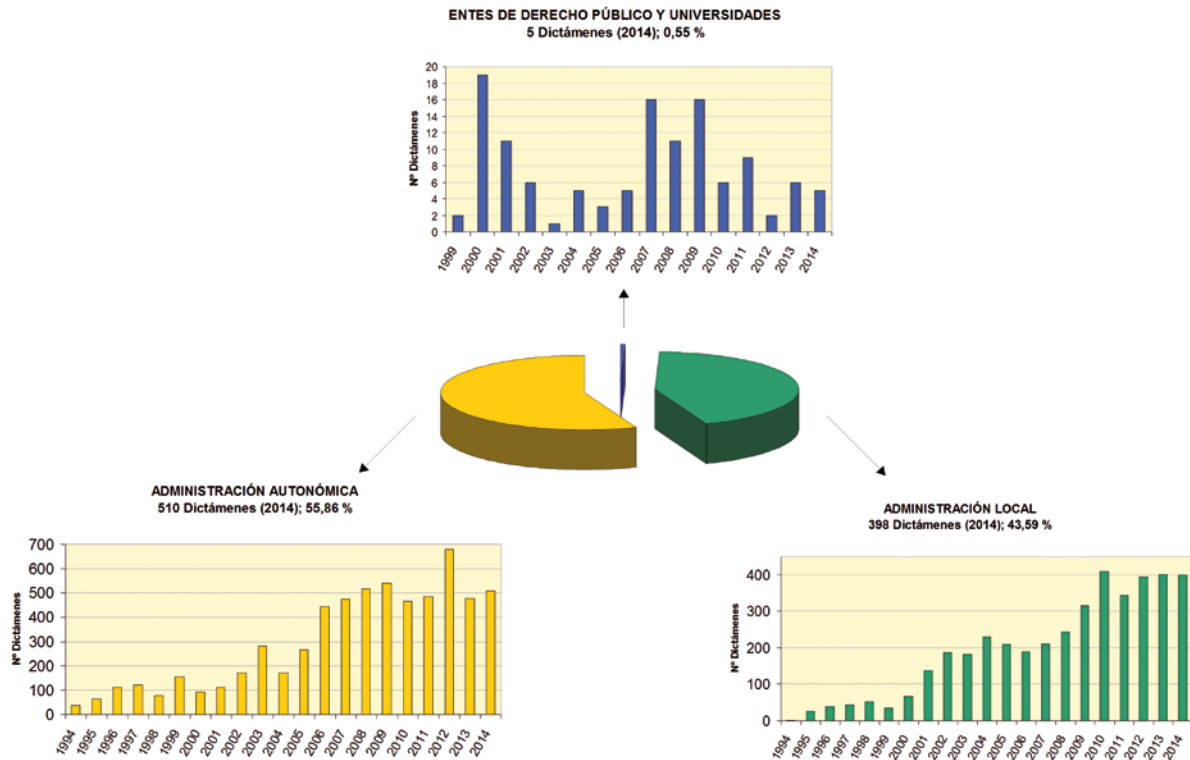
11. Gráficos

Gráfico 1. Evolución de dictámenes emitidos por años (1994-2014)



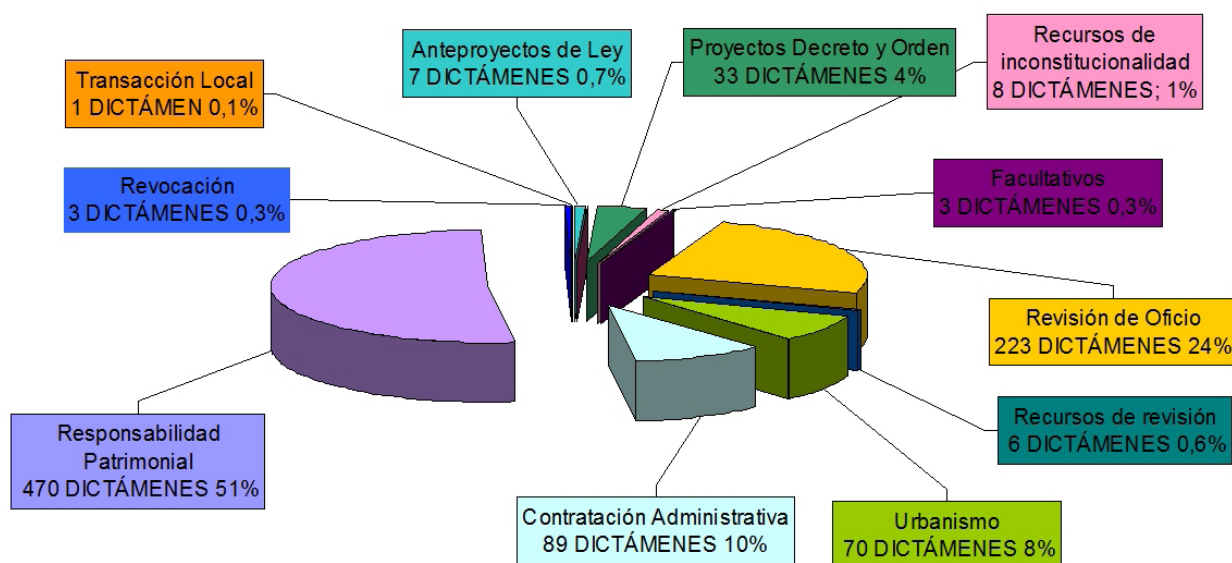
Fuente: Consejo Consultivo de Andalucía.

Gráfico 2. Distribución de dictámenes por año y Administración solicitante



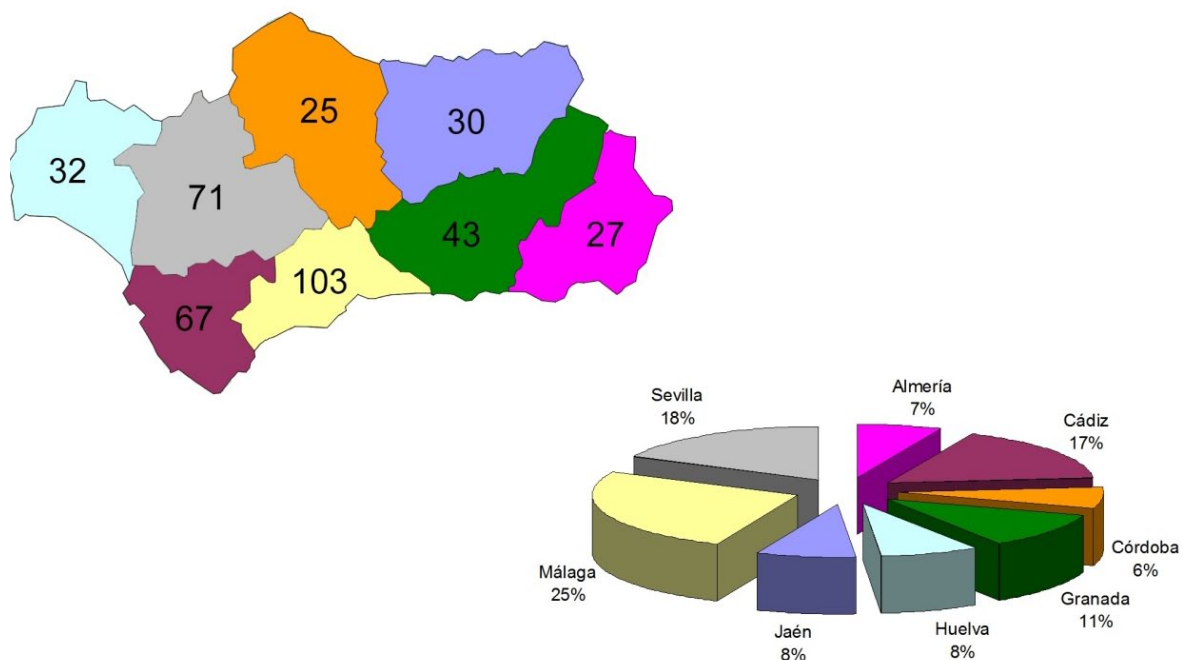
Fuente: Consejo Consultivo de Andalucía.

Gráfico 3. Distribución de dictámenes según el objeto de los mismos



Fuente: Consejo Consultivo de Andalucía.

Gráfico 4. Distribución de dictámenes emitidos en 2014 por provincias



Fuente: Consejo Consultivo de Andalucía.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA_2013-2014

EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA

Juan Montabes Pereira
Universidad de Granada

Giselle García Hípola
Universidad de Granada

1. Introducción

El Consejo Audiovisual es una institución de autoridad independiente que regula el sector audiovisual y que es propia de las sociedades democráticas avanzadas. La creación de dichas instituciones surge a raíz de percibir la necesidad de fomentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones que están relacionadas con el sector audiovisual (Ramírez, 2005). Por tanto, es imprescindible destacar el papel que desempeñan los Consejos Audiovisuales a la hora de fomentar activamente algunos valores como la solidaridad y la igualdad, entre otros, así como la labor de proteger a los sectores más vulnerables de la población en materia audiovisual como por ejemplo pueden ser los menores, los jóvenes y los inmigrantes.

El Consejo de Europa, en las recomendaciones que emite el Consejo de Ministros, ya en el año 2000 instó a los Estados miembros a crear entidades reguladoras que fuesen independientes en materia audiovisual. Es por ello que, tras las experiencias de Cataluña y Navarra en el año 2000, cinco años más tarde la Comunidad Autónoma de Andalucía crea dicho organismo siguiendo dichas recomendaciones entendiendo la necesidad de una regulación en materia audiovisual.

Así, el Consejo Audiovisual de Andalucía iniciaba su andadura con el programa de apoyo al sector audiovisual en Andalucía (Decreto 52/2000 de 7 de febrero) que regulaba el Consejo Superior Audiovisual de Andalucía. En la actualidad, el Consejo Audiovisual de Andalucía en el ejercicio de sus funciones, aplica la normativa audiovisual vigente

de ámbito europeo, estatal y autonómico sobre las emisiones de radios y televisiones que se realizan por medios públicos y privados en Andalucía. De manera que la actividad que realiza está centrada fundamentalmente en tres ejes: el primero, referido a los contenidos, donde se vela por el cumplimiento de la legislación de los operadores; la segunda, en la asignación de licencias a operadores de radio y de televisión y la tercera, la capacidad de sancionar, a posteriori, a aquéllas emisiones cuyos contenidos sean susceptibles de sanción por no respetar la legislación vigente.

Para la elaboración de este capítulo se han seguido los ejes que hemos mencionado con anterioridad y a la hora de estructurar este trabajo nos centraremos en el papel del Consejo Audiovisual de Andalucía como institución, desde una perspectiva normativa y social. A continuación, analizamos su composición, las competencias, la organización y el funcionamiento de la institución y finalmente, nos centramos tanto en la financiación como en la actividad que ha realizado el Consejo Audiovisual de Andalucía en 2013 y 2014.

2. El Consejo Audiovisual de Andalucía como institución

2.1. La perspectiva normativa

El Consejo Audiovisual de Andalucía queda regulado mediante el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre) donde se le atribuye a la Comunidad

Autónoma de Andalucía las competencias exclusivas para la protección y el cumplimiento de la normativa vigente en Andalucía para los medios de comunicación social. Además, en el punto dos de este mismo artículo se le reconoce a Andalucía la competencia para el desarrollo legislativo en materia de medios audiovisuales que deben ajustarse a las normas básicas del Estado.

De manera concreta, el Consejo Audiovisual se constituye como institución con nivel de autogobierno e independiente en la Comunidad Autónoma de Andalucía y cuya regulación específica viene determinada en el capítulo VI del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Como órgano colegiado, creado en 2005, tal y como se recoge en el artículo 131 es el Consejo Audiovisual de Andalucía el encargado de «velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad».

En este mismo artículo, en su apartado dos, se hace referencia a que el Consejo Audiovisual de Andalucía vela por la protección de la juventud y de la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación tanto públicos como privados en Andalucía. Finalmente, en el apartado tres se expone que es el Parlamento de Andalucía el que regula la composición, las competencias y el funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía.

De manera general, las actuaciones que lleva a cabo el Consejo Audiovisual de Andalucía están sustentadas sobre un gran marco normativo. En este sentido, desde sus inicios, se regula por su Ley de Creación (Ley 1/2004 de 17 de diciembre) y su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (Decreto 219/2006 de 19 de diciembre, posteriormente modificado por el Decreto 135/2012 de 22 de mayo)

además de las normas reguladoras del régimen jurídico y de los procedimientos administrativos de la Junta de Andalucía.

En el ejercicio de sus competencias se rige por la norma básica general de la comunicación audiovisual (Ley 7/2010 de 31 de marzo) que fue modificada posteriormente en 2012 (Ley 6/2012 de 1 de agosto). Además, el Consejo Audiovisual de Andalucía dispone de códigos deontológicos de autorregulación que afectan a las actividades que dicha institución lleva a cabo.

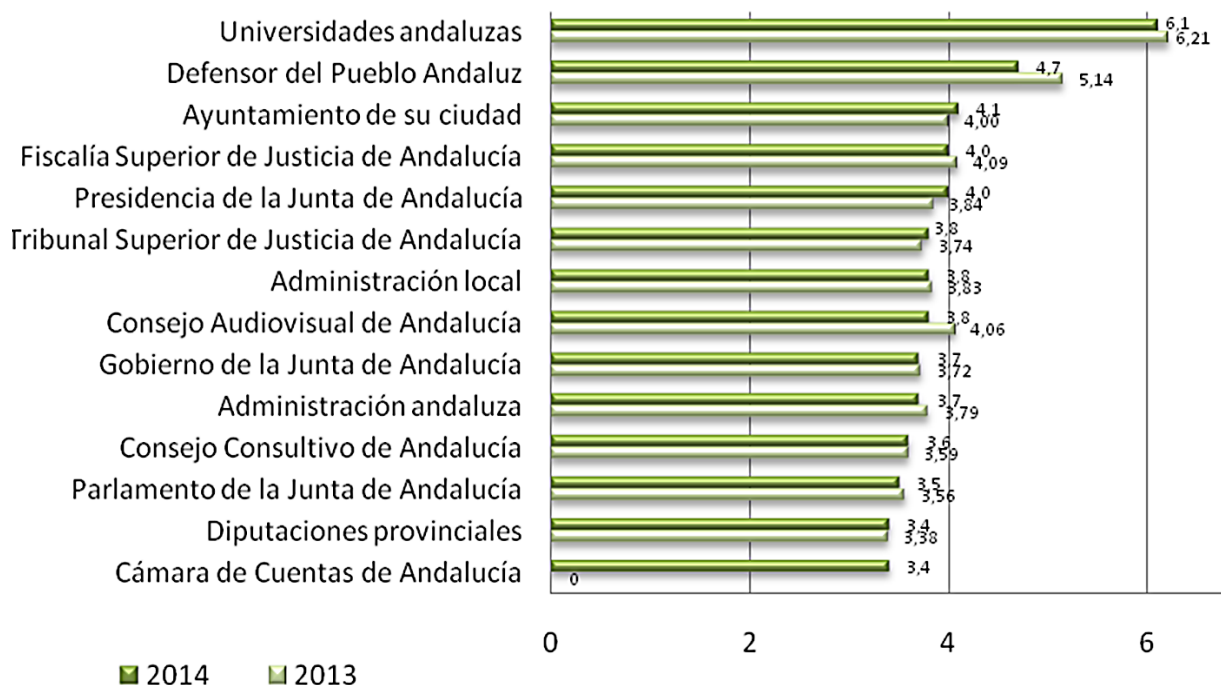
2.2. La perspectiva social

Como se ha mencionado con anterioridad, el Consejo Audiovisual de Andalucía es el encargado de garantizar la libertad de expresión, velar por el derecho de todos los andaluces a una información veraz, a una pluralidad informativa, garantizar el principio constitucional de igualdad y finalmente, el de impulsar valores como la tolerancia, la solidaridad y el respeto a la dignidad humana. En este sentido, todas estas medidas las llevará a cabo sobre los medios de comunicación de televisión y de radio en el ámbito local y autonómico andaluz sea cual sea el sistema de difusión que se emplee.

Desde esta perspectiva social, el Consejo Audiovisual de Andalucía tiene un papel de intermediador entre las instituciones públicas y la sociedad andaluza, actuando en cierta manera como un órgano de conciliación entre diferentes agentes económicos, sociales y culturales en el ámbito de la comunicación audiovisual.

En este sentido, cuando se le pregunta a la ciudadanía andaluza por el grado de confianza que tienen por el Consejo Audiovisual de Andalucía, el grado de confianza queda reflejado en los distintos estudios de opinión que se han ido realizando por parte del CADPEA desde 2011 donde se preguntaba por dicha institución. Así, los andaluces han

Gráfico 1. Grado de confianza en las siguientes instituciones
Grado medio de confianza (0-10)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CADPEA (EGOPA 2013 y 2014).

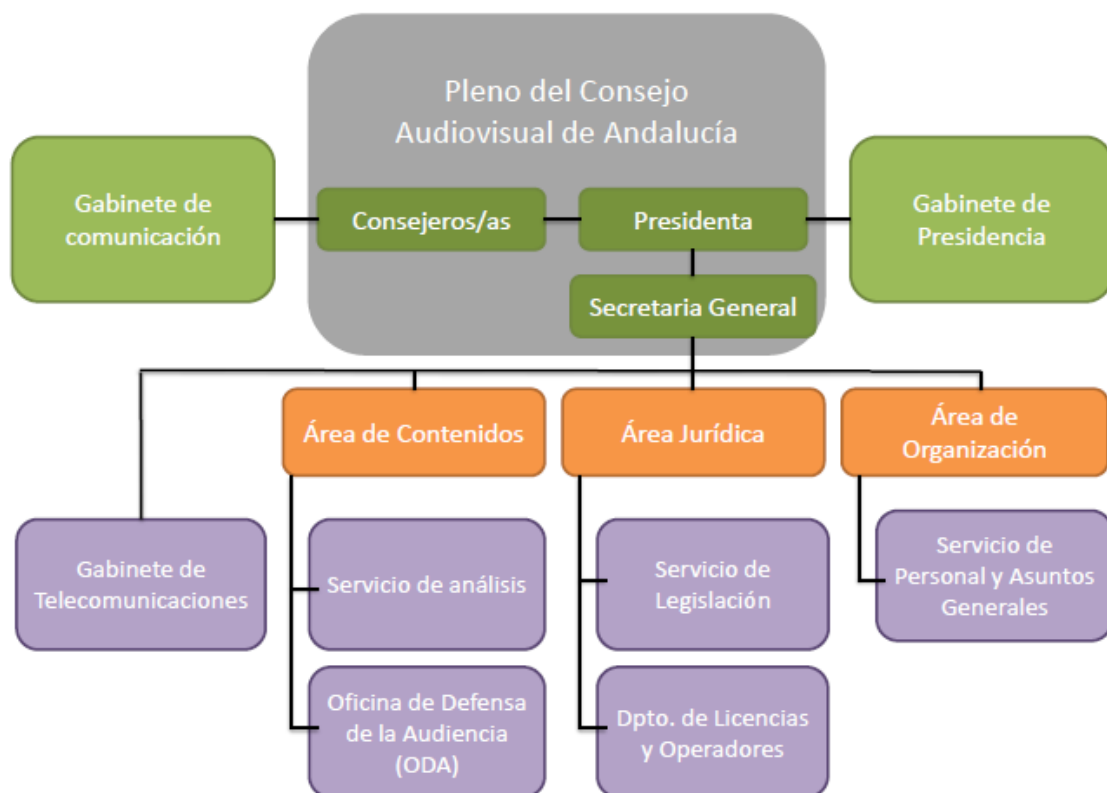
manifestado que el Consejo Audiovisual de Andalucía está entre las cuatro instituciones en las que más confían, con una media superior al 4¹ aunque desciende ligeramente llegando en 2014 al 3,8. Tal y como se aprecia en el gráfico 1, en 2014 el Consejo Audiovisual de Andalucía pasa a ser la octava institución mejor valorada por los andaluces, tendencia descendente al igual que el resto de instituciones, a excepción de Ayuntamientos y la Presidencia de la Junta de Andalucía.

3. Composición, organización, competencias y funcionamiento

Según el artículo 131.3 es el Parlamento de Andalucía el que regula la composición, las competencias y el funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía. Tal y como se aprecia en el gráfico 2, el Consejo Audiovisual de Andalucía depende de su Pleno, en el que se integran los consejeros y la Presidencia del que depende la Secretaría General que a su vez se organiza bajo tres grandes áreas de trabajo: contenidos, jurídica y de organización que a su vez tienen diferentes servicios que le sirven de apoyo.

1 Datos extraídos del CADPEA, evolución de los EGOPA.

Gráfico 2. Organigrama del Consejo Audiovisual de Andalucía



Fuente: elaboración propia a partir de www.consejoaudiovisualdeandalucia.es.

El Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía es el órgano colegiado de gobierno y está compuesto por once miembros de reconocido prestigio profesional en diferentes ámbitos como en el de la comunicación audiovisual, científico, educativo, social, etc., elegidos por el Parlamento de Andalucía. De estos once miembros saldrá elegido el o la Presidente/a, elección que tendrá que ratificar el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. El mandato de los once miembros dura cinco años y solo pueden ser reelegidos una sola vez para un nuevo mandato de otros cinco años.

En 2013 y 2014, desde la composición el 16 de marzo de 2011², los miembros del Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía, cumpliendo con la paridad, han sido:

² El primer Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía (13 de octubre de 2005) fue presidido por Manuel Ángel Vázquez Medel, catedrático de la Universidad de Sevilla; tras su dimisión el 25 de junio de 2008 el Parlamento de Andalucía apoyó por unanimidad la elección de Juan Montabes Pereira, catedrático de la Universidad de Granada. El 15 de marzo de 2011 el Consejo de Gobierno acordó el nombramiento de Emelina Fernández Soriano, en sustitución del anterior Presidente, actual Presidenta del Consejo Audiovisual de Andalucía.

Presidencia:	Excm. Sra. Dra. Emelina Fernández Soriano
Consejeros/as:	Ilmo. Sr. José María Arenzana Seisdedos Ilmo. Sr. Eduardo Castro Maldonado Ilmo. Sr. Francisco Cervantes Bolaños Ilmo. Sr. Eugenio Cosgaya Herrero Ilma. Sra. Dra. Cristina Cruces Roldán Ilmo. Sr. Isidro Javier Cuberos González Ilma. Sra. Carmen Elías Iglesias Ilma. Sra. Carmen Fernández Morillo Ilma. Sra. Inmaculada Navarrete Contreras Ilma. Sra. Dra. María Luisa Pérez Pérez

La Secretaría General, que depende de la Presidencia del Consejo Audiovisual de Andalucía, dirige las tres áreas en las que se articula. Sus responsabilidades se centran en ser la Administración al servicio del Consejo; la Jefatura inmediata del personal y la dirección de las tareas y finalmente, convocar las sesiones del Pleno y de los demás órganos del Consejo.

La primera, el Área de Contenidos, es la encargada de realizar un seguimiento de todas las emisiones, tanto en radio como en televisión, para poder detectar posibles incumplimientos de la ley. Además, a petición del Pleno del Consejo analiza contenidos concretos y que someten a estudios específicos. Con la intención de poder detectar cualquier incumplimiento de la normativa o de herir la sensibilidad de los ciudadanos en cuanto a los contenidos de programación y la publicidad que se emiten en las televisiones y las radios (locales y autonómicas) se refieren, a disposición de los ciudadanos se encuentra la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA)³. Esta Oficina atiende las quejas y/o sugerencias de los telespectadores y radioyentes en relación a la programación y la publicidad emitida por los medios audiovisuales.

³ En el apartado 5 «Actividad del Consejo Audiovisual de Andalucía» se realizará un análisis detallado de la actividad de dicho órgano.

En el caso del Área Jurídica es la que se encarga de asesorar y sustentar, con la elaboración de informes, todas aquellas cuestiones que aprueba el Consejo Audiovisual de Andalucía desde una perspectiva legal. Además, el departamento de Licencias y Operaciones es el encargado de admitir o denegar las solicitudes de nuevos canales.

Por su parte, el Área de Organización se encarga de proporcionarle al Consejo Audiovisual de Andalucía los medios que sean necesarios para su buen funcionamiento, como son los recursos humanos, las instalaciones y el mobiliario, las dotaciones presupuestarias, etc.

En cuanto a las competencias y a las funciones que desarrolla el Consejo Audiovisual de Andalucía, podemos destacar el papel de mediación que desempeña entre los agentes del sector audiovisual y la sociedad para velar por la calidad de los contenidos que se emiten, así como para que se adapten a la normativa y a los códigos deontológicos y de buenas prácticas. Además, para el buen ejercicio de sus funciones tiene asignada como competencia un sistema de seguimiento de los medios que hace posible que se graben y archiven las emisiones, tanto de radio como de televisión, para poder someterlo a revisión en cualquier momento.

Si nos centramos en las funciones que tiene atribuido el Consejo Audiovisual de Andalucía podemos destacar tres: las funciones que tienen asignadas sobre los contenidos; las que se centran en los informes que elaboran y finalmente las funciones de regulación, autorregulación y arbitraje.

En cuanto a las funciones que tiene sobre los contenidos, el Consejo Audiovisual de Andalucía, tiene atribuidas la funciones de velar por el pluralismo político, social, religioso y cultural de los contenidos que se emiten; velar por la protección de los menores, niños y adolescentes; velar por el cumplimiento de la legislación en materia de publicidad

Tabla 1. Procesos sancionadores del Consejo Audiovisual de Andalucía (2013-2014)

Año	Provincia	Operador	Objeto	Calificación	Inicio	Sanción	Resolución
2013	Ayuntamiento de Tarifa	Cádiz	No atender a requerimiento de información CAA	Leve	30-1-2013	5.000 €	27-2-2013
2013	Ayto. de Véjer de la Frontera	Cádiz	No atender a requerimiento de información CAA	Leve	13-2-2013	1.000 €	13-3-2013
2013	Avista TV de Andalucía S.A.U.	Andalucía	No atender a requerimiento de cese	Leve	25-9-2013	26.800 €	26-2-2014
2014	Ayuntamiento de Ronda	Málaga	No atender a requerimiento de información CAA	Leve	14-5-2014	1.350 €	04-6-2014
2014	Información y Comunicación de Cádiz S.A.U.	Cádiz	Publicidad de bebidas alcohólicas de más de 20 grados	Grave	4-6-2014	137.240 €	22-10-2014

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013 y 2014.

y garantizar el cumplimiento de servicio público asignado a los medios audiovisuales.

La segunda de las funciones que realiza el Consejo Audiovisual de Andalucía están centradas en la de elaborar informes y estudios sobre diferentes materias como puede ser la igualdad, la educación, la infancia, etc. para poder adoptar decisiones del propio órgano. De manera que realizan informes previos a los anteproyectos de ley relativos al sector audiovisual con la intención de documentar al máximo las cuestiones que puedan ser legisladas. Además, emiten informes a iniciativa propia, del Parlamento o del Gobierno de Andalucía y también, elaboran informes previos y preceptivos en materia de concesión, de renovación y de revocación de las licencias de las diferentes radios y televisiones que operan en Andalucía. Finalmente, emiten un informe anual sobre la actividad y actuación del Consejo Audiovisual de Andalucía donde además se expone la situación y la evolución del sistema audiovisual en Andalucía.

Las funciones de regulación, autorregulación y arbitraje las realiza a partir de promover y asumir medidas de correulación y autorregulación en el sector audiovisual. También ejerce funciones de

arbitraje y de mediación entre las distintas partes de un posible conflicto en materia audiovisual.

En último lugar, el Consejo Audiovisual de Andalucía tiene la capacidad de sancionar, esta capacidad se le otorga para poder ejercer la función de control pudiendo llegar a multar a aquellas emisiones que no se ajusten a la normativa. De este modo, en 2013 y 2014 se han llevado a cabo cinco procedimientos sancionadores, tres en 2013 (uno referido a la intención de requerimiento de cese y los otros dos por no atender a requerimiento de información) y dos en 2014 (uno por ofrecer publicidad de bebidas alcohólicas y otra por no atender a requerimiento de información). Tal y como se aprecia en la tabla 1, se especifica la provincia, el operador, la calificación de la infracción, cuando se inicia el procedimiento, cuanto es el importe económico de la sanción y la fecha de resolución.

4. Presupuesto

Uno de los aspectos más importantes referente al Consejo Audiovisual de Andalucía es su presupuesto; en este sentido, cuenta con unos recursos presupuestarios que se recogen en el Programa

Tabla 3. Presupuesto del Consejo Audiovisual de Andalucía por capítulos (2013-2014)

Capítulo	Crédito disponible	%Capítulo/ Presupuesto	Crédito disponible	%Capítulo/ Presupuesto
	2013		2014	
Capítulo I	2.683.527 €	53,88 %	2.594.209 €	56,13 %
Capítulo II	1.493.227 €	29,98 %	1.493.362 €	32,31 %
Capítulo IV	5.000 €	0,10 %	4.900 €	0,10 %
Capítulo VI	798.812 €	16,06 %	559.168 €	12,09 %
Total	4.980.566 €	100 %	4.621.639 €	100 %

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013 y 2014.

Presupuestario sometido a los procedimientos habituales de fiscalización de la Junta de Andalucía. El presupuesto se incorpora cada año al Anteproyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y está sometido tanto a la Ley 5/1983, General de la Hacienda Pública como a las Leyes de Presupuesto de cada ejercicio. Además, el Consejo Audiovisual de Andalucía está bajo el régimen de intervención y contabilidad que determina la Ley de Hacienda Pública.

Como se puede apreciar en la tabla 2, el Consejo Audiovisual de Andalucía establece criterios de austeridad que hacen que la dotación presupuestaria esté en descenso desde 2008 hasta 2014. Así, en los dos últimos años del presupuesto de 2013 al de 2014 nos encontramos con un descenso del 7,3 %.

Tabla 2. Presupuesto del Consejo Audiovisual de Andalucía (2008-2014)

Año	Presupuesto
2008	8.422.312 €
2009	7.768.185 €
2010	7.213.909 €
2011	6.667.819 €
2012	5.267.351 €
2013	4.980.566 €
2014	4.621.639 €

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013 y 2014.

Si nos centramos en la asignación presupuestaria de 2013 y de 2014, ésta se hace distribuida por capítulos, así nos encontramos con el Capítulo I que se refiere a «gastos de personal»; el Capítulo II a

«gastos corrientes en bienes y servicios»; el Capítulo IV a las «transferencias corrientes» y el capítulo VI a las «inversiones reales». Si comparamos los datos económicos que presenta la tabla 3 apenas encontramos diferencias significativas en cuanto a las asignaciones presupuestarias por capítulos.

Las únicas variaciones que arrojan las Memorias del Consejo Audiovisual de Andalucía se refieren a los cambios que se producen de las asignaciones iniciales del presupuesto y a los gastos que finalmente se asignan. En este sentido, en 2014 se tuvieron que realizar modificaciones debido al cambio de sede, por lo que finalmente la cifra de créditos definitivos ascendió a 4.622.594,64 euros, con diferencias en la asignación por capítulos que pueden apreciarse en la tabla 3. Por tanto, como se observa en la tabla 4 existe una variación entre el presupuesto asignado y las obligaciones que tiene asignadas el Consejo Audiovisual. Así, nos encontramos cómo ha descendido la dotación presupuestaria mientras que las obligaciones reconocidas en su conjunto han experimentado cierto descenso también. Esto supone un nivel de ahorro⁴ y una optimización de recursos que no supone en ningún caso una disminución de la actividad que realiza el Consejo Audiovisual de Andalucía.

4 En 2013 el nivel de ahorro es del 13,13 % mientras que en 2014 es del 4,53 %.

Tabla 4. Crédito y ejecución del presupuesto del Consejo Audiovisual de Andalucía (2013-2014)

Capítulo	Crédito disponible	Obligaciones reconocidas	% Ejecución	Crédito disponible	Obligaciones reconocidas	% Ejecución
	2013			2014		
Capítulo I	2.683.527 €	2.537.459,21 €	94,56 %	2.594.209 €	2.570.973,84 €	99,1 %
Capítulo II	1.493.227 €	1.287.087,30 €	86,20 %	1.287.017,64 €	1.194.902,04 €	92,84 %
Capítulo IV	5.000 €	2.000 €	40 %	2.200 €	2.200 €	100 %
Capítulo VI	798.812 €	500.101,41 €	62,61 %	739.168 €	645.174,53 €	87,28 %
TOTAL	4.980.566 €	4.326.647,92 €	86,87 %	4.622.594,64 €	4.413.250,41 €	95,47 %

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013 y 2014.

5. La actividad del Consejo Audiovisual de Andalucía

Como principales líneas de actuación el Consejo Audiovisual de Andalucía adoptó en julio de 2013 unas nuevas líneas de actuación que estarán vigentes hasta febrero de 2016. Además de incluir las que tradicionalmente han venido desarrollando como las que se centran en el control de la legalidad de la publicidad que emiten televisiones y radios, así como el cumplimiento de la misión de servicio público; la protección de los menores, el pluralismo en todas sus formas y la igualdad.

Tal y como muestra la tabla 5, las nuevas medidas se centran en la protección de los derechos de la ciudadanía, la defensa de la igualdad, el fomento de la cultura, la conexión con la sociedad, el refuerzo del pluralismo y la neutralidad, el control de la publicidad, el fortalecimiento institucional y la consolidación como experto audiovisual. Estas ocho líneas de actuación se realizan en torno a diferentes ámbitos, como menores, servicio público, etc., que a su vez tiene diferentes líneas de actuación que se materializan en acciones concretas.

Por tanto, para el período que sometemos a análisis 2013 y 2014, tenemos que tener en cuenta que las actividades han estado centradas en las directrices que se han expuesto en la tabla 5. Así, observamos algunas diferencias si comparamos las actividades realizadas en 2013 y 2014, por ejemplo

las decisiones del Pleno y la elaboración de informes se han incrementado el doble; las recomendaciones, la elaboración de estudios y de informes preceptivos han aumentado ligeramente mientras que el número de resoluciones e instrucciones emitidas ha sido el mismo en los dos años.

Tabla 6. Actividad del Consejo Audiovisual de Andalucía (2013-2014)

	2013	2014
Decisiones del Pleno	42	83
Resoluciones	18	18
Recomendaciones	1	3
Informes	5	10
Estudios	2	3
Informes preceptivos	2	5
Instrucciones	1	1
Total	71	123

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013.

Tal y como se exponía en la primera parte de este trabajo, cuando se aludía a la composición de este organismo, en este apartado nos centraremos en la actividad que realiza el Consejo Audiovisual de Andalucía y en la que participan los ciudadanos a través de la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA). Dicha oficina pone a disposición de los telespectadores y radioyentes mecanismos para que puedan emitir sus quejas y/o sugerencias y que consideren que incumplen la normativa o que pueden herir la sensibilidad de los ciudadanos en relación a la programación y la publicidad emitida por los

Tabla 5. Esquema líneas de actuación del Consejo Audiovisual de Andalucía (2013-2016)

OBJETIVO	LÍNEA DE ACTUACIÓN ESTRATÉGICA	ÁMBITO	ACTUACIÓN	ACCIONES
UN CONSEJO AUDIOVISUAL SOCIALMENTE RESPONSABLE Y ÚTIL PARA LA CIUDADANÍA	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA	MENORES	Programación infantil	Fomentar la programación infantil. Estudios sobre programación infantil emitida por prestadores andaluces.
			Publicidad alimentos	Impulsar un código de co-regulación en relación a la publicidad de alimentos. Realizar estudio sobre publicidad de alimentos en horario infantil.
			Modificación código de Autorregulación 2004	Impulsar la modificación del código de autorregulación de contenidos televisivos e infancia.
		SERVICIO PÚBLICO	Procedimientos de control	Establecer procedimientos de control del cumplimiento de la función de servicio público de los prestadores públicos autonómicos y locales.
			Derecho de acceso	Elaborar recomendaciones a los medios públicos andaluces sobre el derecho de acceso.
		COLECTIVOS MAS VULNERABLES	Accesibilidad	Seguimiento de aplicación de la instrucción de accesibilidad
	DEFENSA DE LA IGUALDAD	ESTEREOTIPOS DE GÉNERO	Programación general	Generar metodologías para el estudio de indicadores de estereotipos de género en la programación y la publicidad. Celebrar encuentros de trabajo con expertos y administraciones públicas competentes para definir un modelo de indicadores de estereotipos de género.
			Publicidad sexista	Elaboración de informe sobre la transmisión de estereotipos sexistas en publicidad
		PRESENCIA MUJER	Informativos	Informe sobre la presencia de la mujer en los informativos de las televisiones públicas
		VIOLENCIA DE GÉNERO	Informativos	Informe sobre tratamiento informativo de la violencia de género
			Co-regulación	Mediación con prestadores para buenas prácticas. Fomento de la co-regulación sobre violencia de género, medidas de sensibilización
	FOMENTO DE LA CULTURA	CONTENIDOS CULTURALES	Programación	Evaluar la presencia y características de los contenidos culturales en las televisiones públicas de Andalucía
			Estereotipos	Elaborar un estudio de los estereotipos sobre Andalucía y los andaluces difundidos en las series de ficción
		INDUSTRIA AUDIOVISUAL	Cine	Estudio sobre la programación cinematográfica en la RTVA
			Financiación	Control de emisión de obras europeas y financiación de obras propias
	CONEXIÓN CON LA SOCIEDAD	ODA	Comunicación	Elaborar una estrategia de comunicación, difusión y sensibilización de la Oficina de Defensa de la Audiencia
			Procedimientos	Agilizar los procedimientos internos de recepción y resolución de reclamaciones
		PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Barómetro	Potenciar el conocimiento del Barómetro Audiovisual de Andalucía
			Encuentros	Impulsar las relaciones con la sociedad civil. Celebración de encuentros informativos
			Web y redes sociales	Impulsar la participación ciudadana a través de la Web y las redes sociales
		MEDIOS COMUNITARIOS	Mediación	Fomentar la participación de medios comunitarios en radio y televisión
CONSEJO AUDIOVISUAL: EXPRESIÓN DE CALIDAD DEMOCRÁTICA	REFUERZO DEL PLURALISMO Y LA NEUTRALIDAD	PLURALISMO POLÍTICO	Metodología Informe	Consolidar el seguimiento del pluralismo político en las televisiones y radios andaluzas. Continuar impulsando la adopción de criterios normativos sobre indicadores de pluralismo político.
		OTROS PLURALISMOS	Estudios	Elaboración de estudios específicos de pluralismo deportivo, social y/o religioso
		NEUTRALIDAD	Estudios	Elaboración de estudios de neutralidad de los informativos de RTVA y las desconexiones provinciales de RTVE, así como de prestadores públicos locales
	CONTROL DE LA PUBLICIDAD	PUBLICIDAD	General	Realizar campañas de alertas y análisis sistemáticos dirigidos a detectar incumplimientos en materia publicitaria
			Institucional	Elaborar criterios o recomendaciones sobre publicidad institucional
			Actividades de juego	Elaborar informe sobre la publicidad, patrocinio y promoción de actividades de juego
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	COORDINACIÓN	Encuentros	Celebración de encuentros institucionales y reuniones técnicas con SETSI, DGCS y otros organismos de regulación
		RELACIONES INTERNACIONALES	Foros	Participación de la Institución en foros y plataformas de decisión como la UE, la EPRA, la RIRM, UNESCO y otras consideradas de especial interés.
	CONSOLIDACIÓN COMO EXPERTO AUDIOVISUAL	MAPA AUDIOVISUAL	Catalogación contenidos	Acciones sobre operadores en base a resultados del informe anual de catalogación de contenidos
		ACTUALIDAD AUDIOVISUAL	Jornadas	Celebración de jornadas anuales centradas en la actualidad del sector
			Publicación	Cuadernos Audiovisuales con periodicidad anual.
		ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA	Premios	Ediciones anuales de los premios del CAA para la alfabetización mediática (desarrollo de competencias audiovisuales) en los centros escolares
			Formación	Sesiones formativas dirigidas a la comunidad educativa.

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013.

Tabla 7. Reclamaciones por causa, ODA (2013-2014)

	2013	2014
Contenidos que atentan contra la igualdad de la mujer	2	3
Derechos de minorías y colectivos necesitados de mayor protección	6	4
Emisión de violencia en horario no permitido	7	11
Ilegalidad de la emisión	4	3
Otros	5	5
Otros contenidos inadecuados para menores	2	5
Pluralismo político, neutralidad y veracidad (incluye manipulación informativa)	33	17
Publicidad ilícita	4	
Retransmisiones taurinas	1	2
Telebasura (programas rosa, <i>realities</i> y magazines con contenidos y/o imágenes sensacionalistas morbosas y obscenas)	1	-
Regulación de la publicidad (ilícita, sin señalar, encubierta, etc.)	-	8
Sensacionalismo en programas informativos	1	-
Integridad de la obra audiovisual (corte de títulos de crédito y otros)	1	-
Tratamiento informativo de casos judiciales	-	2
Lenguaje inadecuado y ofensivo	-	2
Publicidad sexista	3	-
Emisión de contenidos violentos	1	-
Total	71	62

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013.

medios audiovisuales. El procedimiento de la ODA organiza las reclamaciones a través de expedientes que se agrupan en diferentes categorías.

En este sentido, la tabla 7 muestra como las principales quejas que manifiestan los telespectadores y radioyentes es ligeramente superior en 2013, con 71 reclamaciones, que en 2014, donde las reclamaciones fueron 62. De manera concreta, el mayor número de reclamaciones están orientadas al pluralismo político, neutralidad y veracidad (incluyendo la manipulación informativa) con un total de 50 reclamaciones en los dos años, siendo superior en 2013. El caso contrario sucede en las reclamaciones referentes a la emisión de violencia en horario no permitido que es ligeramente superior en 2014, con 11 reclamaciones, que en 2013, con 7 reclamaciones.

Si nos centramos en determinar cuál es el procedimiento a través del cual se realizan las reclamaciones, nos encontramos tal y como se aprecia en la tabla 8 que de manera general mayoritariamente se utiliza el

correo postal seguido de la cumplimentación del formulario web (sin la utilización del certificado digital). Si el análisis lo realizamos por años, nos encontramos que mientras que el uso del formulario en la web para la realización de quejas se incrementa en 2014 el uso del correo postal desciende para este mismo año.

Tabla 8. Procedimiento de las quejas y sugerencias, ODA (2013-2014)

	2013	2014
Correo postal	35	25
Formulario web sin certificado	25	33
Formulario web con certificado	3	1
Correo electrónico	4	2
Teléfono gratuito	4	1
Total	71	62

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria del Consejo Audiovisual de Andalucía 2013.

De estos datos se desprende la importancia de la Oficina de Defensa de la Audiencia, donde al poner a disposición de los telespectadores y radioyentes

mecanismos para que puedan emitir sus quejas y/o sugerencias de manera accesible, permite que participen en el principio básico de control sobre las emisiones que desarrolla el Consejo Audiovisual de Andalucía.

6. Bibliografía

CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA
(2013): *Informe Anual del Consejo Audiovisual de Andalucía al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.

CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA
(2014): *Informe Anual del Consejo Audiovisual de Andalucía al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.

CONSEJO DE EUROPA (2000): *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*. Consejo de Ministros.

PÉREZ CASTILLO, R. (2007): «El Consejo Audiovisual de Andalucía», en *Artículos Doctrinales: Administrativo*, n.º 64, <<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4282-el-consejo-audiovisual-de-andalucia-/>>.

RAMÍREZ ALVARADO, M. M. (2005): «Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas», *Comunicación en XX Congreso Internacional de Comunicación los Desafíos de la Televisión Pública en Europa*. Universidad de Navarra, pp. 151-162.



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA 2013-2014

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDALUCES ENTRE 2013 Y 2014 (I)

La renovación generacional en los actores
con presencia parlamentaria

Javier Torres Vela
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

José Manuel Trujillo Cerezo
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

1. Introducción

Escribir sobre la acción de los partidos políticos andaluces¹ a lo largo de los años 2013 y 2014, y hacerlo a comienzos de 2015, año en el que está previsto celebrar en Andalucía tres elecciones: autonómicas² —marzo—, elecciones municipales —mayo— y finalmente las elecciones generales³, no es un ejercicio sencillo. Lo hacemos con la impresión de que *el suelo se mueve bajo nuestros pies* y no tanto, por lo que sabemos que ha ocurrido, sino por lo que intuimos que puede ocurrir a lo largo de este año claramente electoral. Intuición, que viene avalada por los resultados de las elecciones europeas de 2014⁴ y la sensación de que hemos comenzado un nuevo ciclo electoral en Andalucía.

1 Para evitar excesivas reiteraciones, utilizaremos las siguientes siglas para los partidos políticos andaluces y/o sus referentes estatales: PP para el Partido Popular de Andalucía, PSOE para el Partido Socialista Obrero Español de Andalucía, IU para Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, UPyD para Unión, Progreso y Democracia, PA para Partido Andalucista y Cs para Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.

2 En el momento de redactar este artículo se han celebrado las elecciones autonómicas en Andalucía (fuente: resultados provisionales, Junta de Andalucía), con la victoria del PSOE aun perdiendo apoyos electorales —35,43 % votos y 47 escaños—, el descenso también de los otros dos partidos tradicionales, el PP —26,76 % votos y 33 escaños— e IU —6,89 % votos y 5 escaños— y la irrupción de dos nuevos partidos en el escenario político andaluz: Cs —9,28 % votos y 9 escaños— y Podemos —14,84 % votos y 15 escaños—. Aunque el año 2015 no es objeto de análisis en estas páginas, haremos referencia a las implicaciones que tienen estos resultados para no dejar incompleto el tratamiento de los partidos.

3 Están previstas para el último trimestre de este año, en el supuesto de agotar la legislatura, cosa que parece probable en estos momentos.

4 Estas se analizan en profundidad en otro artículo de este anuario.

Desde 2009 venimos afirmando que la configuración del calendario electoral en Andalucía hace que la actividad de los partidos políticos andaluces responda a ciclos previsibles, con *años cima* y *años valle* (Torres Vela y Ortega, 2011). Años electorales y años de congresos son *cimas* en la actividad política de los partidos andaluces, mientras que los otros dos años, dedicados al desarrollo de sus respectivas estrategias de acción, son *años valles*. Los ciclos electorales en Andalucía los componen las elecciones, generales y autonómicas —concurrentes en cinco de las ocho celebradas— seguidas de municipales y finalmente europeas, aunque estas de menor relevancia, hasta ahora, en la conformación del sistema de poder en Andalucía. Tras las generales y autonómicas, los partidos políticos andaluces suelen celebrar sus reuniones orgánicas —congresos o asambleas— en las que en función de sus resultados electorales y sus contradicciones internas, configuran su mapa de poder interno. Los últimos ciclos electorales en Andalucía habrían seguido la pauta que muestra la tabla 1.

No obstante, a tenor de los resultados de las elecciones europeas de 2014, con una fuerte caída del voto del PP y la pérdida de la primera posición en voto obtenida en los procesos electorales anteriores, la vuelta del PSOE a ser la primera fuerza política en Andalucía y la irrupción con fuerza de partidos como UPyD, Cs y, sobre todo, Podemos, nos hace pensar que en esta ocasión el nuevo ciclo electoral lo abren las elecciones europeas de 2014 y su configuración previsible será la que muestra la tabla 2.

Siguiendo esta pauta, los años que nos corresponde analizar en este artículo, 2013 y 2014, serían

Tabla 1. Últimos ciclos electorales en Andalucía

Municipales	Generales	Autonómicas	Europeas
Junio de 1999	Marzo de 2000	Marzo de 2000	Junio de 1999 (junio)
Mayo de 2003	Marzo de 2004	Marzo de 2004	Junio de 2004 (junio)
Mayo de 2007	Marzo de 2008	Marzo de 2008	Junio de 2009 (junio)
Mayo de 2011	Noviembre de 2011	Marzo de 2012	Mayo de 2014

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Ciclo electoral vigente en Andalucía*

Europeas	Autonómicas	Municipales	Generales
Mayo de 2014	Marzo de 2015	Mayo de 2015	Noviembre de 2015*

Fuente: elaboración propia.

* Sin ningún tipo de adelanto previsible, la fecha máxima legal en la que pueden tener lugar estas, sería en febrero de 2016.

años valle, pues solo las elecciones europeas previstas para mayo de 2014 se celebrarían en este periodo, y estas nunca habían cambiado nada en la dinámica del sistema de partidos en Andalucía. Los partidos PSOE y PP habían celebrado sus respectivos congresos a lo largo de 2012, pero como hemos señalado anteriormente, nada es como parece. Las elecciones autonómicas andaluzas de 2012, «elecciones con resultado sorprendente» (Montabes y Trujillo, 2013), dejaron en los partidos políticos andaluces una situación de calma en la superficie y *fuertes turbulencias* en las profundidades.

a. Solo tres fuerzas políticas habían obtenido representación parlamentaria, PSOE, PP e IU —igual que en las elecciones de 2008—. El sistema de partidos mostraba continuidad con el de los últimos ciclos electorales pero con unos primeros síntomas de cambio. La concentración del voto en los dos grandes partidos en el 80 %. fue ligeramente inferior a los comicios anteriores. La competitividad se incrementa respecto a las dos últimas elecciones al igual que el número efectivo de partidos que se sitúa en tres. Todo ello provocado por la fuerte caída de voto del PSOE y el ascenso de IU (Torres Vela y Trujillo, 2013).

b. El PP había ganado por primera vez las elecciones autonómicas —como todas las elecciones de aquel ciclo— pero con una pérdida de votos considerable

respecto de las generales celebradas unos meses antes y no consigue la mayoría suficiente para gobernar. La imagen que proyecta es la de derrotado: *triste victoria*.

c. El PSOE pierde por primera vez las elecciones autonómicas y pierde un número considerable de votos respecto de los anteriores comicios autonómicos y respecto de las generales celebradas unos meses antes, pero consigue un resultado que le permite seguir en el gobierno mediante una coalición con IU. La imagen que proyecta es la de ganador: *dulce derrota*.

d. IU consigue un buen resultado —dobla su número de escaños, pasando de 6 a 12— y resulta determinante para formar gobierno. La imagen que proyecta: *es que el más gana*.

Por ello, el mismo año de celebración de las últimas elecciones autonómicas (2012), dos de los tres partidos políticos andaluces con representación parlamentaria habían celebrado sus congresos regionales típicos de los *años cima*. Así, PP y PSOE convocaron sus máximos órganos decisorios para adecuar la realidad organizativa a la situación política que tenían que afrontar las organizaciones una vez había comenzado la nueva legislatura. Solamente IU había retrasado la convocatoria de su Asamblea Andaluza debido a que a finales de 2012 la organización tuvo que afrontar su renovación política estatal, dejando

su reestructuración interna andaluza para principios de 2013, aunque en julio de 2012 había anticipado su propuesta de relevo en el liderazgo regional. Era esta, por tanto, la única formación que restaba por culminar el reto de su actualización tras el mapa de poder resultante de los comicios andaluces de 2012 y la conformación del primer gobierno de coalición PSOE-IU.

Hasta aquí todo tiene apariencia de normalidad, pero en realidad no fue así, pues los tres partidos tuvieron que repetir sus procesos internos en menos de un año. Y, en particular, designar nuevos líderes al frente de sus estructuras. Tratar de explicar el trasfondo de esta realidad es lo que intentaremos abordar a lo largo de este capítulo describiendo la acción de los partidos políticos andaluces con presencia parlamentaria en la legislatura que comenzó en 2012 y explicando el trasfondo subyacente a su acción. Para ello, en el apartado siguiente intentaremos identificar las claves comunes de lo que, en nuestra opinión, marca los años 2013 y 2014: *el relevo generacional* de los partidos políticos centrales en el sistema hasta el momento. Después de dicho ejercicio, analizaremos los cambios orgánicos y procesos que han desembocado en la renovación de las formaciones más relevantes, en concreto el PP, el PSOE e IU⁵. Por último, añadiremos unas breves consideraciones finales recordando las principales ideas destacadas.

2. Anticipando el relevo generacional: algunas claves comunes

Una primera panorámica sobre los tres actores protagonistas en el sistema en los últimos ciclos centrada en sus máximos responsables, ilustra la intensidad política de los dos años que se analizan para las organizaciones andaluzas.

El PP, que había realizado la sustitución del líder histórico de la formación, Javier Arenas por Juan Ignacio Zoido —alcalde de Sevilla— vuelve a realizar un nuevo cambio ante la negativa de este a presentarse como candidato a las elecciones autonómicas y preferir optar de nuevo a la alcaldía de Sevilla —en parte, también debido a su bajo conocimiento y valoración en las encuestas fuera de Sevilla—. El candidato elegido es Juan Manuel Moreno Bonilla de procedencia política malagueña, de 45 años, forjado en las *Nuevas Generaciones del PP* (NNGG) —fue presidente en Málaga, en Andalucía y finalmente a nivel nacional— y una dilatada carrera política institucional —concejal del ayuntamiento malagueño, parlamentario andaluz, diputado al Congreso, y Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, puesto del que dimitió para presentarse a la presidencia del PP de Andalucía—.

En el año 2013, el PSOE tuvo que celebrar un nuevo congreso debido a la decisión de José Antonio Griñán de promover el relevo en la cúpula de la Junta de Andalucía y del PSOE, dando paso a una nueva generación política liderada por Susana Díaz. Sevillana, de 40 años, forjada en las Juventudes Socialistas de Andalucía (JSA) y de amplia trayectoria política, tanto en el partido —Secretaria de Organización del PSOE de Sevilla y del PSOE de Andalucía, Secretaria General de Sevilla— como en las instituciones —concejala del Ayuntamiento de Sevilla, diputada al Congreso de los Diputados, parlamentaria andaluza y senadora por la Comunidad

⁵ En el capítulo que sigue a éste, nos centramos en el resto de fuerzas políticas significativas y las percepciones de la opinión pública andaluza respecto del sistema de partidos.

Autónoma y Consejera de la Presidencia de la Junta de Andalucía—.

También IU emprende el camino del relevo en el liderazgo, debido a la limitación de mandatos que impedía a Diego Valderas volverse a presentar. Así, en el Consejo Andalúz celebrado en junio de 2013, se propone como candidato a Coordinador General de IU a Antonio Maíllo, resultando elegido en la XIX Asamblea celebrada unos días más tarde. Nacido en 1966 en Lucena —Córdoba—, militante desde los 18 años de la organización y del Partido Comunista de España (PCE), con amplia trayectoria en ésta y con experiencia en la gestión local —había sido concejal en los Ayuntamientos de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) y Aracena (Huelva)—.

Por tanto, sólo un año después de las elecciones autonómicas de 2012, las tres formaciones políticas con representación parlamentaria emprenden un camino de renovación de liderazgos que tienen algunas pautas comunes:

- a. Apuesta por una nueva generación política. La diferencia de edad entre el mayor (Maíllo) y la menor (Díaz) es de 8 años. Los tres eran *niños* cuando se aprobó la Constitución española de 1978 —4, 8 y 12 años respectivamente— y ninguno pudo votar el 28 de febrero de 1980 el Referéndum sobre la iniciativa del proceso autonómico de Andalucía. Los tres pertenecen a la primera generación socializada íntegramente en la democracia y en la autonomía.
- b. Mirada hacia la militancia con trayectoria más intensiva. Los tres nuevos líderes se han forjado tras amplios años de militancia en sus organizaciones. En ese sentido, a pesar de su relativa juventud, tienen una amplia experiencia política, tanto orgánica como institucional.
- c. Confluencia con un contexto de renovación general. Este relevo que se produce en Andalucía, anticipa o es paralelo al que se está produciendo en España en sus mismas organizaciones, con la

excepción del PP —Alberto Garzón en IU y Pedro Sánchez en el PSOE—.

d. *Carteles electorales* sin precedentes. En las elecciones autonómicas de 2015, sería la primera vez que todos los candidatos y candidatas que concurren lo hacen por primera vez, hecho que no ocurría desde las elecciones fundacionales de 1982.

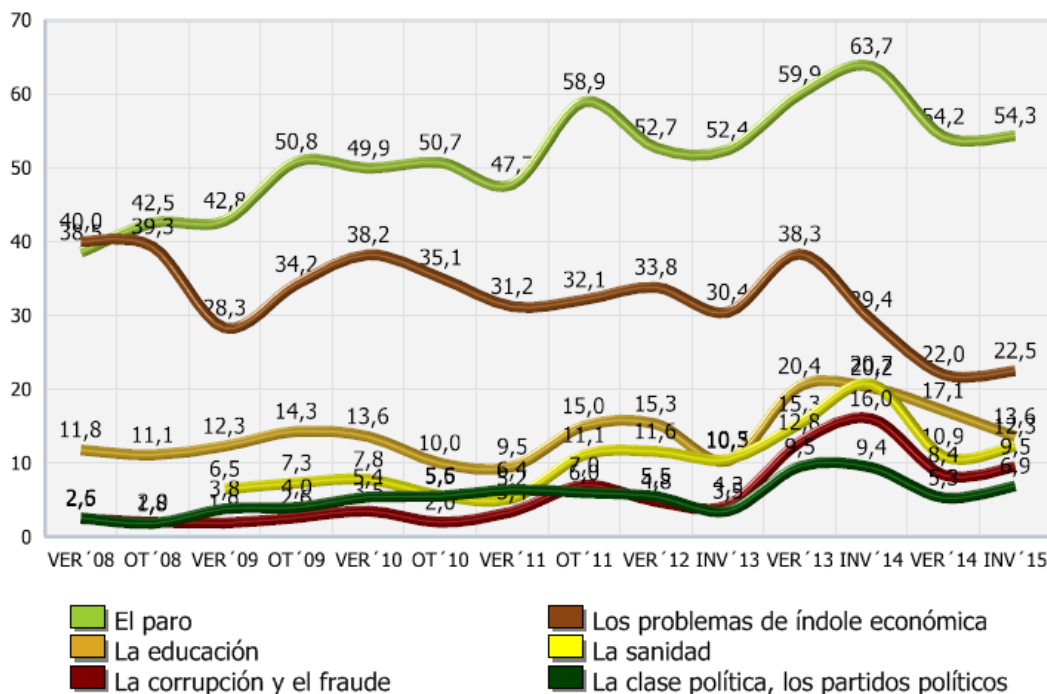
La pregunta lógica que corresponde realizarse es: *¿cómo el resultado electoral de 2012 propicia cambios de esta dimensión en el liderazgo de los tres partidos centrales del sistema?* Probablemente los tres los podríamos explicar por separado y, como punto de partida, aludiendo a sus peculiaridades internas:

- a. Javier Arenas debe dimitir porque pese a ganar las elecciones —la primera vez en la historia de las elecciones autonómicas— no consigue formar Gobierno y, de continuar, las siguientes serían sus quintas elecciones. Su dimisión es el resultado de su *triste victoria*.
- b. José Antonio Griñán debe dimitir porque pese a mantenerse en el gobierno —en coalición con IU— y mejorar el resultado respecto de lo que pronosticaban las encuestas, es el primer dirigente socialista en Andalucía en perder todas las elecciones del ciclo electoral. Sería el resultado de su *dulce derrota*.
- c. Diego Valderas debe dimitir por imperativo estatutario de su formación política. Ha agotado el número de mandatos que le permiten los estatutos de IU y no puede presentarse a la reelección.

Pero junto a estos argumentos, aunque pueden ser ciertos, existen otros elementos contextuales, las *turbulencias debajo de la superficie* a las que nos referíamos antes, que pueden contribuir a entender el ambiente de cambio que se respira en el conjunto de los partidos políticos andaluces. La acción política de éstos a lo largo de los años 2013 y 2014 se desarrolla en un contexto marcado por tres factores:

- a. Una aguda crisis económica, cuyo principal indicador, el paro, se mantiene como principal problema a lo largo de los dos años de manera ininterrumpida.

Gráfico 1. Evolución de los principales problemas a nivel personal



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

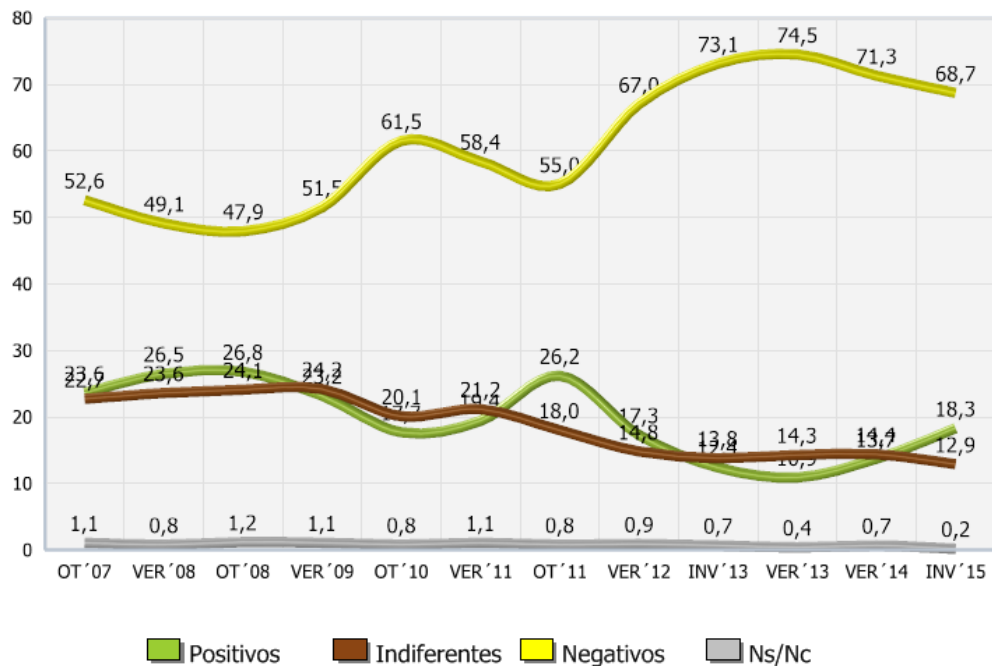
b. Duras medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno de España para conseguir la consolidación fiscal que llevará a fuertes tensiones sociales al imponer recortes en las principales partidas de gastos sociales. En Andalucía, el gobierno de coalición PSOE-IU intentara paliar el efecto de dichas medidas, generando frecuentes conflictos entre ambos gobiernos. Se inicia así un periodo de gran confrontación institucional.

Una omnipresente presencia de la corrupción en la vida pública, segundo problema para la población andaluza a partir del barómetro del verano de 2013 y, como consecuencia, una profunda desconfianza en la política y en sus representantes. Estos datos pueden observarse en los siguientes gráficos.

La conjunción de estos tres fenómenos va a afectar de manera muy importante a la acción de los partidos andaluces. Si bien estos problemas estaban encima de la mesa en el momento de celebrarse las elecciones de 2012 y significaron importantes caídas de votos, tanto para PP como PSOE y un aumento considerable para IU, fueron profundizándose a lo largo de 2013 y 2014, sobre todo los que afectaban a la corrupción y en consecuencia a la confianza en la política. En este periodo, los casos de supuesta corrupción que afectan a PP y PSOE han inundado la opinión pública. El *Caso Bárcenas* y el *Caso Gürtel*⁶

⁶ *Caso Bárcenas* hace referencia al caso judicial donde se investiga a Luis Bárcenas, tesorero del PP, y su papel en la financiación del Partido Popular. *Caso Gürtel* es el nombre con el que se conoce una investigación denunciada por la Fiscalía Anticorrupción ante la Audiencia Nacional sobre una red de

Gráfico 2. Evolución de los sentimientos hacia la política



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

que afectaban al PP con ramificaciones en Andalucía y el *Caso ERE*⁷ cuyo epicentro era Andalucía y la administración de la Junta. Tan impactante era la acumulación de noticias, que la mayoría de los medios de comunicación comenzaron a demandar la necesidad de tomar medidas para la regeneración del sistema político⁸. Estas opiniones eran refrendadas

corrupción política vinculada al PP, principalmente en las comunidades de Madrid y Valencia.

⁷ *Caso ERE*, también llamado *trama de los ERE* en Andalucía, es una investigación judicial dirigida por la juez Mercedes Alaya, que sostiene que existieron graves deficiencias en la gestión de los Expedientes de Regulación de Empleo en Andalucía (ERE) durante más de una década, en beneficio de una red de corrupción política vinculada a la Junta de Andalucía, gobernada por el PSOE en los últimos treinta años. Más adelante entraremos con algo más de profundidad en esta cuestión.

⁸ Sirvan como ejemplo el editorial del diario *El País* del 20-2-2013 denunciando la incapacidad de las instituciones para afrontar la grave crisis política de España, o la publicación del

por los sondeos de opinión que con motivo del *Día de Andalucía* publicaron los principales medios de comunicación en 2013⁹.

Como algunos observadores habían pronosticado, la crisis económica había desembocado en crisis social y finalmente en crisis política. Los ciudadanos manifestaban su desafección castigando, en un primer momento solo en las encuestas, a los dos grandes partidos que emergían como los responsables de la situación por haberse alternado durante toda la democracia en el Gobierno de España. «El PP tocado, El PSOE hundido» titulaba

diario *El Correo de Andalucía* de 16 de febrero donde afirmaba «El malestar con la clase política se desborda y amenaza a los partidos».

⁹ Por ejemplo, el sondeo del Grupo Joly Andalucía señala como titular «Los partidos políticos aparecen como segundo problema tras el paro» (*Diario de Sevilla*, 28-2-2013).

el diario *El Mundo* en un sondeo realizado para ese periódico por la empresa Sigma 2¹⁰. El mismo análisis realizaba J. J. Toharia para el diario *El País*: «A las puertas de un nuevo modelo político: El desgaste de PP y PSOE puede dar paso a un sistema de cuatro partidos»¹¹. En aquellos momentos, primer semestre de 2013, los beneficiados de las pérdidas de PP y PSOE resultaban ser UPyD e IU. Después veríamos en las europeas de 2014 que emergían nuevos partidos como Podemos y Cs, con mucho que decir en el nuevo escenario. En ese sentido, creemos que esta situación también fue determinante en la necesidad de los principales partidos de emprender el proceso de renovación interna, cuyo signo más evidente fueron los nuevos liderazgos.

3. Cambios orgánicos y procesos internos en los principales actores

3.1. Partido Popular de Andalucía (PP-A)

La *amarga victoria* del PP andaluz en las autonómicas de 2012 conllevó la retirada de Javier Arenas del liderazgo de esta formación política. El histórico dirigente, presidente de la formación entre 1993 y 1999; y entre 2004 y 2012, que además protagonizó cuatro candidaturas presidenciales, tuvo que abrir el camino de su relevo ante la imposibilidad de ostentar la presidencia autonómica. En cualquier caso, la importancia política de este dirigente en su formación reside en su éxito, tras muchos años, en la consolidación andaluza del PP. En su haber estará el haber situado a un partido autodefinido como de *centro-reformista* pero considerado socialmente en el espectro de la derecha ideológica, en posiciones

de competencia real y efectiva por el poder autonómico en un territorio poco favorable para ello. En Andalucía, la izquierda en términos sociológicos ha resultado predominante desde la instauración de la democracia. Su marcha se produjo tras haber sido el PP la fuerza política más votada en Andalucía en todo el ciclo electoral 2011-2012.

Pero más allá de la importancia personal de la figura de Arenas en la gestión orgánica, las causas de la consolidación de esta formación política en Andalucía hay que buscarlas también en otro plano. Un factor que sin duda ha posibilitado que el PP pudiera situarse como una fuerza con posibilidades reales de acceder al poder autonómico, ha sido su lento pero progresivo avance en el plano local. Concretamente, las victorias conseguidas en distintos municipios claves de Andalucía: primero las capitales de provincia y, posteriormente, en el litoral y otras localidades de entornos urbanos. Aunque los sesgos espaciales en la distribución de los apoyos han estado presentes prácticamente en todas las convocatorias electorales celebradas en Andalucía desde la Transición¹², sería tras la refundación de este partido y a partir de las elecciones municipales de 1995 cuando se produjo el acceso a importantes alcaldías, entre ellas las de la mayoría de las capitales andaluzas¹³. Por lo tanto,

12 Según los trabajos de Porras (1982), en las primeras convocatorias electorales democráticas en Andalucía entre 1977 y 1982, el voto conservador —a la Unión de Centro Democrático y Alianza Popular— era más significativo en las zonas rurales de las serranías orientales, en las capitales de provincia y en otras zonas de mayor urbanización de Andalucía, como por ejemplo la costa.

13 Algunos nombres y apellidos ejemplifican dicha fortaleza: en Huelva, Pedro Rodríguez, ha sido regidor mediante mayoría absoluta desde 1995 hasta la actualidad y en Cádiz, Teófila Martínez se ha mantenido en el poder las mismas legislaturas; en Málaga, el PP ha ostentado el poder con mayoría absoluta también desde 1995, primero con Celia Villalobos y a partir de 2000 con Francisco de la Torre; también en esta provincia, Esperanza Oña ha sido alcaldesa de Fuengirola de 1991 a 1993 y desde 1995 hasta 2014; en la provincia de Almería, Luis Rogelio Rodríguez-Comendador fue presidente de la Diputación Provincial entre 1995 y 2003 y desde entonces alcalde de la capital hasta la actualidad; y en la misma

10 Diario *El Mundo*, edición impresa, 12-5-2013.

11 Diario *El País*, edición impresa, 19-5-2013.

la *conquista* del poder local ha sido determinante en ese progresivo avance. Esa fortaleza en algunos municipios les ha otorgado a sus líderes un protagonismo muy importante en el seno de la organización andaluza, hasta el punto de poder hablar de *barones locales o provinciales*. Y, de hecho, ha sido frecuente que el partido intentara rentabilizar electoralmente su popularidad y apoyo en convocatorias más allá de las municipales, participando estos líderes en las candidaturas al Parlamento andaluz, al Congreso de los Diputados o al Senado.

Esta realidad se visualiza claramente con las dos sucesiones de Arenas. El primer caso fue el de Teófila Martínez. Siendo alcaldesa gaditana con dos mayorías absolutas consecutivas, fue propuesta como candidata a la Junta de Andalucía en 2000 y 2004 y ostentaría la presidencia del partido entre 1999 y 2004, tiempo en el que Javier Arenas formó parte de los gobiernos de José María Aznar. La no consecución del gobierno regional junto con la salida del PP del ejecutivo estatal, conllevó la vuelta del histórico líder a la dirección andaluza. Tras la pérdida de su opción en 2012 y su segundo abandono de la dirección andaluza (Torres Vela y Trujillo, 2013), la organización miró de nuevo hacia sus opciones locales. La importante victoria de Juan Ignacio Zoido por mayoría absoluta para la alcaldía de la capital

provincia, Gabriel Amat ha sido regidor de Roquetas de Mar desde 1995 hasta la actualidad y desde 2011 presidente de la diputación; en la capital granadina, Gabriel Díaz Berbel consiguió la alcaldía por primera vez para el PP en 1995 y después del lapso 1999-2003 —donde gobernó una coalición del resto de partidos políticos—, José Torres Hurtado consiguió la mayoría absoluta en 2003 y la mantiene hasta la actualidad; la capital giennense, ha tenido dos regidores populares, Miguel Sánchez de Alcázar, entre 1999 y 2007 y desde 2011, José Enrique Fernández de Moya; las plazas menos favorables han sido Sevilla, donde ha gobernado entre 1995 y 1999 —con Soledad Becerril gracias al apoyo del PA— y desde 2011 —con Juan Ignacio Zoido tras las locales de 2011, con mayoría absoluta— y Córdoba, también accediendo tan solo en dos legislaturas —entre 1995 y 1999 con Rafael Merino y desde 2011 con José Antonio Nieto, obteniendo ambos mayoría absoluta—.

andaluza en 2011, le posicionó en aquel momento como el candidato más idóneo para el segundo relevo de Arenas.

Aunque la sucesión parecía solventada, el nuevo líder del PP dejó claro desde el principio que, aunque asumía dicha responsabilidad, a corto plazo su sitio estaba en Sevilla. Dicha afirmación significaba en la práctica que no estaba claro que en el momento de convocarse unas nuevas elecciones autonómicas, Zoido fuera a ser el candidato popular. Puede ser que el devenir los acontecimientos durante 2013 resultara definitivo para despejar dicha incógnita. Quizá por su falta de despegue en los estudios demoscópicos¹⁴, quizá para contrarrestar el relevo de su *alter-ego* socialista —que analizaremos más adelante—, o quizá por una cuestión táctica en las luchas internas por el poder, lo cierto es que a principios de 2014 la dirección nacional del PP tomó una decisión al respecto: había que sustituir a Juan Ignacio Zoido y buscar un nuevo líder.

Tal y como es preceptivo en su normativa, la elección del nuevo sustituto se haría a través de un congreso de la organización regional. Sin embargo, eso no evitó que en los momentos previos se produjeran pronunciamientos o movimientos públicos de otros líderes a favor de determinadas candidaturas para intentar influir en el futuro rumbo del partido. Y en una organización con una importante centralización en manos de la dirección nacional, resulta muy importante, cuando no imprescindible, tener el beneplácito de aquella como ya ocurriera con Zoido. Así las cosas, en un primer momento la prensa destacó el nombre del entonces Secretario General como posible sucesor, José Luis Sanz —supuestamente apoyado por María Dolores de Cospedal, Secretaria

14 Pueden consultarse los datos del EGOPA (CADPEA, 2015). En la última oleada en la que apareció como líder —invierno de 2014— su grado de conocimiento era del 61,6 % y su valoración de 3,6.

General del PP y por el entonces líder Juan Ignacio Zoido—. Sin embargo, la única candidatura que finalmente se formalizó fue la de Juan Manuel Moreno Bonilla, que contó con el visto bueno de Mariano Rajoy —presidente del PP y del Gobierno—, Soraya Sáenz de Santamaría —Vicepresidenta primera del Gobierno— y Javier Arenas —Vicesecretario de Política Autonómica de la dirección estatal del PP—¹⁵. En el haber de esta figura para su propuesta estaba su dilatada trayectoria en distintos cargos directivos, tanto a nivel institucional como orgánico, como por ejemplo en la organización juvenil NNGG. En cualquier caso, el candidato reunió finalmente 9.142 firmas que avalaban su empresa y se rodeó de los ocho presidentes provinciales unas semanas antes del evento para su presentación formal, queriendo mostrar así la unidad de los dirigentes populares andaluces con su figura y la apertura de una nueva etapa¹⁶.

El XIV Congreso había sido convocado en la ciudad de Sevilla para los días 1 y 2 de marzo de 2014 bajo el lema «Andalucía: unidos por el cambio». En este, según los datos facilitados por la organización, en virtud de lo dispuesto en su normativa interna había una previsión de participación de un total de 1.566 compromisarios: 261 con carácter nato y 1.305 por elección, además de los 10 correspondientes a la comisión organizadora. A diferencia del anterior cónclave, en este no se procedió a una revisión de su regulación orgánica. Sin embargo, sí se conformaron foros de debate en torno una ponencia y dos resoluciones, la primera centrada en reformas

para Andalucía y las segundas centradas, una sobre sanidad, educación y política social, y la otra sobre ayuntamientos¹⁷.

En cualquier caso, lo más significativo en este encuentro era el relevo en la cúpula directiva. Así, el 98,5 % de un total de 1.447 compromisarios que votaron, ratificaron finalmente al candidato. Ello suponía que la práctica totalidad de los representantes de los afiliados de esta organización —163.000 según la prensa—¹⁸, validaban la apuesta de los dirigentes nacionales y sus propios líderes provinciales. Moreno accedía de esta forma al poder del principal partido político con representación parlamentaria en Andalucía en aquel momento. No obstante, los cambios en el liderazgo no se agotaron en su figura. Comenzando por el número dos, el nuevo líder apostó por Dolores López como sustituta de José Luis Sanz al frente de la Secretaría General. Hay que tener en cuenta, que esta dirigente popular era en aquel momento diputada en el Parlamento andaluz además de alcaldesa del municipio onubense de Valverde del Camino. Teniendo en cuenta que Moreno no era parlamentario andaluz en el momento de su nominación —era titular de la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales e Igualdad—, López podría ejercer de nexo entre la renovada dirección y el grupo político. Otra novedad importante respecto a la dirección elegida en 2012, es que en este Congreso se recuperó la figura del portavoz, que recayó en el malagueño Elías Bendodo. En la tabla 3 puede verse la nueva dirección al completo donde destacaba su

15 «Rajoy elige a Moreno para dirigir el PP andaluz y desbarata el plan de Cospedal», *El País*, 11-2-2014 <http://politica.elpais.com/politica/2014/02/11/actualidad/1392114346_698889.html> [consultado el 19-2-2015].

16 «Juan Manuel Moreno es proclamado como único candidato a presidir el PP andaluz», web oficial del PP de Andalucía, 12-2-2014 <<http://ppandaluz.es/juanmanuelmorenoesproclamadocomounicocandidatoapresidirelppandaluz/>> [consultado el 19-2-15].

17 «El PP andaluz celebrará su 14 Congreso Autonómico los días 1 y 2 de marzo en Sevilla», web oficial del PP de Andalucía, 5-2-2014 <<http://ppandaluz.es/elppandaluzcelebrarasuxivcongresoregionallosdias1y2demarzoensevilla/>> [consultado el 19-2-2015].

18 «Moreno abre una nueva página en el PP», *El País*, edición Andalucía, 2-3-2014 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/01/andalucia/1393708453_683151.html> [consultado el 19-2-2015].

Tabla 3. Composición de la dirección del PP de Andalucía (2014)*

Área	Responsable
Presidencia	Juan Manuel Moreno Bonilla
Secretaría General	Loles López Gabarro
Vicesecretaría General	Virginia Pérez Galindo
VS. Organización y Electoral	Patricia Navarro Pérez
VS. Política Municipal	Ana M ^a Mestre García
VS. Economía y Desarrollo Rural	José Enrique Fernández de Moya
VS. Política Institucional, Estudios y Programas	Patricia del Pozo Fernández
VS. Política Social e Igualdad	Ana Vanesa García Jiménez
VS. Acción Política	David Toscano Contreras
VS. Empleo, Formación y NNTT	Miguel Ángel Torrico Pozuelo
VS. Universidad y Educación	José Jesús Gazquez Linares
VS. Comunicación Social	Antonio Martín Iglesias
Portavoz	Elías Bendodo Benasayag

Fuente: PP de Andalucía <www.ppandaluz.es> [consultado el 19-2-2015].

Nota *: se recoge la composición incluida en la nota publicada por la organización: «Juan Manuel Moreno apuesta por un equipo joven y con experiencia municipal», web oficial del PP de Andalucía, 1-3-2014 <<http://ppandaluz.es/juan-manuel-moreno-apuesta-por-un-equipo-joven-y-con-experiencia-municipal/>> [consultado el 19-2-2015]. No obstante, según el art. 32.2 del Reglamento aprobado en el anterior Congreso de la organización, el conjunto del Comité de Dirección incluiría además a los y las titulares de la portavocía del Grupo Parlamentario Popular, la coordinación del Comité Territorial, la Delegación del Gobierno en Andalucía, de las Presidencias de NNGG de Andalucía, de la Interparlamentaria, de la Intermunicipal, del Comité de Gobiernos Locales y del Consejo Andaluz de Alcaldes, además de que se deja también abierta la posibilidad de invitación a cualquier otro miembro del Comité Ejecutivo de la organización.

juventud —la media de edad se situaba en los 39 años—.

Como se ha señalado con anterioridad, este partido político había experimentado en 2012 su primer intento de reajuste después de su *amarga victoria*. Sin embargo, el liderazgo de Zoido, que probablemente había sido enfocado en un intento de darle el protagonismo a lo local, no acabó de consolidarse. En esta ocasión, en plenos prolegómenos de los comicios europeos, los dirigentes populares decidieron rectificarse e intentar una estrategia distinta: la del relevo generacional. Lo que en aquel momento suponía una incógnita difícil de dirimir, era si su cambio de timón tendría efectos positivos para una marca que venía de obtener sus mejores resultados electorales en todos los niveles de la política andaluza. En la primera prueba de las europeas 2014, los efectos no se notaron en exceso. Aunque el mérito no fuera exclusivo de los populares andaluces, el PP pasaba de nuevo a la segunda posición y quedaba a una considerable distancia del PSOE. En ese sentido, el avance de los terceros partidos también implicaba

una pérdida de la posición que había consolidado en el ciclo anterior. Habría que esperar a las citas de 2015 para comprobar si el cambio de estrategia tendría efectos positivos a largo plazo¹⁹.

3.2. Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A)

Los socialistas andaluces habían conseguido su objetivo más importante en las elecciones de 2012: mantener el Gobierno de la Junta de Andalucía. No obstante, dicho éxito también tenía algunos matices importantes. En primer lugar, fue el único partido que perdió apoyos respecto a 2008 y además en un volumen considerable, pasando de una mayoría absoluta a la segunda posición. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, la gobernabilidad quedó condicionada a un pacto con IU que ambos firmaron para evitar que el PP accediera al poder en

19 En las autonómicas andaluzas de 2015, el PP repitió prácticamente el resultado de las europeas. Se quedó en segundo lugar con el volumen de voto más bajo desde el año 1990 y perdiendo 17 escaños.

Andalucía. Mantenía su presencia en el gobierno, pero no con la libertad que había tenido en las dos últimas legislaturas. El partido predominante del mapa político andaluz durante tres décadas se enfrentaba así a una de las encrucijadas más complejas de su historia.

Que la federación socialista andaluza ha marcado desde la Transición el ritmo del conjunto del partido, es un hecho que se visualiza fácilmente en la importancia que han tenido las figuras de los sevillanos Felipe González o Alfonso Guerra, conductores del proyecto socialista durante los años de hegemonía estatal en la década de los ochenta. Sin embargo, este hecho no ha impedido que la organización andaluza haya impreso un tono diferencial altamente influido por liderazgos como el de Rafael Escudero, Carlos Sanjuán, José Rodríguez de la Borbolla y, más recientemente, Manuel Chaves. Este último, ostentó la presidencia de la Junta de Andalucía entre 1990 y 2009, además de ser el Secretario General de los socialistas andaluces entre 1994 y 2010. Por este motivo, Chaves se convirtió en uno de los *barones territoriales* del PSOE de finales de los noventa y la primera década del nuevo siglo —llegó incluso a presidir la organización durante los mandatos de José Luís Rodríguez Zapatero—, junto con otros nombres como el del extremeño Juan Carlos Rodríguez Ibarra o el castellano-manchego José Bono.

Su salida de la política autonómica vino motivada por un retorno a tareas ministeriales de la mano del presidente Rodríguez Zapatero. Como explicamos en su momento (Torres Vela y Trujillo, 2012), ello propició un rápido relevo al frente del Gobierno andaluz que luego continuó en la dirección del partido, protagonizado por José Antonio Griñán. Los últimos tiempos de Chaves al frente del PSOE fueron bastante distintos a los de Griñán. El primero, consiguió que el partido se mantuviera altamente cohesionado a nivel interno en un largo periodo de

estabilidad orgánica. El segundo, sin embargo, no pudo evitar que con su llegada se iniciaran algunos problemas y se visualizara justamente lo contrario. En sus intentos de rodearse de personas afines a su figura, alteró el *status quo* que había imperado en la época anterior. Las divisiones se escenificaron especialmente en las confecciones de listas electorales y en los procesos orgánicos de los diferentes niveles territoriales (Torres Vela y Trujillo, 2012; 2013). Hay que tener en cuenta también que las relaciones entre la federación andaluza y la dirección federal tampoco pasaron por su mejor momento, a pesar de que Griñán fuera nombrado el presidente del partido en sustitución de Chaves²⁰.

Mirando esos acontecimientos desde la actualidad, resulta necesario afirmar en su favor que una parte de lo que motivó aquella inestabilidad fue la anticipación de una estrategia que después acabaría trascendiendo a todo el mapa político andaluz: la del relevo generacional. En el Congreso en el que fue nominado Secretario General por primera vez en 2010, se incorporaron al núcleo duro de la dirección nuevas caras provenientes de diferentes trayectorias políticas forjadas al calor del partido, especialmente en las JSA. Entre los nuevos dirigentes, destacaron los nombres de Rafael Velasco, como Vicesecretario General —aunque luego dimitiría— y Susana Díaz, como Secretaria de Organización. Posteriormente, en el Congreso de 2012, las incorporaciones más significativas serían las de Mario Jiménez como Vicesecretario General y Juan María Cornejo como Secretario de Organización²¹.

20 Recuérdese que su opción y la de sus partidarios había sido Carme Chacón frente a Alfredo Pérez Rubalcaba en el Congreso Federal del PSOE de 2012.

21 La entrada de este último en la dirección orgánica era motivada, en parte, por el nombramiento de Díaz como número dos del PSOE en el Gobierno de la Junta de Andalucía unos meses antes.

No obstante, el mayor de los problemas para el PSOE andaluz en los últimos años ha sido el ya mencionado *Caso de los ERE*. A finales de 2010 y principios de 2011, la juez Mercedes Ayala a raíz de las investigaciones del *Caso Mercasevilla*, consideró que lo ocurrido en dicha empresa podría no ser un hecho aislado. El gobierno regional venía concediendo unas ayudas desde 2001 para el apoyo a los procesos de expedientes regulatorios de empleo de prejubilaciones o despidos. Sin embargo, algunas de estas habrían sido supuestamente utilizadas de forma fraudulenta por altos cargos políticos, empresarios, sindicalistas y mediadores. La declaración en diciembre de 2010 de Javier Guerrero, ex Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, incidía en las sospechas iniciales de la instructora²² y derivaba la apertura de una causa judicial por corrupción sin precedentes en Andalucía. Más allá de que los primeros responsables políticos señalados por la justicia fueran altos cargos de nivel medio de la Junta de Andalucía vinculados al PSOE, el verdadero problema para el partido iba llegando con el avance de la investigación. Aunque el propio Gobierno de la Junta se personó como acusación particular, la juez instructora fue apuntando nombres de responsables políticos de máximo nivel como el de los ex consejeros José Antonio Viera, Antonio Fernández o Magdalena Álvarez, considerando que directa o indirectamente podrían tener algún tipo de responsabilidad en los fraudes cometidos²³. Pero el problema para el PSOE andaluz no acababa ahí: durante una parte de dicha etapa, el propio Griñán

fue titular de la Consejería de Economía en la última etapa de Manuel Chaves como presidente, al que incluso también podían apuntar las investigaciones. Este último seguía en la política activa, pero su desempeño como diputado en el Congreso le dejaba en un papel secundario en la política andaluza. Por el contrario, para Griñán la situación era distinta. Más allá de las cuestiones jurídicas, su condición de presidente de la Junta de Andalucía podía situarle como un blanco fácil de desgaste ante la exigencia de responsabilidades políticas por parte del resto de fuerzas políticas o directamente ante la opinión pública andaluza. Y con ello, todo el gobierno e incluso el partido se encontraban en una situación de vulnerabilidad constante²⁴.

En ese caldo de cultivo, Griñán tomó una decisión trascendente: *ceder el testigo* del liderazgo del socialismo andaluz. En el debate del estado de la Comunidad Autónoma celebrado el 26 de junio de 2013, señaló el primer paso en su hoja de ruta. Al final de su discurso comunicó su intención de no concurrir a un tercer mandato como presidente²⁵. Un día después, la Comisión Ejecutiva Regional del PSOE se reunió para oficializar la decisión y aprobar el procedimiento de nominación de la persona que sucedería a Griñán como aspirante a la presidencia de la Junta, unas elecciones primarias. La dirección

22 «Un ex alto cargo de la Junta de Andalucía revela un fondo ilegal de 647 millones», *El País*, 3-2-2011 < http://elpais.com/elpais/2011/02/03/actualidad/1296724629_850215.html > [consultado el 11-4-2015].

23 Puede verse un resumen completo del caso en este especial: «Respuestas para entender el caso», *El País*, edición Andalucía, 17-2-2015 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/12/andalucia/1394624960_221752.html> [consultado el 11-4-2015].

24 Finalmente, la juez consideró que podría existir algún tipo de responsabilidad de Griñán y Chaves en el caso y solicitó en noviembre de 2014 al Tribunal Supremo su investigación —dada su condición de aforados como senador y diputado, respectivamente—. Durante la redacción de estas páginas, el 16 de febrero de 2015, el alto tribunal procedió a la imputación de José Antonio Griñán junto con la de Manuel Chaves, Gaspar Zarrías, Mar Moreno y José Antonio Viera para la toma de declaración por su posible relación con el caso. Fuente: «El Supremo cita a declarar como imputados a Chaves y Griñán», *El Mundo*, sección Andalucía, 17-2-2015 <<http://www.elmundo.es/andalucia/2015/02/17/54e32512e2704e84698b456d.html>> [consultado el 11-4-2015].

25 «Griñán avisa: “Cualquier oficio se envejece si no hay savia nueva”», *El País*, edición Andalucía, 16-6-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/26/andalucia/1372248112_672969.html> [consultado el 11-4-2015].

fijó el 29 de julio de 2013 como la fecha en la que se celebrarían estas, aludiendo a la posibilidad de un posible adelanto electoral inesperado. Entre las condiciones que regirían el proceso, a tenor de la regulación estatutaria vigente en aquel momento, las primarias serían cerradas a la militancia y se establecía la exigencia de recogida de avales por cada candidato de un mínimo del 15 % del censo de afiliación. Condiciones y plazos que algunos sectores del partido no afines a la dirección criticaron abiertamente, ante la dificultad de poder reunir los 6.860 avales sobre los 45.733 militantes del PSOE en un plazo de tiempo tan limitado²⁶. En cualquier caso, el máximo órgano entre congresos del partido validó el proceso el 1 de julio de 2013 y se inició oficialmente la sucesión en el liderazgo.

Desde el primer momento, el nombre propio que sonó con más fuerza fue el de Susana Díaz, por ser supuestamente la opción preferida por la entonces dirección regional —en especial, Griñán— y la mayoría de las direcciones provinciales. Sin embargo, la primera persona en oficializar su intención de concurrir al proceso fue el entonces Consejero de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Luis Planas, el mismo día que tenía lugar el Comité Director del PSOE andaluz²⁷. Dos días más tarde, Susana Díaz remitía a la Comisión de Garantías Electorales su intención de concurrir al proceso²⁸. Así, dos consejeros en activo y en teoría cercanos al líder saliente, iniciaron la carrera. El mismo día que la segunda

daba el paso, el alcalde del municipio granadino de Jun, José Antonio Rodríguez, aprovechaba su popularidad en las redes sociales para lanzar también su candidatura e iniciar la recogida de avales necesarios para la concurrencia. El último en postular su nombre como aspirante a la candidatura socialista al Palacio de San Telmo fue Marcos Antonio Encinas, politólogo en paro y militante del PSOE del municipio de Torrox (Málaga) que lo hizo con algunos días de diferencia respecto a los anteriores. Un total de cuatro aspirantes que para poder concurrir como candidatos y someterse al voto directo de la militancia, tenían en primer lugar, que aglutinar los apoyos suficientes. Quizá la principal incógnita en aquel momento era si los sectores críticos con Griñán podrían articular una candidatura de oposición homogénea y con posibilidades reales de alcanzar primero los avales suficientes y después, batirse frente la opción preferida por el todavía líder.

El 17 de julio de 2013, se cerraba el plazo para la presentación de los avales ante la comisión que velaba el proceso²⁹. Según los datos facilitados por dicho órgano un día después, Susana Díaz habría conseguido reunir 21.179 avales válidos de los 22.136 que presentó. Así, la aspirante habría logrado congregar el apoyo del 46,93 % de la militancia de PSOE. De los otros aspirantes, tan sólo Encinas depositó los avales conseguidos, un total de 47. Planas y Rodríguez, por su parte, decidieron no entregar las firmas a la comisión a sabiendas de que no habían conseguido superar el trámite. Según sus propias declaraciones, Planas habría reunido unos 4.500 mientras que Rodríguez se habría quedado a unos

26 «El PSOE andaluz acelera las primarias ante un eventual adelanto electoral», *El País*, edición Andalucía, 27-6-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/27/andalucia/1372364590_030988.html> [consultado el 11-4-2015].

27 «Luis Planas anuncia que se presenta a las primarias del PSOE-A», *El Mundo*, sección Andalucía, 1-7-2013 <<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/01/andalucia/1372667468.html>> [consultado el 11-4-2015].

28 «Susana Díaz anuncia que irá a primarias: “Doy el paso con mucha emoción”», *El País*, edición Andalucía, 3-7-2013 <http://politica.elpais.com/politica/2013/07/03/actualidad/1372839097_798820.html> [consultado el 11-4-2015].

29 Se llegaron a producir incluso amenazas de acudir a la justicia por parte de algún candidato al considerar que el proceso no era neutral: «La ejecutiva del PSOE andaluz niega trato desigual en las Primarias», *El País*, edición Andalucía, 10-7-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/10/andalucia/1373458769_751436.html> [consultado el 11-4-2015].

190 de su objetivo³⁰. Por lo tanto, Díaz se convertía en la única candidata que lograba superar la barrera del 15 % y por lo tanto, al no proceder concurrencia, finalmente no sería necesario abrir las urnas. Una vez que el Comité Director validara los resultados del proceso, Díaz sería automáticamente proclamada candidata socialista a la presidencia del Gobierno autonómico.

El máximo órgano del partido entre Congresos fue convocado el 24 de julio de 2013. Este día aguardaría la última sorpresa de este proceso: Griñán anunciaba su marcha definitiva para septiembre del mismo año. Cerrado el camino de la sucesión, el líder tomaba así la decisión de dejar definitivamente la primera línea de la política andaluza y dejar en manos de la candidata las riendas del Gobierno regional. Es cierto que las urnas no pudieron abrirse en tanto no hubo más candidaturas que pudieran acceder a los avales necesarios. Pero con la mera apertura del proceso, la dirección había conseguido darle una legitimidad distinta a la sucesión que el propio Griñán había experimentado cuatro años antes. Y, en ese sentido, casi la mitad de la militancia andaluza había confiado, con nombres y apellidos, en Susana Díaz. El líder podría dejar la primera línea sin abrir nuevos fuentes de conflicto, dar paso definitivamente al relevo generacional por el que desde el primer momento había apostado y, como finalmente llegó a reconocer, menguar la presión del *Caso de los ERE* sobre el ejecutivo regional³¹. Finalmente, los días 4 y 5 de septiembre de 2013 tuvo lugar la sesión de investidura de la que se convirtió en la primera Presidenta de la Junta de la

Andalucía, con 58 votos a favor —los del PSOE e IU, salvo el de Juan Manuel Sánchez Gordillo— y 48 en contra —los del PP, con las ausencias de Esperanza Oña y José Antonio Nieto—³². Entre sus primeras decisiones, estuvo la de apartar del gobierno a todos los afectados por casos abiertos de corrupción y comenzar a construir el reequilibrio de los apoyos internos para intentar evitar todas las disensiones orgánicas de su antecesor.

Para culminar definitivamente el relevo a Díaz le faltaba el acceso definitivo al poder orgánico. Griñán se mantenía todavía como Secretario General, algo que a todas luces era previsible que no se demorara en el tiempo. Por ello, la dirección acordó la convocatoria de un Congreso Extraordinario para los días 23 y 24 de noviembre de 2013 en Granada; el segundo en su historia, tras el que aupó por primera vez a Griñán como líder. Griñán mantendría un puesto institucional como senador por designación autonómica y la presidencia federal del PSOE. Pero las riendas orgánicas del PSOE andaluz, tenían que acomodarse al nuevo tiempo abierto en el plano institucional siendo la única aspirante que optaría a la sucesión la propia Díaz.

En el encuentro, que tuvo lugar bajo el lema *Andalucía, la fuerza que nos une*, el líder saliente calificó su labor al frente del PSOE andaluz como la de «hacer la transición» generacional³³. En esta ocasión, su gestión fue apoyada por la unanimidad de casi 780 delegados asistentes al Congreso Extraordinario, según los datos facilitados por el partido, poniendo así, punto y final a su etapa. Por su parte, en la elección

30 «El PSOE-A certifica un total de 21.179 avales para Susana Díaz», *El Mundo*, sección Andalucía, 18-7-2013 <<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/18/andalucia/1374134818.html>> [consultado el 11-4-2015].

31 «Griñán: “Quiero preservar a la Junta de la erosión por el caso de los ERE”», *El País*, edición Andalucía, 27-8-2013 <http://politica.elpais.com/politica/2013/08/27/actualidad/1377589476_889093.html> [consultado el 11-4-2015].

32 «Susana Díaz, presidenta de la Junta: «Ahora no hay tiempo que perder”», *El Mundo*, sección Andalucía, 5-9-2013 <<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/09/05/andalucia/1378378684.html>> [consultado el 11-4-2015].

33 «Griñán saca adelante su informe de gestión por unanimidad», *Europa Press*, sección Andalucía, 23-11-2013 <<http://www.europapress.es/andalucia/noticia-grinan-saca-adelante-informe-gestion-unanimidad-20131123160422.html>> [consultado el 11-4-2015].

de la Secretaría General la llegada de Susana Díaz retomó la dinámica de las elecciones de la etapa de paz interna previa. Su nombre fue apoyado por el 98,6 % de los votantes —722 votos a favor y 10 en blanco de los 732 votos emitidos—, con lo que la ya también líder del partido conseguía su objetivo: dar la imagen de un nuevo tiempo de unidad en el seno del socialismo andaluz³⁴. Una imagen que se repitió, en la misma magnitud, con la elección de la nueva dirección. El 96,9 % de los votantes respaldaron la nueva Comisión Ejecutiva Regional —688 votaron a favor, 21 en blanco y uno nulo, de los 710 votos emitidos—³⁵. Una dirección con nombres nuevos y cuyos cambios en el núcleo duro consistían en la eliminación de la Vicesecretaría General —y la consiguiente salida de Mario Jiménez, que sería aupado a portavoz parlamentario—, el mantenimiento de Juan Cornejo como Secretario de Organización y la incorporación de la histórica giennense Micaela Navarro en la presidencia, un gesto a todas luces auspiciado para retomar las relaciones con la provincia más crítica en la etapa de Griñán. Puede verse el conjunto de los componentes en la tabla 3.

Si el año 2013 finalmente resultó un año clave en el socialismo andaluz, el año 2014 se aventuraba aún más convulso. Aunque la renovación en el seno de la organización andaluza se había culminado en apenas seis meses, desde el Congreso Federal del PSOE de 2012 existían importantes tensiones en el conjunto del partido que se focalizaban contra la dirección estatal. Las expectativas electorales no mejoraban, y más allá del plano local, los únicos resortes de poder

importantes del PSOE seguían siendo Andalucía y Asturias³⁶. Tras lo ocurrido en Andalucía, muchos ojos se volcaron en su nueva dirección, en especial su nueva líder. Antes de que accediera al liderazgo orgánico del PSOE andaluz, Susana Díaz fue una de las protagonistas de la Conferencia Política que celebró el PSOE en 2013 los días 8, 9 y 10 de noviembre para intentar relanzar su proyecto político. Y después, en el congreso de su elección, casi todos los líderes relevantes del resto de federaciones o históricos dirigentes visitaron la ciudad granadina para demostrar su apoyo a la nueva dirección andaluza.

En cualquier caso, la primera prueba del estado del partido la ofrecerían los comicios europeos, con todas las salvedades que sus resultados pudieran tener en una extrapolación al resto de arenas. Y en ellos, la sensación fue de derrota sin paliativos. El descenso en apoyos era notorio, situándose el PSOE en la cifra de porcentaje de apoyos más baja de su historia y resistiendo en la primera posición solo en tres plazas autonómicas: Asturias, Extremadura y Andalucía. Pero lo más preocupante es que con los resultados en algunos territorios, de repetirse la tendencia en nuevos comicios, el partido podría dejar de ser relevante para la conformación de mayorías o el principal partido de la oposición. En Andalucía la situación fue distinta. Aunque se perdían apoyos respecto a comicios anteriores, ascendían a la primera posición tras el ciclo 2011-2012 y lo hacían con una ventaja de casi diez puntos sobre el PP. La dura derrota del socialismo español se convertía en una victoria reconfortante a ojos del PSOE andaluz.

En ese contexto, el Secretario General del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba anunció su dimisión asumiendo la derrota y propuso la convocatoria de

34 «Díaz hace una exhibición de poder», *El País*, edición Andalucía, 23-11-2013 <http://politica.elpais.com/politica/2013/11/23/actualidad/1385232306_299514.html> [consultado el 11-4-2015].

35 «Susana Díaz compone una ejecutiva paritaria, más joven y renovada», *Infolibre*, 24-11-2013 <http://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/11/24/diaz_compone_una_ejecutiva_paritaria_mas_joven_renovada_10161_1012.html> [consultado el 11-4-2015].

36 El PSOE también formaba parte del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Canarias en coalición con Coalición Canaria, que ostentaba la presidencia.

Tabla 3. Composición de la dirección del PSOE de Andalucía (2013)

Área	Responsable
Presidencia	Micaela Navarro Garzón
Secretaría General	Susana Díaz Pacheco
Srio. de Organización	Juan María Cornejo López
Srio. de Política Institucional	Francisco Conejo Rueda
Sria. de Política Municipal	Rafaela Crespín Rubio
Srio. de Formación y Nuevos Afiliados	Carmelo Gómez Domínguez
Srio. de Ordenación del Territorio y Vivienda	Pedro Fernández Peñalver
Sria. de Igualdad y Equidad	Elena Ruiz Ángel
Srio. de Sostenibilidad y Medio Ambiente	Fco. Javier Fernández de los Ríos Torres
Sria. de Educación y Universidad	Esther Ruiz Córdoba
Sria. de Salud y Consumo	María Gámez Gámez
Srio. de Ciudadanía	Clara Aguilera García
Sria. de Estrategia Electoral	Antonio Conde Sánchez
Sria. de Redes Sociales e Innovación Tecnológica	Inés María Plaza García
Sria. de Bienestar Social	Isabel Armario Correa
Srio. de Agricultura, Ganadería y Pesca	José Fernández de los Santos
Sria. de Movimientos Sociales	Rosario Andújar Torrejón
Sria. de Áreas Creativas y Cultura	Myriam Díaz Rodríguez
Srio. de Economía	José Caballos Mojeda
Srio. de Empleo	José Manuel Miranda Domínguez
Srio. de Cooperación al Desarrollo	Manuel Fernández Palomino
Sria. de Turismo	Marisa Bustinduy Barrrero
Presidencia del Parlamento Andaluz	Manuel Gracia Navarro
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista	Maro Jiménez Díaz
Coordinador/a Consejo Territorial	Juan Pablo Durán Sánchez
Coordinador/a de la Interparlamentaria	Miguel Ángel Heredia Díaz
Secretaría General Juventudes Socialistas Andalucía	José Carlos Durán Peralta
Vocalías o Secretarías Ejecutivas	Esteban Morales Sánchez
	Ángeles García Macías
	Guillermo Quero Resina
	Carmen Núñez Valverde
	María Dolores Marín Torres
	José Luis Ramos Rodríguez
	Rodrigo Sánchez Haro
	Lydia Medina Duarte

Fuente: PSOE de Andalucía <www.psoeandalucia.com> [consultado el 8-2-2015].

un Congreso Extraordinario para julio en Madrid³⁷, que tendría lugar los días 26 y 27. Una vez más, el nombre propio de Susana Díaz empezó a resonar con fuerza dada la resistencia electoral del socialis-

mo en su territorio. La federación andaluza estaba llamada a ser determinante en cualquiera de las opciones de renovación, pero lo que incluso llegó a plantearse en más de una ocasión, es que la propia Díaz liderara una candidatura para la dirección federal. Algo que, en principio, la presidenta de la Junta intentaba no alimentar ante la opinión

³⁷ «Rubalcaba tira la toalla y convoca en julio un congreso extraordinario tras la debacle», *El País*, 25-5-2014 <http://politica.elpais.com/politica/2014/05/26/actualidad/1401102768_248408.html> [consultado el 11-4-2015].

pública³⁸ pero que otros líderes del PSOE intentaban conseguir³⁹. Uno de los puntos fundamentales para proceder al relevo de Rubalcaba residía en el modo de elección. En el último Congreso de 2012 se había rechazado la fórmula de las elecciones primarias, ya fueran abiertas o cerradas, para la nominación de la Secretaría General —que no para la candidatura a la presidencia del Gobierno, que sí fue aprobado—. Sin embargo, muchos sectores estaban convencidos de que un gesto de ese calibre supondría un símbolo de renovación o apertura muy necesario ante los resultados conseguidos. La dirección federal debía tomar una decisión al respecto y, en caso positivo, articular unos mecanismos para dotar de garantías estatutarias al proceso. Finalmente y tras un debate intenso en el seno del partido, la Comisión Ejecutiva Federal aprobó unánimemente el 2 de junio un proceso de consulta a la militancia para la elección de su máximo líder orgánico que tendría lugar el 13 de julio. Podrían concurrir a este quiénes recogieran, como mínimo, el 5 % de los avales del conjunto de la organización⁴⁰.

Dictadas las normas definitivas restaba articular la composición de las candidaturas. Y tras muchas declaraciones cruzadas, Susana Díaz hizo pública su intención de no concurrir a dicho proceso. Públicamente, entre sus razones destacaba la necesidad de mantener su compromiso recientemente adquirido

en Andalucía con el PSOE, considerando que su marcha quizá podría debilitar la posición que estaba consolidando desde su acceso al liderazgo; la institucional y la del partido. Extraoficialmente, el riesgo a que la división interna le impidiera poder ofrecer la imagen de unidad que había dado en Andalucía junto con un procedimiento donde se es más probable la fragmentación, fueron los argumentos destacados por los medios de comunicación como las causas reales de su rechazo⁴¹.

Tras su retirada, tres candidatos consiguieron superar el número mínimo de avales exigidos⁴²: Pedro Sánchez, con 41.338 firmas; Eduardo Madina, con 25.238; y José Antonio Pérez Tapias, con 9.912⁴³. Concretamente, la militancia socialista de Andalucía que decidió avalar a algún candidato —un total de 19.216— optó mayoritariamente por Sánchez —74,9 %— seguido a gran distancia por Madina —14 %— y por Pérez Tapias —11,1 %—. Este apoyo escenificaba en gran medida las preferencias de la dirección andaluza y de la mayoría de los líderes provinciales y locales. El 13 de julio, un total de 132.850 militantes del PSOE —66,8 % del censo— participaron en la consulta. El más apoyado fue también Pedro Sánchez, con el 48,7 % de los votos a candidaturas. Madina consiguió el apoyo del 36,3 % de los participantes mientras que Pérez Tapias consiguió el 15,1 %. En Andalucía, participaron

38 «Susana Díaz: “Mi prioridad es Andalucía”», *El País*, edición Andalucía, 27-5-2014 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/05/27/andalucia/1401191518_692472.html> [consultado el 11-4-2015].

39 «Los barones del PSOE piden a Susana Díaz que dé un paso al frente», *El País*, 30-5-2014 <http://politica.elpais.com/politica/2014/05/29/actualidad/1401395177_124322.html> [consultado el 11-4-2015].

40 «La Ejecutiva del PSOE aprueba por unanimidad que los militantes elijan por voto directo al próximo Secretario/a General», web oficial del PSOE, 2-6-2014 <<http://www.psoe.es/saladeprensa/pressnotes/735791/page/ejecutiva-del-psoe-aprueba-por-unanimidad-que-los-militantes-elijan-por-voto-directo-proximo-secretario-a-general.html>> [consultado el 11-4-2015].

41 «Susana Díaz no se presenta a liderar el PSOE para no desgastarse como presidenta», *El Mundo*, sección Andalucía, 10-6-2014 <<http://www.elmundo.es/espana/2014/06/10/5396a1c1ca47416f438b456c.html>> [consultado el 11-4-2015].

42 El censo válido era de 197.468 personas, considerando todos los afiliados en las agrupaciones territoriales del PSOE más la militancia de Juventudes Socialistas que no tuviera también la afiliación al partido. En ese sentido, eran necesarios 9.873 avales para poder aspirar a la consulta. Fuente: censo militancia socialista para el proceso de consulta para la secretaría general disponible en la web del PSOE <www.psoe.es> [consultado el 11-4-2015].

43 «Los avales de los candidatos a la Secretaría General del PSOE», *El País*, 29-6-2014 <http://elpais.com/elpais/2014/06/29/media/1404055871_098003.html> [consultado el 11-4-2015].

34.318 militantes —69,59 % del censo—. De nuevo, la opción mayoritaria fue Sánchez con el 61,2 % de los votos a candidaturas, seguido por Madina con el 23 % y en último lugar Pérez Tapias con el 15,8 %⁴⁴. De esta forma, aunque Sánchez se impuso al resto en la mayoría de los territorios, se trasladó el mensaje de que Andalucía había sido clave en su victoria⁴⁵. Díaz y su dirección conseguían así dar la imagen de ser decisiva en el nuevo rumbo del PSOE habiendo evitado tener que arriesgarse a debilitar su imagen y sin dejar a la federación andaluza en una situación de nueva incertidumbre interna.

Finalizados todos los procesos internos, las estrategias deberían centrarse en el intenso año electoral de 2015. En mayo, las elecciones municipales y, posteriormente, las elecciones generales en otoño o invierno. Dicho ciclo, se englobaba en un contexto donde los partidos emergentes y las terceras fuerzas políticas en general podían amenazar las posiciones de poder que tradicionalmente había tenido esta formación. Y a nivel autonómico, en un gobierno en el que el pacto de gobierno con IU podía debilitarse y desembocar en un adelanto electoral donde estaría, sin duda, la gran prueba de fuego de todo el PSOE andaluz y en particular, la de Díaz: resultar vencedora como cabeza de cartel autonómica y poder conformar un nuevo gobierno socialista al frente de la Junta de Andalucía⁴⁶.

44 Fuente: resultados publicados por el PSOE en su web <<http://consultasg2014.psoe.es/Result/ResultHome>> [consultado el 24-7-2014].

45 «Sánchez se estrena como líder del PSOE con una reunión con Susana Díaz», *El País*, 14-7-2014 <http://politica.elpais.com/politica/2014/07/14/actualidad/1405339648_033821.html> [consultado el 11-4-2015].

46 Finalmente, en las elecciones autonómicas de marzo de 2015, el PSOE andaluz consiguió ganar las elecciones y revalidar el número de diputados en el Parlamento de Andalucía, un total de 47, aunque perdiendo unos puntos de apoyo electoral. Lejos de la mayoría absoluta, los resultados no ofrecieron la clave para discernir nítidamente si el segundo objetivo también se cumpliría.

3.3. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IULV-CA)

En el año 2012, la coalición de izquierdas atravesaba por uno de sus mejores momentos en términos históricos en Andalucía. No tenían, ciertamente, la mejor representación parlamentaria de su historia pero, sin embargo, resultó la única fuerza decisiva para poder optar a gobernar la Comunidad. En aquel momento solo existían dos alternativas en ese sentido: o facilitar la alternancia desalojando al partido que había gobernado durante tres décadas de forma ininterrumpida, apoyando al PP o dejándolo gobernar; o acordar con el PSOE algún tipo de acuerdo que supusiera mantenerlo en el poder. Aunque cualquier opción entrañaba riesgos a largo plazo, las bases de la coalición optaron por la colaboración con los socialistas (Torres Vela y Trujillo, 2013). Un acuerdo que implicó que tres dirigentes de la organización asumieran tareas de gobierno al máximo nivel. Una vez tomada la decisión, su nueva posición obligaba a conjugar una estrategia en dos frentes: por un lado, ofrecer la imagen de un partido garante de la gobernabilidad y la estabilidad política donde probablemente deberían tomarse decisiones impopulares y, por otro lado, no perder el signo ideológico de partido alternativo de la izquierda que le había llevado a consolidar su nueva posición en el mapa político andaluz. La estrategia de los últimos años, no solo en Andalucía, había sido la de intentar ampliar las organizaciones y personalidades integrantes de la formación rearmando el proyecto político que originariamente motivó esta coalición de partidos. Atracción, especialmente, de las organizaciones nacidas tras las movilizaciones sociales que tenían lugar en España y Andalucía desde el inicio de la crisis económica.

El rumbo que en el aquel momento tomó la organización estuvo altamente influido por las preferencias de su dirección, liderada entonces por Diego Valderas. El dirigente había optado en 2012 a

su última oportunidad de encabezar la candidatura de IU a la presidencia de la Junta. Aunque este núcleo dirigente había conseguido prácticamente duplicar los resultados de las elecciones anteriores, la normativa interna le impedía poder continuar al frente de la organización. De ahí que tuvieran, inexorablemente, que proceder a la celebración de su Asamblea Andaluza y dar paso a otra dirección. Y como hemos visto con el resto de formaciones, de una u otra forma, el relevo generacional también se vislumbraba como un horizonte deseable tras doce años de liderazgo de Valderas.

En un primer momento, el nombre del diputado andaluz y portavoz del grupo parlamentario José Antonio Castro, sonó con opciones. Pero pronto surgió otro nombre, quien era entonces Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía, Antonio Maíllo. En la coalición de izquierdas, el peso de los dirigentes comunistas es más que notable. De hecho, la sucesión de opciones fue planteada por dos de los líderes más importantes en Andalucía, José Luis Centella, Secretario General del Partido Comunista de Andalucía (PCE)⁴⁷ y José Manuel Mariscal, Secretario General del Partido Comunista de Andalucía (PCA)⁴⁸. En cualquier caso, por la posición que tenía en aquel momento la formación se intentaba construir una candidatura lo más unánime posible, siendo la opción final más viable la de Maíllo⁴⁹. Y, salvo sorpresas que

podiera intentar articular la formación de Sánchez Gordillo, parecía que el camino se iba despejando de forma positiva⁵⁰. Finalmente, el aspirante Maíllo y su equipo, hicieron el anuncio oficial de la candidatura ante el Consejo Andaluz de la coalición que se celebró previa reunión de la Asamblea, el 7 de junio de 2013, una vez habían trabajado a fondo para que la candidatura concitara el mayor número posible de apoyos. En dicho órgano previo, la gestión de la dirección saliente fue avalada por el 88 % de los votos, con lo que Valderas comenzaba la culminación de su trayectoria con un alto apoyo de sus compañeros de formación⁵¹.

La XIX Asamblea Andaluza de IU, máximo órgano de la coalición, fue convocada entre los días 14 y 16 de junio de 2013 en la localidad de Bormujos (Sevilla) con el lema «Organizando la Rebelión, Construyendo la Alternativa». Según los datos facilitados por la propia organización, en ella tendrían derecho a participar hasta 560 delegados en representación de los algo más de 10.000 militantes, además de treinta organizaciones sociales invitadas⁵². La propuesta formalizada por la dirección para presidir el evento fue la de Elena Cortés, en aquel momento Consejera de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Dado que se trataba de su reunión ordinaria, los representantes de la organización deberían someter a debate y aprobación un documento político, además de la actualización de su normativa interna. Y, por supuesto, proceder a la renovación de las direcciones de los distintos órganos de la coalición que en aquel

47 «Castro se perfila como sucesor de Diego Valderas para liderar Izquierda Unida», *El País*, edición Andalucía, 10-2-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/02/10/andalucia/1360521124_291388.html> [consultado el 11-4-2015].

48 «Mariscal (PCA): Maíllo es uno de los posibles nombres para suceder a Valderas y sería un “magnífico coordinador”», *Europa Press*, sección Andalucía, 21-3-2013 <<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-mariscal-pca-maillo-posibles-nombres-suceder-valderas-seria-magnifico-coordinador-20130321180527.html>> [consultado el 11-4-2015].

49 «El PCA intenta llegar a la asamblea de IU con una candidatura única», *El País*, edición Andalucía, 1-5-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/17/andalucia/1368819276_462459.html> [consultado el 14-4-2015].

50 «Valderas dice que ha guiado a IU del “desierto al mar Rojo”», *El País*, edición Andalucía, 3-6-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/03/andalucia/1370286070_921120.html> [consultado el 11-4-2015].

51 «Antonio Maíllo anuncia su candidatura a liderar Izquierda Unida», *El País*, edición Andalucía, 07-6-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/07/andalucia/1370633966_971702.html> [consultado el 11-4-2015].

52 «La Asamblea Andaluza se reúne este fin de semana para definir el futuro de IULV-CA», *Izquierda Unida Andalucía*, 14-6-2013 <<http://www.iuandalucia.org/la-asamblea-andaluza-se-reune-este-fin-semana-definir-futuro-iulv-ca>> [11-4-2015].

momento aglutinaba además del PCA a la Unión de Juventudes Comunistas de España en Andalucía (UJCA), al Colectivo de Unidad de los Trabajadores (CUT-BAI) y a Izquierda Abierta de Andalucía (IAb-A), este último participando por primera vez.

El clima de unidad del Consejo Político se mantuvo en el desarrollo de la Asamblea, no sin que se produjeran intensos debates en las distintas comisiones de trabajo. Finalmente, se acreditaron un total de 540 participantes, el 96,4 % del total. La primera de las votaciones se produjo sobre el informe de gestión de la dirección saliente. En este caso, el trabajo de Valderas y su equipo fue respaldado por el 74 % —de 446 votos emitidos, 330 fueron positivos, 90 en contra y 26 abstenciones—⁵³. Posteriormente, en la votación del documento político y programático el resultado de apoyo alcanzado fue del 85 % —338 votos a favor, 52 votos en contra y 9 abstenciones— y el de la reforma de los estatutos del 81 % de los votantes —327 votos a favor, 55 votos en contra y 24 abstenciones—. Estos fueron los datos que hizo públicos la propia organización de sus debates internos.

Para la renovación de los cargos directivos, en IU se produce una votación para la elección del Consejo Andaluz, máximo órgano para la toma de decisiones entre Asambleas, que luego entre sus miembros elige al Coordinador, a la Coordinación Colegiada —que conjuntamente ejercen *de facto* como dirección— y a la Comisión Ejecutiva —máximo órgano entre la celebración de los Consejos—. El Consejo estaría compuesto por 144 representantes de los que 99 serían elegidos en dicha Asamblea y el resto vendrían designados por las asambleas provinciales. La candidatura de Maíllo no fue la única que se postuló para cubrir los puestos del Consejo Andaluz. Este

formalizó su candidatura con un total de 441 avales y, por otro lado, Encarnación Milla, presentó una segunda lista con un total de 85 avales⁵⁴. El apoyo fundamental de esta última era el de la formación liderada por Sánchez Gordillo, con una reivindicación de la revisión del acuerdo de gobierno con los socialistas, entre otras cuestiones⁵⁵. En la votación de la composición de dicho órgano hubo una participación del 99,7 % de los miembros del cónclave. La candidatura encabezada por Maíllo recibió el apoyo del 83,8 % de los votos mientras que la de Milla sumó el 16,2 %. El reparto de los asientos, de forma proporcional al voto obtenido, se cerró con de 83 para los que concurrían con Maíllo y 16 para otra lista. Este órgano, en su primera reunión en el marco de la Asamblea, eligió a Maíllo Coordinador General con el mismo porcentaje de apoyo —83 % de los votos— pero sin ningún voto en contra.

La culminación del proceso de renovación de todos los órganos de IU finalizaría con la reunión de un nuevo Consejo Andaluz el 6 de julio de 2013 en Antequera. En éste, se tenía que proceder a nominar los puestos de la Comisión Ejecutiva —50 miembros— y los de la Coordinación Colegiada. La Comisión Ejecutiva fue respaldada por la unanimidad de los asistentes, mientras que la de Coordinación fue avalada con el 90 % de los votos. Según la propia organización, la renovación alcanzaba al 80 % de sus componentes⁵⁶. Los responsables de las distintas

53 «El informe de gestión de la dirección saliente aprobado con el 74 % de los votos», *Izquierda Unida Andalucía*, 14-6-2013 <<http://www.iuandalucia.org/informe-gestion-la-direccion-saliente-aprobado-74-votos>> [consultado el 11-4-2015].

54 «La XIX Asamblea de IULVCA aprueba el documento político y organizativo con el 85 % de los votos», *Izquierda Unida Andalucía*, 15-6-2013 <<http://www.iuandalucia.org/la-xix-asamblea-iulv-ca-aprueba-documento-politico-organizativo-85-votos>> [consultado el 11-4-2015].

55 «El debate político triunfa en la XIX Asamblea Regional de IU» *eldiario.es*, 15-6-2013 <http://www.eldiario.es/andalucia/politico-XIX-Asamblea-Regional-IU_0_143485985.html> [consultado el 11-4-2015].

56 «IU inicia una nueva etapa “para lanzar una alianza social para construir la alternativa”», *Izquierda Unida Andalucía*, 6-7-2013 <<http://www.iuandalucia.org/iu-inicia-una-nueva-etapa-lanzar-una-alianza-social-construir-la-alternativa>> [consultado el 11-4-2015].

Tabla 4: Composición de la dirección del IU LV-CA (2013)*

Área	Responsable
Coordinación General	Antonio Maíllo Cañadas
Srio. de Organización y Finanzas	Antonio Valero Morales
Srio. de Comunicación	Javier Moreno Gálvez
Sria. de Institucional	María Carmen Cantero González
Srio. Adjunta a Institucional	Álvaro García Mancheño
Sria. de Elaboración y Programa	Amanda Meyer Hidalgo
Sria. de Formación y Estudios	Lucía Márquez Daza
Portavocía en el Parlamento Andaluz	José Antonio Castro Román
Coordinación Comisión Ejecutiva	José Manuel Mariscal Cifuentes
Responsable de Política Autonómica	Diego Valderas Sosa
Responsable de Democracia Paritaria	Isabel Lozano Molina
Responsable de Participación	Natalia Robles Mures
Responsable de Nuevo Modelo de Desarrollo	Pedro Vaquero del Pozo
Vocalías	Rafael Rodríguez Bermúdez Elena Cortés Jiménez

Fuente: IU LV-CA <www.iuandalucia.org> [consultado el 19-2-2015].

Nota *: se recogen los cargos y titulares de los cargos de la dirección que figuran en la página web de la organización inscritos como componentes de la «Coordinación Colegiada». Además de los que se incluyen, forman parte de la dirección un o una representante de las organizaciones políticas integradas —PCA, UJCE-A, IAB-A y CUT—.

áreas pueden ser consultados en la tabla 4. La principal novedad respecto de la anterior es la ligera ampliación de las responsabilidades directivas que pasa de 10 a 14, fundamentadas en las nuevas tareas institucionales de algunos miembros de la coalición.

Solventado el relevo, IU podría tener mayor libertad para diferenciar su labor institucional de su trabajo orgánico. Maíllo tendría así espacio propio para marcar un acento distinto de la organización frente a la Junta de Andalucía. Sin embargo, una de las primeras cuestiones complejas que tuvo que abordar fue la renovación en la Presidencia del Gobierno, donde la investidura de la nueva candidata del PSOE tendría que volver a contar con los apoyos parlamentarios de su formación. La dirección de IU, por su parte, incidió en que las dos organizaciones habían quedado vinculadas por un acuerdo programático y que, más allá de las personas, lo importante era reimpulsar la labor legislativa y pensar en la negociación de los presupuestos. No se contemplaba en aquel primero momento ningún cambio drástico en las relaciones con su socio de gobierno. La coalición incluso se mostraba orgullosa

de su trabajo institucional, como por ejemplo, con el decreto de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, elaborado desde la Consejería de Fomento y Vivienda y promulgado en abril de 2013 y, posteriormente, con su adaptación como ley en octubre del mismo año⁵⁷.

El mayor momento de tensión institucional se vivió con motivo del realojo de unas familias de la sevillana *corrala Utopía*, en abril de 2014. La titular de la Consejería de Fomento y Vivienda dictó instrucciones para que su departamento facilitara viviendas de su titularidad o privadas a unas personas que habían sido desalojadas tras dos años de ocupación ilegal de una finca. Por su parte, desde la presidencia de la Junta se entendía que dicho proceder vulneraba la normativa al respecto y que por lo tanto, ante una posible irregularidad, era preceptivo

57 Hay que anotar que el Gobierno central interpuso un recurso de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que acabó paralizando cautelarmente la medida. Fuente: «Andalucía blindada a los consumidores frente a los bancos en las hipotecas», *El País*, edición Andalucía, 17-9-2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/09/17/andalucia/1379421662_148437.html> [consultado el 12-4-2015].

despojar de sus competencias a la consejera Cortés emitiendo un decreto donde se ejecutaba la orden y se instaba la apertura de una investigación interna⁵⁸. Ni IU ni su socio quisieron en ningún momento dar por roto el pacto, aunque las dos formaciones intentaron en todo momento dejar claras sus posiciones y reivindicar su tono en el gobierno. La crisis se dio por zanjada varios días después tras intensas negociaciones⁵⁹.

Pero como para el resto de fuerzas políticas, las elecciones europeas serían el primer test de cómo el electorado respaldaba o no sus estrategias, tanto la institucional como la orgánica, más allá de los aspectos inherentes a dichos comicios. Por ello, iniciaron en febrero de 2014 una estrategia de movilización de sus bases llamándolas a un proceso participativo para la composición del programa electoral de la coalición en el conjunto del país y para la designación de los miembros de la candidatura electoral. En las asambleas locales y comarcales celebradas en el conjunto andaluz, la militancia respaldó masivamente a Willy Meyer —1.782 votos, 71,4 %— frente a Marina Albiol —161 votos, 6,5 %— como cabeza de cartel y, para el resto de la candidatura, a Maripi Castillo —1.086 votos, 43,5 %— y María del Carmen García —453 votos, 18,2 %— con un total de 2.495 votos emitidos⁶⁰. En cualquier caso, los resultados de dichas elecciones no otorgaron un importante respiro a la organización. En Andalucía, la coalición mejoró considerablemente su posición

respecto a las anteriores. En términos relativos, aquel no era su mejor porcentaje —que lo tuvo en este tipo de comicios en 1994— pero, con todas las salvedades en la comparación, mantenía un volumen de apoyos similar en magnitud al de las anteriores elecciones autonómicas. Sin embargo, la emergencia de nuevas formaciones situadas en un espacio similar de competencia política —en particular, Podemos— era un factor novedoso que la formación tenía también que analizar con detenimiento. La «caída del bipartidismo» que se había producido en las europeas, no había sido capitalizada en exclusiva por esta formación como quizá sus dirigentes podían esperar; al menos, en el sector del electorado más a la izquierda⁶¹.

Esa puede ser una interpretación hipotética de por qué la formación inició un cambio de táctica y estrategia de algunas de sus posiciones justamente el día después de los comicios. En el plano táctico, impulsó la apertura de un «proceso muy participativo» para la nominación del candidato a la Junta⁶². Así, el Consejo Andaluz reunido el 30 de mayo aprobó una novedosa fórmula para la nominación del cabeza de cartel, nunca experimentada en la organización: elecciones primarias abiertas a militantes y a simpatizantes. En el documento de estatutos aprobado en la XIX asamblea no era la primera ocasión que se recogía la opción de que dicha formación pudiera convocar primarias para la presidencia de la Junta de Andalucía, pero en aquella la regulación se había profundizado respecto a su anterior redacción. A pesar de ello, no se recogía explícitamente la posibilidad de que aquellas fueran

58 «La Consejería de IU da 18 pisos a la corrala pese a la oposición de Díaz», *El Mundo*, sección Andalucía, 9-4-2014 <<http://www.elmundo.es/andalucia/2014/04/09/5345744f22601d45688b4579.html>> [consultado el 12-4-2015].

59 «PSOE e IU llegan a un acuerdo que evita la fractura en Andalucía», *El País*, edición Andalucía, 12-4-2014 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/04/11/andalucia/1397221057_634060.html> [consultado el 13-4-2015].

60 «Las bases de IU Andalucía proponen a Willy Meyer como cabeza de lista a las elecciones europeas», *Izquierda Unida Andalucía*, 25-2-2014 <<http://www.iuandalucia.org/bases-iu-andalucia-proponen-willy-meyer-como-cabeza-lista-elecciones-europeas>> [consultado el 14-4-2015].

61 Por ejemplo, Podemos había sido tercera fuerza política en ciudades como Sevilla, Cádiz o Jerez de la Frontera.

62 «Maíllo: “El bipartidismo está herido de muerte y el proceso constituyente cada vez más cerca”», *Izquierda Unida Andalucía*, 25-5-2014 <<http://www.iuandalucia.org/maillo-bipartidismo-esta-herido-muerte-proceso-constituyente-cada-vez-mas-cerca>> [consultado el 14-4-2015].

abiertas más allá de la militancia. Aun así, el Consejo Andalúz abrió dicha posibilidad —77 votos a favor, 11 en contra y 4 abstenciones—. Habría un primer proceso de consulta a las asambleas de base para que expresaran sus opciones de candidaturas, luego el propio Consejo daría cuenta de la conformidad de la persona requerida y, por último, se abriría un proceso de recogida de avales con una exigencia del 5 % del censo de militancia, una cifra en torno a los 400. Paralelamente se abriría un proceso de inscripción para simpatizantes con el objeto de que luego pudieran participar el día de la votación. Se fijó el sábado 5 de julio como la fecha de celebración de las primarias y el día 11 de julio la del Consejo que ratificaría los resultados. Y si eventualmente solo conseguía pasar el filtro un único candidato, el mismo órgano tendría que validar por mayoría de 3/5 la candidatura.

El 23 de junio, fecha en la que se proclamarían las candidaturas, la Comisión Ejecutiva decidió ampliar una semana más la recogida de los avales para el proceso. En ese momento, de los 7.449 militantes que señalaba tener la organización, habían ejercido su derecho de apoyar a alguna candidatura,—2.456 militantes, el 34 % del censo—. En aquel momento, solo el propio Maíllo había conseguido superar los 372 avales necesarios, con un total de 2.080 firmas⁶³. El resto de precandidaturas —Curro Rodrigo, Laureano Seco, Manuel Matas, Víctor Mané y Pilar García— no habrían superado el corte. Al prorrogarse el plazo, Maíllo amplió sus apoyos hasta un total de 2.209 firmas y Laureano Seco consiguió 382, con una participación final de 3.064 militantes —41,3 % del censo total—⁶⁴. El Consejo andalúz

de IU además abrió la posibilidad de participación vía votación electrónica los días 3 y 4 de julio. El censo final del proceso estaría compuesto por 13.542 personas —7.449 militantes más 6.093 simpatizantes— una vez corregidos los errores. Según los datos facilitados por la organización, participaron el 77 % de los inscritos, de los que 9.216 habrían votado a Maíllo —88,4 %— y 816 a Seco —7,8 %—, más 288 votos en blanco. Como apunte, el 62,2 % utilizó las urnas de las asambleas mientras que el resto se decantó por el voto vía internet. De esta forma, el líder se dotó de una nueva legitimidad en su aspiración a la presidencia y la única refrendada en urnas completando un proceso de primarias abiertas de las tres fuerzas parlamentarias en aquel momento.

Aparte de este proceso, la organización también inició un giro en su estrategia. A la vuelta del verano de 2014, la retórica se hizo menos complaciente con la labor de su socio de gobierno y la organización retomó una idea que había sido lanzada en el seno de su última Asamblea de 2013: la necesidad de realizar un examen del rumbo del acuerdo de gobierno con el PSOE. En el plano institucional, los dos actores firmantes del pacto rehuían mostrar grandes discrepancias en la toma de decisiones. Sin embargo, en aquel momento un cierto distanciamiento o mayor diferenciación podría servir para movilizar a la militancia y tensionar internamente a la formación. Y más si dicha estrategia concitaba el aval de las bases a través de fórmulas de participación directa. Para ello, la Comisión Ejecutiva inició un proceso participativo el 11 de noviembre que, tras la elaboración de un documento de debate por la dirección que sería remitido a todas las asambleas de base para la realización de aportaciones y su aprobación, llevaría

63 «IU prorroga las primarias ante la baja participación de sus militantes», *El País*, edición Andalucía, 23-6-2014 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/06/23/andalu-cia/1403552919_813135.html> [consultado el 14-4-2015].

64 «Más de 14 mil militantes y simpatizantes podrán votar en las primarias abiertas de IU Andalucía», *Izquierda Unida*

Andalucía, 30-6-2014 <<http://www.iuandalucia.org/mas-14-mil-militantes-simpatizantes-podran-votar-primarias-abiertas-iu-andalucia>> [consultado el 14-4-2015].

a una asamblea regional de balance que tendría lugar el 21 de diciembre en Bormujos (Sevilla).

En los prolegómenos de esta reunión, la organización destacaba la celebración de 168 asambleas donde el documento propuesto por la dirección había conseguido un apoyo del 64 % de los 3.046 militantes y simpatizantes participantes en aquellas. En dicho evento, el texto final y el resto de conclusiones fueron apoyadas por 295 delegados —77 % de los votos emitidos—, 67 votaron en contra —17,5 %— y 21 se abstuvieron —5,5 %—. De todos los debates y sus conclusiones, destacaron dos propuestas: una que impulsaba la petición de una comisión de investigación parlamentaria en Andalucía para debatir sobre todos los casos de corrupción vinculados a los partidos políticos andaluces y otra sobre la celebración de un referéndum vinculante a su militancia tras las elecciones municipales para la evaluación del seguimiento del pacto de gobierno en la Junta de Andalucía⁶⁵. Aunque los dirigentes de IU mantenían formalmente en aquel momento su compromiso de agotar la legislatura, su militancia ratificaba la necesidad de una estrategia de diferenciación aún más nítida de su socio de gobierno. Algo que, por otra parte, podía poner en riesgo el propio acuerdo de gobernabilidad⁶⁶.

En cualquier caso, quizá en ese momento el reto hacia el futuro de esta formación ya había cambiado. Tras las europeas, IU ya no era la única fuerza relevante a la izquierda del PSOE capaz de aglutinar los votos que postulasen un cambio en las políticas

públicas en ese sentido. Aumentar sus apoyos, o incluso mantenerlos, se convertía en una tarea de mayor dificultad ante nuevas ofertas electorales en el mismo sentido. La organización se enfrentaba a un desafío sin precedentes en la historia política andaluza cuyo éxito residiría, como mínimo, en el mantenimiento de posiciones de influencia directa en la gobernabilidad de las instituciones. Especialmente en el plano autonómico que, como para el resto de fuerzas parlamentarias, también era la prueba más importante del nuevo líder, su equipo y su estrategia. Sin contar, por supuesto, con la necesidad de obtener buenos resultados también en las municipales y generales que tendrían lugar en 2015⁶⁷.

4. Consideraciones finales

En este capítulo se ha intentado resaltar lo que, a nuestro juicio, ha protagonizado la actividad de los partidos centrales del mapa andaluz en los años 2013 y 2014: *el relevo generacional*. Tras más de tres décadas de autonomía, probablemente los cambios experimentados anteriormente en el sistema nunca hayan tenido ese acento de una forma tan marcada en los distintos liderazgos. Una nueva generación política que en buena medida también forma parte de la misma generación vital, ha tomado el protagonismo de las estructuras clásicas. Estos comparten el hecho de haber nacido y vivido en el seno de la democracia española nacida de la Transición. Desde nuestro punto de vista, resultaría difícil afirmar que su irrupción ha supuesto una ruptura traumática

65 «La I Asamblea de Balance de IULV-CA aprueba una hoja de ruta legislativa “a la ofensiva” y contra la corrupción», Izquierda Unida Andalucía, 21-12-2014 <<http://www.iuandalucia.org/la-i-asamblea-balance-iulv-ca-aprueba-una-hoja-ruta-legislativa-la-ofensiva-la-c>> [consultado el 15-4-2015].

66 «IU abona el terreno para una ruptura del pacto de coalición en Andalucía», *El País*, 21-12-2014 <http://politica.elpais.com/politica/2014/12/21/actualidad/1419174065_600439.html> [consultado el 14-4-2015].

67 En las elecciones autonómicas andaluzas de marzo de 2015, la coalición obtuvo un peor resultado que en las anteriores pasando a ser la quinta fuerza política. Perdió 7 parlamentarios y aproximadamente un tercio de los votos. Y, lo que era aún peor, la posibilidad de influenciar directamente las posiciones de gobernabilidad como lo había hecho en la legislatura anterior.

con las generaciones anteriores. Al contrario, en los procesos que hemos analizado observamos el apoyo o la colaboración de una parte o la totalidad de sus antecesores. Y aunque en algunos casos este hecho pudiera haber sido motivado por mera determinación táctica ante tiempos de incertidumbre, las similitudes pueden esconder razones estructurales; por desgracia, en este espacio nos resulta imposible dedicar más tiempo a estas cuestiones.

El relevo generacional no sólo implica nuevas caras en las direcciones. Sin embargo, en los partidos analizados ha sido la nota más evidente. El PSOE lo hizo en España y lo hizo en Andalucía. El PP lo hizo en Andalucía y no en España, ya que su líder aún preside el Gobierno de España. También IU lo ha tenido en ambos niveles territoriales, en el estatal, hasta ahora, solo en la figura de su candidato a la presidencia del Gobierno. El tiempo nos dirá si los relevos en la dirección de los partidos clásicos del sistema y la irrupción de nuevas formaciones políticas, como anticipaba el resultado de las elecciones europeas de 2014, nos trae realmente nuevas formas de acción política y/o nuevas políticas, si se promoverán y consolidarán cambios en la forma de entender las organizaciones y si así se acercaran más las formaciones a las demandas que reiteradamente vienen mostrando los sondeos de opinión sobre la responsabilidad de los partidos políticos y de la política en el malestar ciudadano. Puesto que ya hay en marcha cambios en esas dimensiones tal y como hemos visto, el año electoral que es 2015 nos dará la medida de la eficacia de estos cambios y si efectivamente se consolida la caída del *bipartidismo imperfecto* que hemos tenido hasta ahora y la apertura de un nuevo modelo político más *pluralista*; e incluso si las formaciones tradicionales consiguen resistir a la desafección y a la irrupción de nuevos actores.

5. Bibliografía

- CADPEA (2015): *Estudio General de Opinión Pública de Andalucía. Invierno de 2015*. Granada: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía.
- MONTABES PEREIRA, Juan y TRUJILLO CEREZO, José Manuel (2013): «Elecciones con resultado sorprendente: el proceso electoral de 25 de marzo de 2012 en Andalucía» en VALENCIA, Ángel (coord.): *Elecciones en España y en Andalucía 2012. Análisis y tendencias de cambios*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 121-154.
- PORRAS NADALES, Antonio (1982): *Geografía electoral de Andalucía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- TORRES VELA, Javier y TRUJILLO CEREZO, José Manuel (2013): «Los partidos políticos andaluces en 2012: continuidades y cambios tras un año decisivo» en MONTABES, Juan; ORTEGA, Carmen y VALENCIA, Ángel (coords.): *Anuario Político de Andalucía 2012*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 71-103.
- TORRES VELA, Javier y ORTEGA VILLODRES, Carmen (2011): «Los partidos políticos andaluces en 2009: entre el cambio y la espera» en ORTEGA, Carmen (coord.): *Anuario Político de Andalucía 2009*. Granada: CADPEA, pp. 95-118.
- TORRES VELA, Javier y TRUJILLO CEREZO, José Manuel (2012): «Los partidos políticos andaluces en 2011» en MONTABES, Juan y ORTEGA, Carmen (coords.): *Anuario Político de Andalucía 2011*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 86-111.

Webs partidos políticos andaluces:

IU: <https://www.iuandalucia.org>

PP: <https://www.ppandaluz.com>

PSOE: <http://www.psoeandalucia.com>

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA_2013-2014

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDALUCES ENTRE 2013 Y 2014 (II)

Otros actores relevantes, actores
emergentes y percepciones ciudadanas

José Manuel Trujillo Cerezo
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Javier Torres Vela
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

1. Introducción

Tras las elecciones autonómicas de 2012, apuntábamos que los indicadores del sistema de partidos en Andalucía mostraban tendencias iniciales de cambio hacia un modelo más cercano al *multi-partidismo moderado* que al *bipartidismo imperfecto* (Torres Vela y Trujillo, 2013). Desde el punto de vista parlamentario, en aquel momento dicha afirmación se debía fundamentalmente a la mayor presencia de IU en la cámara andaluza, junto con la pérdida conjunta de escaños de PP y PSOE —motivada por la bajada del segundo—, respecto a las elecciones de 2008. Además de aquellos resultados, los estudios demoscópicos que se fueron publicando en los meses siguientes a las elecciones autonómicas de 2012 redundaban en dichas tendencias, como también señalábamos en aquel momento. Así, los partidos que habían sido centrales o mayoritarios en el sistema no experimentaban una recuperación de sus expectativas de apoyo que les acercara a las magnitudes que habían obtenido en los momentos de mayor auge del *bipartidismo* en los ciclos electorales anteriores. Por el contrario, otras formaciones —incluida la propia coalición IU— veían mejoradas sus proyecciones electorales. De haberse celebrado unas nuevas elecciones autonómicas en aquel momento y confirmarse las preferencias que mostraba la opinión pública, el sistema habría consolidado el viraje hacia un modelo más *pluralista*.

Durante todo el año 2013 esas proyecciones de lo que podría acontecer en Andalucía en unos nuevos hipotéticos comicios autonómicos se mantuvieron o incluso se incrementaron. Los datos de estimación

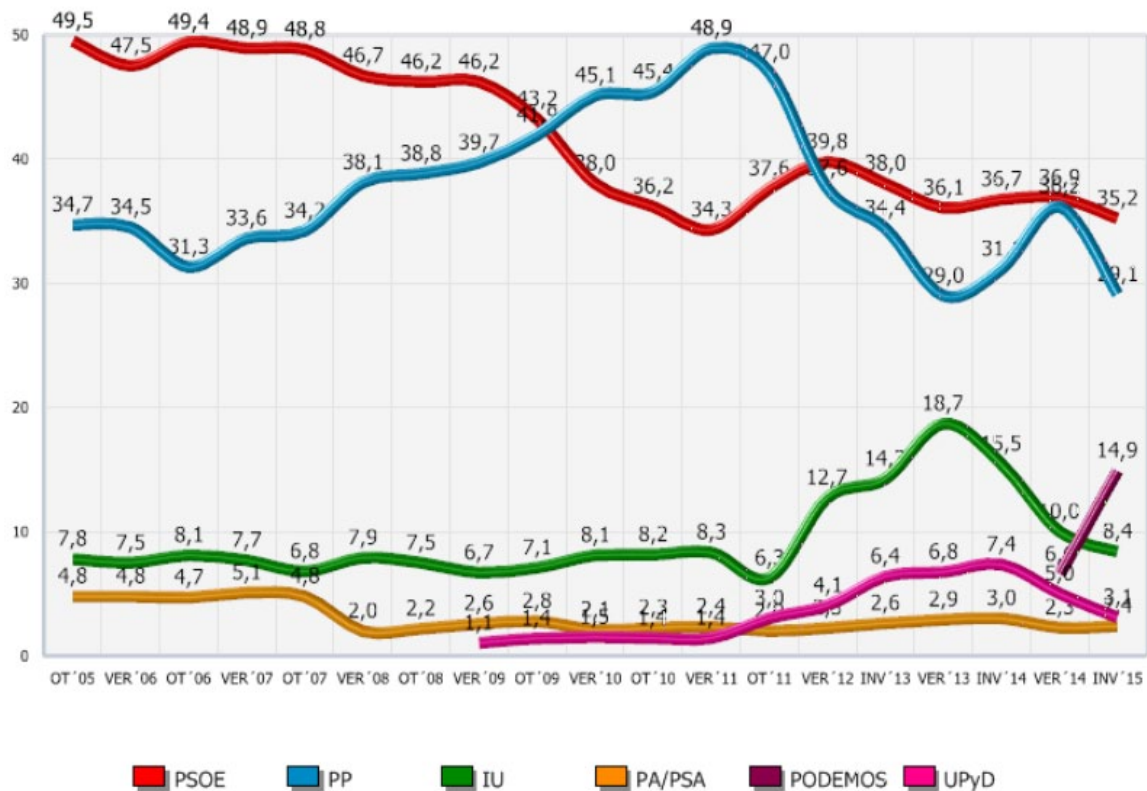
de voto que proyectaba el Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (EGOPA) elaborado por el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (CADPEA, 2015) mostraban que:

- a) el PSOE recuperaba la primera posición, aunque sin incrementar significativamente sus apoyos;
- b) el PP volvía a ostentar la segunda posición, sufriendo una pérdida muy importante;
- c) IU consolidaba la tercera posición aumentando significativamente sus apoyos;
- d) que UPyD tendría opciones serias de entrar en la cámara andaluza, al incrementarse también sus expectativas —véase gráfico 1—.

En los primeros meses del año siguiente se reproducían resultados similares —sirviendo de referencia la oleada del barómetro de invierno de 2014—, lo que hacía pensar en aquel momento que la principal novedad de unas futuras elecciones autonómicas estaría en la probable entrada de UPyD en la cámara andaluza y la continuación o consolidación de un nuevo ciclo con mayor acento *multipartidista*.

No obstante, los comicios europeos que se celebraron en el mes de junio de 2014 desdibujaron ese mapa, no sólo por los resultados que arrojaron en Andalucía —y en el conjunto de España—, sino también por cómo cambiaron las expectativas electorales de las diferentes formaciones políticas a partir de ese momento en los diversos estudios demoscópicos. En cierta medida y salvando las importantes diferencias entre niveles electorales, los resultados para Andalucía venían a confirmar el trazo grueso de las tendencias demoscópicas de 2013 y principios de 2014:

Gráfico 1. Evolución de las estimaciones de voto CADPEA (2005-2015)



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

- a) el PSOE volvía a la primera posición pero perdiendo apoyos porcentuales respecto a las anteriores elecciones del mismo ámbito;
- b) el PP descendía drásticamente, aunque mantenía la segunda posición;
- c) IU mantenía la tercera posición e incrementaba su resultado respecto a anteriores comicios —participó dentro de una coalición estatal de partidos llamada La Izquierda Plural—;
- d) UPyD mejoraba significativamente su posición.

Aunque fueran otro tipo de comicios distintos a los autonómicos, se afianzaba la deriva hacia el mayor pluralismo en el sistema de partidos andaluz. Sin embargo, lo realmente importante fue el alcance

que tuvo aquella deriva, no sólo en Andalucía sino especialmente en el conjunto de España, superándose con creces las previsiones que plantearon los sondeos preelectorales que se realizaron en aquellos momentos. Además de las fuerzas apuntadas, otros partidos como Cs o Equo —concurriendo éste bajo la coalición Primavera Europea junto a Compromís o la Chunta Aragonesista, entre otros—, adquirieron un mayor protagonismo al incrementar considerablemente sus apoyos y conseguir por primera vez representación en la cámara europea. Pero sin embargo, la novedad más importante fue el auge de Podemos, una fuerza política creada pocos meses antes de las elecciones europeas que llegó a conseguir a nivel estatal más de

1.200.000 votos y casi 200.000 en Andalucía, quedando en cuarto lugar con cinco eurodiputados.

A partir de ese momento, las tendencias demoscópicas dieron un nuevo giro en el conjunto de España y, por supuesto, también en Andalucía. En este último ámbito, como se puede observar en el gráfico 1, después de las elecciones europeas, Podemos irrumpió con fuerza en los escenarios probables de resultados de unas eventuales elecciones autonómicas. En los datos del EGOPA (CADPEA, 2015), primero como cuarta fuerza política tras IU, desplazando a UPyD a mediados de 2014; y después como tercera fuerza política tras el PP, a principios de 2015, desplazando a IU de la tercera posición. De la misma forma, en este último estudio aparece también Cs que se sitúa por delante de UPyD.

En el capítulo anterior referido a los partidos políticos andaluces, hemos centrado nuestro análisis en las formaciones que tenían presencia parlamentaria en Andalucía en la legislatura que comenzó tras las elecciones autonómicas de 2012. Sin embargo, hemos considerado oportuno realizar una segunda mirada a los partidos políticos andaluces centrándonos en todos aquellos que, por unos u otros motivos, han podido estar llamados a ostentar un papel decisivo en la política andaluza durante los años que incluye este anuario o bien lo pueden estar tras los próximos procesos electorales, *ceteris paribus*, a juicio de la descripción que hemos señalado en las líneas de la presente introducción. Hemos seleccionado cuatro partidos políticos para este segundo capítulo. Dos de ellos los hemos catalogado como *otros actores relevantes del sistema de partidos andaluz*. Estos serían UPyD y PA. En el último ciclo electoral 2011-2012 se alternaron como cuarta y quinta fuerzas políticas dependiendo del tipo de elección. Como ya se ha apuntado, UPyD tuvo cierto *protagonismo demoscópico* durante todo el año 2013 mientras que aunque el PA careció del mismo, aún mantiene una importante

presencia en las entidades locales andaluzas. Las otras dos formaciones las hemos denominado como *partidos emergentes en el sistema político andaluz*, donde se incluye a Podemos y Cs. Si bien solo Podemos es genuinamente emergente en los años que trata este anuario, los exiguos resultados de Cs en Andalucía desde su nacimiento en 2006 hasta el protagonismo que dicha formación adquirió a partir de las europeas de 2014, nos permite poder incluirlo en esa categoría como si fuera un *recién llegado* a la política andaluza, a diferencia de los otros partidos que hemos incluido en este capítulo, cuya trayectoria sí es más clara y continua pese a su papel residual.

En cualquier caso, el objetivo de este capítulo es situar al lector en los principales acontecimientos que han protagonizado los actores políticos que hemos destacado en esta introducción de una forma descriptiva y sintética, mirando desde óptica de la política andaluza. No pretendemos realizar un estudio comparado minucioso de las estructuras orgánicas o ni siquiera de los procesos internos de los partidos aquí incluidos, o de estos más los que se analizan en el capítulo anterior sobre partidos políticos en Andalucía. Nuestra intención es que puedan ser comprensibles de forma holística las diferentes alteraciones que está experimentando el sistema de partidos andaluz comentadas en ambos, y que para ello esté disponible la información más importante a tal efecto. Además de la descripción de los principales acontecimientos de los otros actores relevantes del sistema y de los primeros pasos de las formaciones llamadas emergentes, posteriormente, señalaremos la evolución de las principales variables que identifican las preferencias ciudadanas con el sistema de partidos políticos según los datos del *Estudio General de Opinión Pública de Andalucía* (EGOPA) elaborado por el CADPEA (2015). Por último y para finalizar, destacaremos algunas ideas más a modo de conclusión.

2. Otros actores relevantes

2.1. Unión, Progreso y Democracia (UPyD)

La sucursal de UPyD en Andalucía se quedó ligeramente por debajo de los tres puntos en las elecciones autonómicas de 2012. Si en aquellas se hubieran reproducido unos porcentajes de voto similares a las generales de 2011, esta formación política habría entrado en la cámara andaluza con hasta dos representantes, como ya señalamos en su momento (Torres Vela y Trujillo, 2013). En cualquier caso, en las anteriores andaluzas volvieron a quedarse como cuarta fuerza política y a las puertas de obtener el ansiado escaño. En aquellos comicios, Martín de la Herrán fue el candidato de la formación tras resultar elegido mediante un proceso de primarias entre la militancia. Desde su propio origen como partido político, UPyD incorporó estos mecanismos para la selección de sus candidatos y candidatas a las diferentes responsabilidades institucionales y orgánicas. Pese a todo, la notoriedad que en aquel momento tenía, por ejemplo, la máxima dirigente nacional que era Rosa Díez, se alejaba de la que mostraba el líder autonómico. Aun así, tras dichas elecciones quien fuera cabeza de cartel autonómico de la formación magenta optó también a liderar el proyecto andaluz de la organización como coordinador de la delegación territorial. En el mes de mayo de 2012 se produjeron las elecciones internas donde Martín de la Herrán sería ratificado por el 49,8 % de los votos emitidos frente a Francisco Pineda, que habría obtenido el 47,9 %. Según los datos ofrecidos por la formación, habría participado en dicho proceso el 47,1 % de la militancia andaluza.

Durante los dos años que recoge este anuario, la formación magenta ha intentado ganar notoriedad en el escenario político andaluz utilizando diversos recursos. Por ejemplo, en junio de 2014 utilizó el

mecanismo del llamado *escaño 110* para proponer en el Parlamento una reforma de la Ley Electoral de Andalucía. La iniciativa fue rechazada por PSOE y PP, mientras que contó con el apoyo de IU. En cualquier caso, aunque era difícil que la medida prosperase, al menos se conseguía ofrecer una imagen de institucionalización de su formación y su candidato podría aumentar su notoriedad. Otro de los temas en los que más ha incidido el partido ha sido el de la lucha contra la corrupción. Entre otras medidas realizadas, formuló en septiembre de 2013 una denuncia ante la fiscalía donde instaba a la investigación del sindicato UGT-A y la propia Junta de Andalucía por supuesta malversación de caudales públicos, falsedad documental y fraude; y en octubre de 2014, la formación presentó una campaña titulada *Desenchufa al corrupto*, poniendo el acento en la necesidad de reformar la legislación para evitar la concurrencia de imputados por corrupción en las listas electorales.

Los resultados de UPyD en Andalucía en las europeas de 2014 fueron, en términos porcentuales, los mejores que había obtenido la formación en cualquier tipo de elecciones celebradas. No solo se mantenía en cuarta posición sino que su incremento era notable y alentaba a pensar en su consolidación en el espacio político andaluz. En noviembre de 2014, la organización llevó a cabo sus elecciones primarias para la ratificación de la candidatura a la presidencia de la Junta de Andalucía y a las alcaldías de las ocho capitales andaluzas. De la Herrán resultó vencedor con el 64,2 % de los votos frente a otros dos candidatos alternativos. La militancia respaldaba una vez más a la cara visible de la organización desde 2012 y, en cierto sentido, también la estrategia que había adoptado la dirección en los últimos años. Sin embargo, igual que para IU, el reto para UPyD residía en calibrar si la presencia de los nuevos partidos emergentes mitigaría sus expectativas en las próximas citas.

2.2. Partido Andalucista (PA)

La histórica formación política que desde la época de la Transición se había autoproclamado heredera de los postulados ideológicos de Blas Infante, ocupaba desde 2008 un papel residual en el mapa político andaluz escorado prácticamente al plano local. En 2012, pese a haber intentado en los meses previos una integración de formaciones afines y escisiones que había tenido a lo largo de su historia, su resultado fue inferior al que obtuvo en las autonómicas de 2008. De hecho, fue superado por la formación UPyD pasando al quinto lugar en orden de importancia de resultados. Ante dicha situación, la que había sido la candidata a la presidencia de la Junta en aquellos comicios y Secretaria General del partido, Pilar González, presentó la dimisión de sus responsabilidades orgánicas. Una comisión gestora nombrada por el máximo órgano del partido entre congresos sería la encargada de dirigir la organización hasta la celebración de su XVI Congreso Nacional. En julio de 2012 tendría lugar este cónclave donde la candidatura que resultó ganadora fue la de Antonio Jesús Ruiz, teniente de alcalde y concejal del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz). Consiguio un total de 204 votos frente a los 185 de su oponente, Manuel María de Bernardo, que había sido el presidente de la Comisión Gestora. Su principal objetivo, intentar relanzar la opción andalucista en las próximas citas electorales intentando evitar su definitiva desaparición del mapa político andaluz.

Entre las actividades más importantes en los años que comprende este anuario, es de destacar que el PA también celebró unas elecciones primarias para ratificar su candidatura a la presidencia de la Junta de Andalucía. Estas tuvieron lugar entre septiembre y noviembre de 2013 y estaban llamadas a participar, según datos de la organización, unos 3.000 personas afiliadas aproximadamente. Únicamente hubo dos candidatos que reunieron los avales

exigidos, el propio Secretario General, Antonio Jesús Ruiz y Sergio Flores, del municipio de Ronda (Málaga). La jornada de votación tuvo lugar el 4 de noviembre participando el 51,9 % del censo. Los resultados publicados por la Comisión Organizadora señalaban la victoria de Ruiz con el 77 % de los votos emitidos frente al 22,2 % de Flores, el 0,1 % de votos nulos y el 0,7 % de votos blancos.

Las elecciones europeas de 2014 supusieron un ligero incremento en el porcentaje de apoyos del PA, que concurría en solitario después de su integración en 2009 en Coalición por Europa —en aquellas elecciones, además, el andalucismo fue dividido en dos opciones, concurriendo también el Partido Socialista de Andalucía (PSA)—. No obstante, se situaba como séptima fuerza política en orden de importancia por detrás de varias fuerzas emergentes, una situación que le alejaba, teóricamente, de su objetivo de volver a obtener representación en la cámara andaluza. La resistencia de la marca había sido posible en los últimos años gracias a su penetración en algunos contextos locales. Pero con el nuevo escenario que se vislumbraba tras las europeas, de perpetuarse, esa posición podía incluso verse también amenazada.

3. Las formaciones emergentes

3.1. Podemos

Como ya se ha ido poniendo de relieve de forma directa o indirecta en las páginas precedentes, el año 2014 supuso un punto de inflexión en la política española y, también con sus matices, en la política andaluza. Dicho punto crítico se produjo a raíz de los resultados de las elecciones europeas. Aunque es típico que en unos comicios de segundo orden los partidos políticos mayoritarios suelen tener un peor resultado que en el resto de comicios y que, como

consecuencia, las terceras fuerzas políticas aumenten sus apoyos y representación, la magnitud en la que se produjeron dinámicas auguraba el comienzo de nuevos ciclos políticos. Por ejemplo, los partidos que hasta entonces habían sido mayoritarios —PP y PSOE— y que en 2004 o 2008 habían aglutinado cifras cercanas al 80 %-90 % de los votos válidos, caían en su conjunto hasta menos de la mitad dichos porcentajes. Y, aunque todas las terceras fuerzas significativas presentes en el sistema en los últimos años resultaban beneficiadas, uno de los aspectos más importantes fue la entrada de escena de un actor creado pocos meses antes de dichas elecciones. Siendo los primeros comicios a los que concurría, conseguía situarse en cuarta posición a nivel estatal y quinta en Andalucía. Se trata del movimiento político Podemos. Por ello, aunque en este anuario nos centremos en la política andaluza, consideramos necesario hacer una breve mención a dicho actor.

En enero de 2014, un grupo de intelectuales, profesores de diferentes universidades y personas ligadas al activismo social y político, publicaron en Madrid el manifiesto *Mover ficha: convertir la indignación en cambio político*. En éste señalaban que

(...) En las próximas elecciones al Parlamento Europeo es necesario que haya una candidatura que se ofrezca a la ola de indignación popular que asombró al mundo. Nos alegramos del avance de las fuerzas de la izquierda, pero somos conscientes de la necesidad de hacer algo más para poner en marcha los cambios que necesitamos.

Así, su propuesta política intentaba incardinarse con las reivindicaciones que venían planteando los distintos movimientos sociales y plataformas ciudadanas que habían germinado desde 2011 al calor de la crisis económica, en especial el llamado *movimiento 15-M* (Peña y Torres, 2012). Unos días más tarde, el 17 de enero, fue hecha pública en Madrid la iniciativa política con el nombre de

Podemos. Entre sus presentadores, destacaban los profesores e investigadores de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid, Juan Carlos Monedero, Pablo Iglesias o Íñigo Errejón y activistas de la formación política Izquierda Anticapitalista, como Miguel Urbán o la andaluza Teresa Rodríguez. En aquel acto se marcaron tres objetivos en su hoja de ruta: conseguir 50.000 firmas ciudadanas que avalaran el proyecto político, elaborar su programa electoral y su candidatura a través de mecanismos de participación directa e intentar la confluencia con otras formaciones políticas y sindicales con marcado acento de izquierdas, como la gallega Anova, la catalana Candidatura d'Unitat Popular (CUP), el Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT) y hasta la propia IU.

En algo más de un día, la nueva iniciativa reca-baba ya los apoyos planteados y el nombre propio de Pablo Iglesias se postulaba como la figura llamada a liderarla. Sin duda, una de las bazas más importantes para el conocimiento y extensión del proyecto político era la figura de éste, que en aquel momento participaba frecuentemente en diferentes programas televisivos de tertulia política de proyección estatal en horario *prime time*. Lo que no parecía igual de fácil era concitar la unidad con otras formaciones, en especial IU, cuyos líderes se mostraban reticentes ante los mecanismos que proponían los integrantes del nuevo movimiento para la confección de la lista electoral y preferían una alianza a través del sistema de coalición de partidos. De hecho, el acuerdo no fue posible y la iniciativa tomó su propio camino convocando un proceso de primarias sin apenas restricciones para la presentación de candidaturas —la persona interesada únicamente debía de contar con el aval de un *círculo*, que es el nombre con el que designaron a sus agrupaciones de base—, ni para la votación por parte de cualquier ciudadano que

decidiera participar —únicamente debía procederse a un registro telemático en la web de la formación—.

Entre el 27 de marzo y el 2 de abril se celebraron las votaciones, también de forma telemática. Casi 150 personas se postularon como candidatos y, según la organización, participaron en aquellas 33.165 personas. Como era previsible, por lo que hemos señalado anteriormente sobre su popularidad, Pablo Iglesias recibió 20.661 votos —el 62,3 %— a gran distancia de la segunda persona más votada, Teresa Rodríguez, que obtuvo 1.436 —el 4,3 %—. Si ya la organización consideró un éxito rotundo este proceso de participación, los resultados de las elecciones europeas lo serían aún más. La formación conseguía situarse como la cuarta fuerza política por detrás de PP, PSOE y la coalición que integraba a IU, con aproximadamente 1.250.000 votos y cinco eurodiputados. En Andalucía, se situaba en quinta posición detrás de UPyD con casi 200.000 votos.

Tras el éxito conseguido en su primera participación electoral, la iniciativa continuó su estructuración definitiva como partido político. Para ello, convocó una Asamblea Ciudadana con el lema *Sí se puede*, que se llevaría a cabo en varias fases entre los meses de septiembre y noviembre de 2014. Siguiendo la lógica con la que habían diseñado su estrategia para las europeas, las personas interesadas podrían participar tanto presencialmente en los debates a través de los *círculos* y espacios digitales, como en las votaciones telemáticas. Según los datos facilitados por la formación, un total de 112.070 personas participaron entre el 20 y el 26 de octubre en la votación de los documentos sobre el modelo ético, político y organizativo del partido, donde las propuestas del equipo liderado por Pablo Iglesias se imponían al resto de alternativas. En las elecciones de la dirección estatal, participarían 107.488 personas entre el 10 y el 14 de noviembre. Para la Secretaría General, máxima figura política de la formación, Pablo

Iglesias obtuvo 95.311 votos —el 96,9 %— reafirmando así como líder del nuevo partido.

Sin poder extendernos mucho más, hay que apuntar que 2014 ha sido un año político marcado por la emergencia de dicha formación en España. Incluso algunos estudios demoscópicos publicados en otoño e invierno llegaron a situar a Podemos en primera y segunda posición del espectro político español, cayendo drásticamente el apoyo del resto de fuerzas políticas, especialmente en el plano de la izquierda. En Andalucía, se contabilizaban como inscritos en este partido en noviembre de 2014 un total de 35.075 personas, lo que situaba a la formación por detrás de PP y PSOE en número de militancia, pese a las notables diferencias en las fórmulas de inscripción respecto al resto de formaciones. Sin embargo, la organización decidió en su Asamblea Ciudadana no concurrir con su marca propia a las elecciones municipales e integrarse en candidaturas ciudadanas locales en los diferentes municipios con otras denominaciones distintas a la del nombre estatal del partido. Por tanto, para observar hasta qué punto su irrupción podría modificar el mapa de partidos andaluz habría que esperar a las generales de 2015 y, especialmente, a las elecciones autonómicas.

3.2. Ciudadanos (Cs)

La otra formación que tuvo un resultado destacable en las elecciones europeas de 2014 en España y Andalucía fue Cs. Esta formación, al contrario que la anterior que hemos denominado emergente, tiene una antigüedad de diez años en el mapa político español. Un grupo de intelectuales de Cataluña entre el año 2005 y 2006 impulsaron una plataforma cívica llamada *Ciudadanos de Catalunya*. Esta elaboró una serie de manifiestos reivindicando la creación de una nueva opción política que en aquella comunidad autónoma defendiera, entre otras cuestiones, posiciones políticas alejadas del discurso nacionalista

periférico imperante en el sistema político catalán. Poco después se constituyó el partido político que tomaba el nombre de la plataforma —Ciutadans-Partido de la Ciudadanía— y que concurriría por primera vez a las elecciones autonómicas de Cataluña en el año 2006. En aquellas consiguió la entrada en el parlamento de la citada comunidad con tres escaños. Aunque intentaría extender su presencia a otros territorios, en las elecciones municipales de 2007 su presencia fue testimonial fuera de las fronteras catalanas, algo que se repetiría en los sucesivos comicios generales de 2008 y 2011, las europeas de 2009 y las locales de 2011. Sin embargo, en las elecciones autonómicas catalanas de 2010 mantuvieron la representación obtenida tres años antes.

El gran salto cualitativo de la formación se produjo en las elecciones autonómicas de 2012 en Cataluña, donde su grupo político en la cámara parlamentaria llegó a aumentar hasta los 9 escaños. Después, en las elecciones europeas celebradas en 2014 la formación consiguió por primera vez entrar en la eurocámara con 2 escaños y sumar 500.000 votos a nivel estatal. En Andalucía no era la primera vez que concurría, ya que presentó candidaturas para las autonómicas de 2008 obteniendo un resultado muy escaso —6.024 votos—. Sin embargo, en las últimas europeas consiguió un respaldo de casi 50.000. Hay que destacar que en este último proceso, el cabeza de cartel de la candidatura fue Javier Nart, un conocido analista político asiduo también a frecuentar programas televisivos de máxima audiencia. Quizá esto ayude a explicar, aunque sea en parte, el mayor conocimiento del partido en estos comicios que en ocasiones anteriores. De la misma forma, el presidente desde la fundación del partido, Albert Rivera, también ha tenido un mayor protagonismo mediático en el conjunto de España en los últimos años que en los comienzos de andadura su formación.

Uno de los debates latentes en torno a esta formación desde el nacimiento posterior de UPyD ha sido el de la posibilidad de que ambos partidos llegaran a alguna alianza electoral o de colaboración estrecha que nunca ha llegado a producirse. De hecho, tras las últimas europeas intentaron un acercamiento para presentar candidaturas conjuntas para las elecciones municipales y autonómicas de 2015 que finalmente no se produjo. En cualquier caso, Ciudadanos había emprendido en 2013 una estrategia de expansión estatal a través de dos frentes: por un lado, la integración o alianza con otras fuerzas políticas de carácter autonómico o local y, por el otro, la creación de una plataforma llamada *Movimiento Ciudadano* para intentar atraer a nuevos integrantes a su proyecto. Como para el resto de fuerzas, las convocatorias del año 2015 resultarán determinantes para ilustrar hasta qué punto su irrupción en Andalucía resultará exitosa.

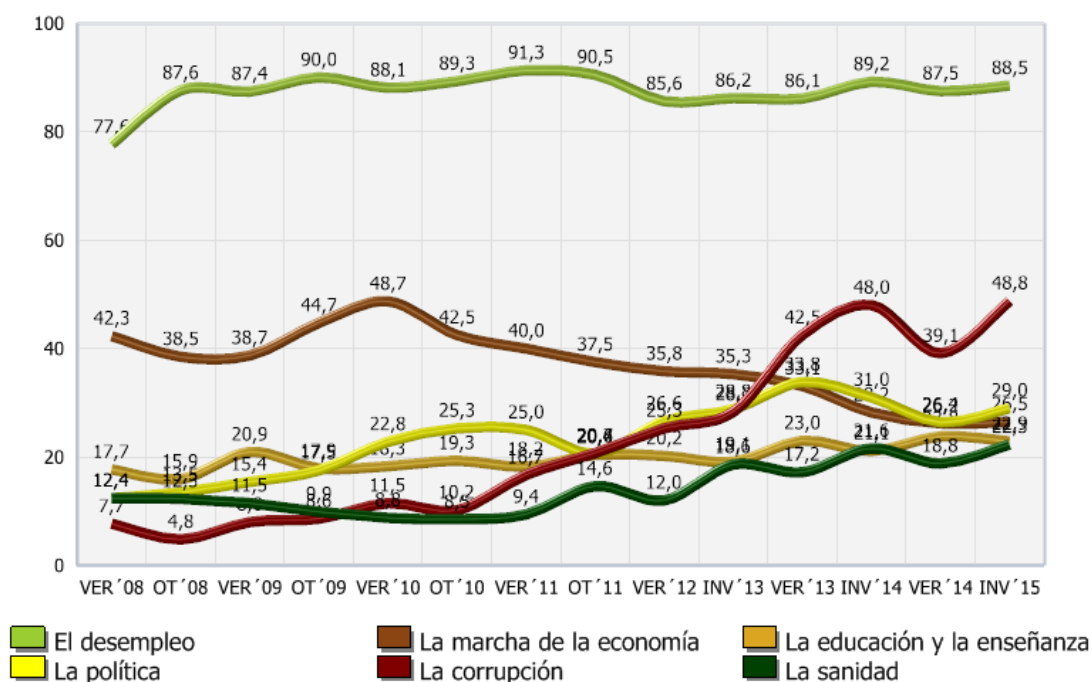
4. La opinión pública andaluza y los partidos políticos

Para concluir este capítulo esbozaremos a continuación las principales percepciones de la población andaluza respecto a los partidos políticos andaluces utilizando los datos del EGOPA (CADPEA, 2015) utilizando los datos de la edición de invierno de 2015. Para ello, destacaremos los mismos vectores que apuntamos en la edición anterior de la serie de anuarios políticos (Torres Vela y Trujillo, 2013).

4.1. La política como problema de la ciudadanía

En las anteriores ediciones (Torres Vela y Trujillo, 2012; 2013) señalábamos que las cuestiones políticas habían entrado a formar parte de las percepciones problemáticas de la población andaluza. Los datos de la edición de invierno de 2015 —gráfico 2— muestran un agravio de dicha situación, ya que tras el paro

Gráfico 2. Evolución de los principales problemas de Andalucía (2008-2015)



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

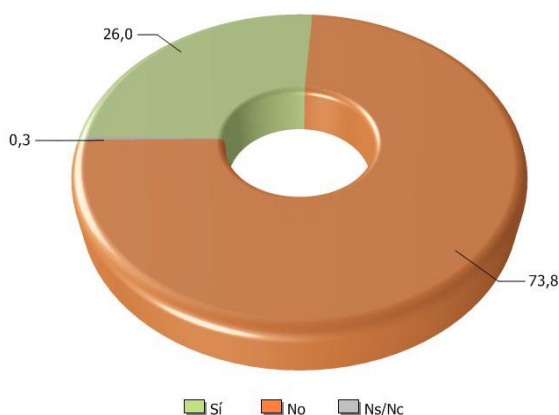
—que se mantiene en unos porcentajes del 88,5 %— las preocupaciones más importantes son la corrupción —48,8 %— y la política —29 %—. Por tanto, la situación a principios de 2015 no solo no había mejorado, sino que presentaba un cierto empeoramiento respecto a anteriores momentos de la serie.

4.2. La vinculación ciudadana con los partidos políticos andaluces

Los diferentes indicadores que miden el apoyo de la población respecto a las formaciones políticas sí experimentan algunas diferencias respecto a anteriores ediciones. Estas guardan relación con la entrada de los nuevos actores que, como se ha visto, están alterando el mapa de partidos que existía con anterioridad. Pese a todo, la identificación con alguna formación política sigue siendo minoritaria

y abarca solo a uno de cada cuatro de toda la población andaluza. Entre este grupo de personas identificadas, el PSOE sigue siendo mayoritario con el 33,7 %. En segunda posición se sitúa el PP, con quien se identificarían el 23,4 %. En tercer lugar irrumpe Podemos, con un 21,8 % que desplaza a IU hasta la cuarta posición con el 9,3 %. Cuando se realizó el estudio, Cs también mostraba signos de importante identificación de la población, que abarcaba al 5,1 %. Todos estos datos pueden consultarse en los gráficos 3 y 4. Por lo tanto, la primera conclusión es que aunque no ha cambiado sustancialmente el número de personas que manifiestan su identificación con una fuerza política, la entrada en escena de Podemos y Cs ha alterado cuantitativa y cualitativamente la posición de los partidos presentes anteriormente en Andalucía.

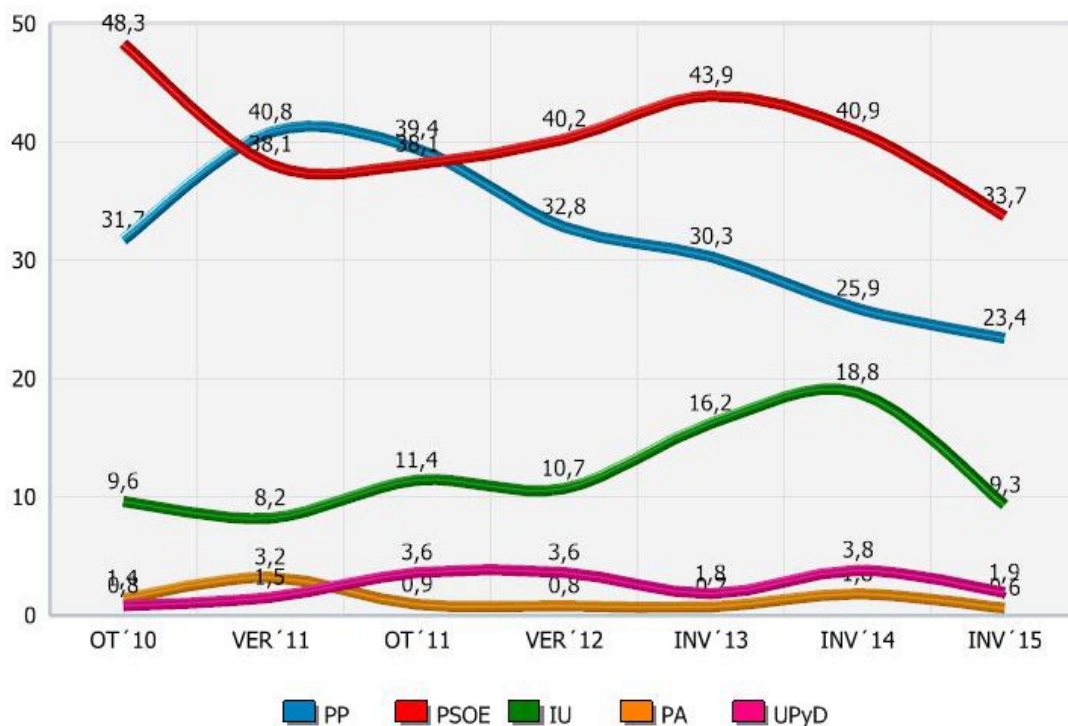
Gráfico 3. Identificación con algún partido político



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

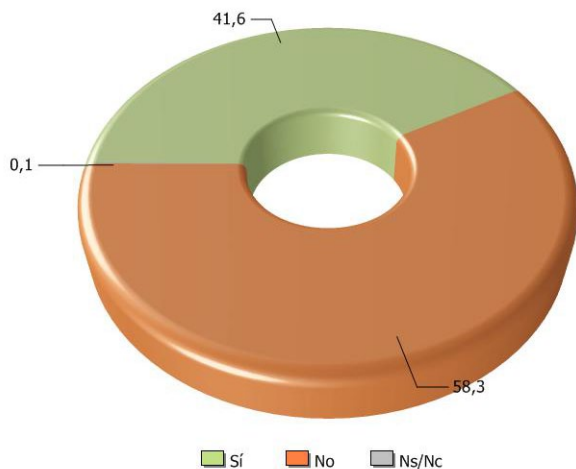
Respecto a la cercanía política como otro indicador usado para vislumbrar las preferencias partidistas, los datos son bastante similares a los mostrados sobre identificación. La tasa de cercanía habría subido ligeramente en la oleada que se analiza respecto a anteriores, situándose en el 41,6 % — véase gráfico 5—. Entre esta parte de la ciudadanía, el más mencionado vuelve a ser el PSOE (29,5 %) seguido del PP (24,9 %), Podemos (17,3 %), IU (11,4 %) y UPyD y Cs, que obtienen el mismo porcentaje (4,3 %). Aunque hay ligeras variaciones respecto al indicador anterior, las conclusiones que señalábamos antes serían válidas también para éste.

Gráfico 4. Evolución de la identificación con algún partido político (2010-2015)



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

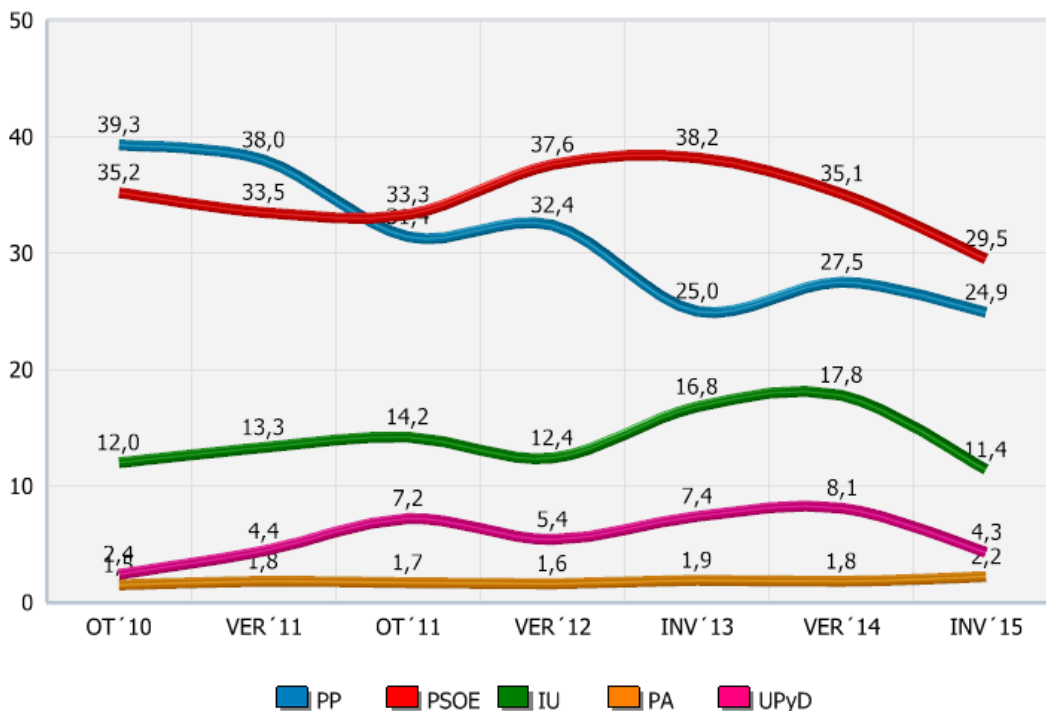
Gráfico 5. Cercanía con algún partido político



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

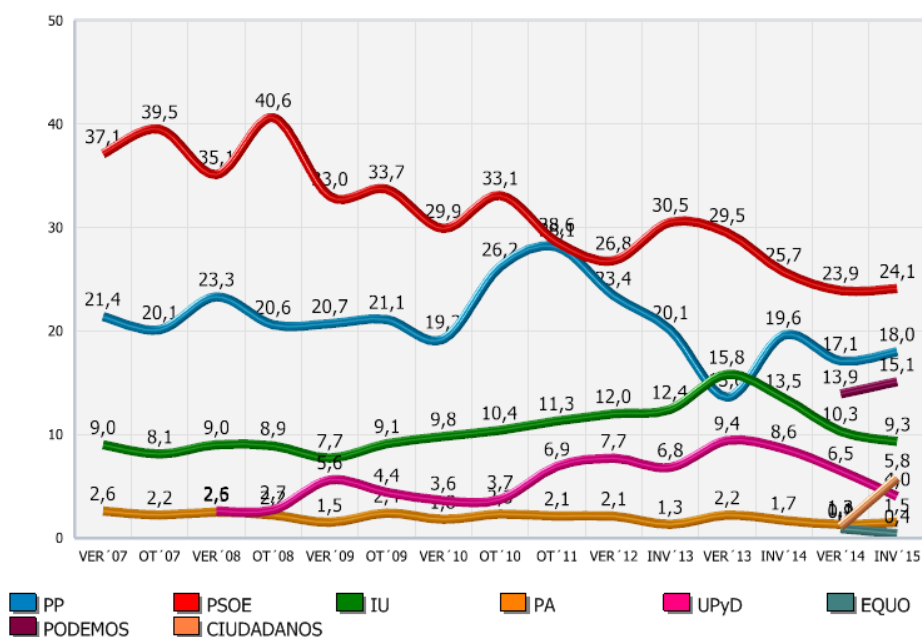
Por último, el dato de simpatía política ratifica el mapa de las preferencias partidistas en Andalucía que mostraban los anteriores indicadores. Respecto del conjunto de la población entrevistada, el 24,1 % señalaría al PSOE como el partido por quien tiene en mayor medida dicho sentimiento. En segundo lugar, se vuelve a situar el PP con el 18 % y, de nuevo, aparece Podemos en tercera posición con el 15,1 %. IU se quedaría en cuarta posición despertando la simpatía de un 9,3 % de la población andaluza, seguido por Cs con el 5,8 % y UPyD con el 4 %. Como se percibe en la gráfica 7, entre los años 2012-2015 se produce un descenso muy acuciado del PP, que luego repunta ligeramente, mientras que el PSOE desde 2013 habría tenido un descenso prácticamente continuo. Y en el caso de IU, que llegó a estar en

Gráfico 6. Evolución de la cercanía con algún partido político (2010-2015)



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

Gráfico 7. Evolución de la simpatía con algún partido político (2007-2015)



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

2013 por encima del PP, también se aprecia esa bajada continua en las últimas oleadas. Por el contrario, las que hemos denominado formaciones emergentes aparecen con unos porcentajes importantes y, según las mediciones hasta el momento, con una tendencia claramente positiva.

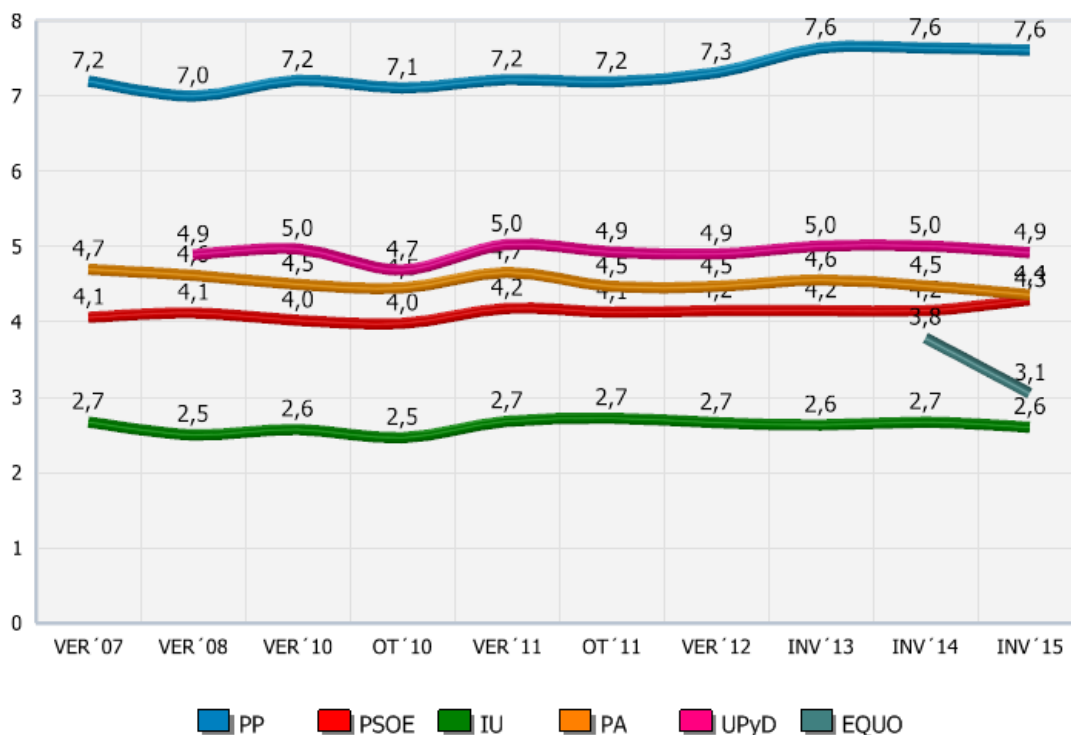
4.3. Un mapa de los partidos en dos ejes: ideología y nacionalismo

Considerando las dimensiones clásicas *izquierda-derecha* y *centro-periferia*, las novedades aparecen vinculadas a las nuevas formaciones, pues no se observan cambios significativos en el resto. Respecto al eje izquierda-derecha, —donde el 0 sería la izquierda más extrema y el 10 la derecha más extrema—, reflejado en el gráfico 9, Podemos sería ahora

el partido político más escorado en la izquierda, con una posición de 1,9 puntos. IU mantiene la puntuación que obtuvo en las anteriores oleadas, un 2,6. En posiciones de *centro-izquierda*, se mantendrían dos fuerzas políticas: el PSOE, con una puntuación de 4,3 y el PA, con una media de 4,4. En las posiciones centrales continúa UPyD, con un 4,9 y ahora irrumpe Cs, con un 5,0. Por último, la población andaluza únicamente ubica a un partido político relevante en la parte derecha del espectro, el PP, con una puntuación de 7,6.

Las percepciones sobre la posición partidista en el eje centro-periferia —donde el 0 sería *ningún nacionalismo andaluz* y el 10 el *máximo nacionalismo andaluz*— se muestran en el gráfico 11. Empezando desde el 0, el primer partido que aparece es Cs, con

Gráfico 8. Evolución de la ubicación en la escala ideológica de los principales partidos políticos andaluces (2007-2015)



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

una posición media de 3,2. Le siguen empatados el PP y Podemos, con una puntuación de 3,4. A pocas décimas se situaría UPyD, cuya puntuación es de 3,6. Estas serían, según las personas entrevistadas, las opciones de menor nacionalismo andaluz. En posiciones cercanas a la centralidad de la escala se sitúan IU y PSOE, con 4,7 y 4,9 puntos respectivamente. Se confirmaría, por tanto, que estas dos formaciones políticas estarían en el imaginario colectivo situadas en una posición intermedia entre el nacionalismo andaluz y la negación de éste. Y por último, de nuevo el PA sería quien claramente destacaría por una posición más alejada, con un 6 de promedio, sin llegar a ser excesivamente extrema.

Gráfico 9: posicionamiento de los partidos políticos en la escala ideológica

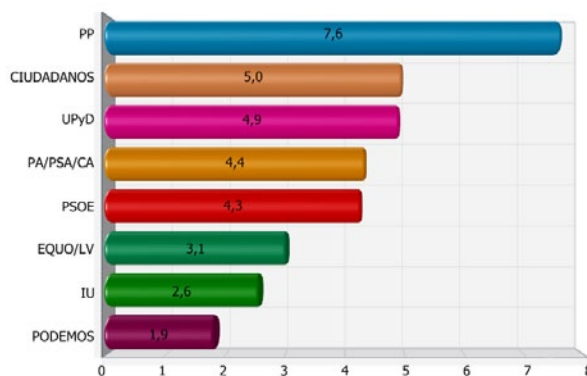
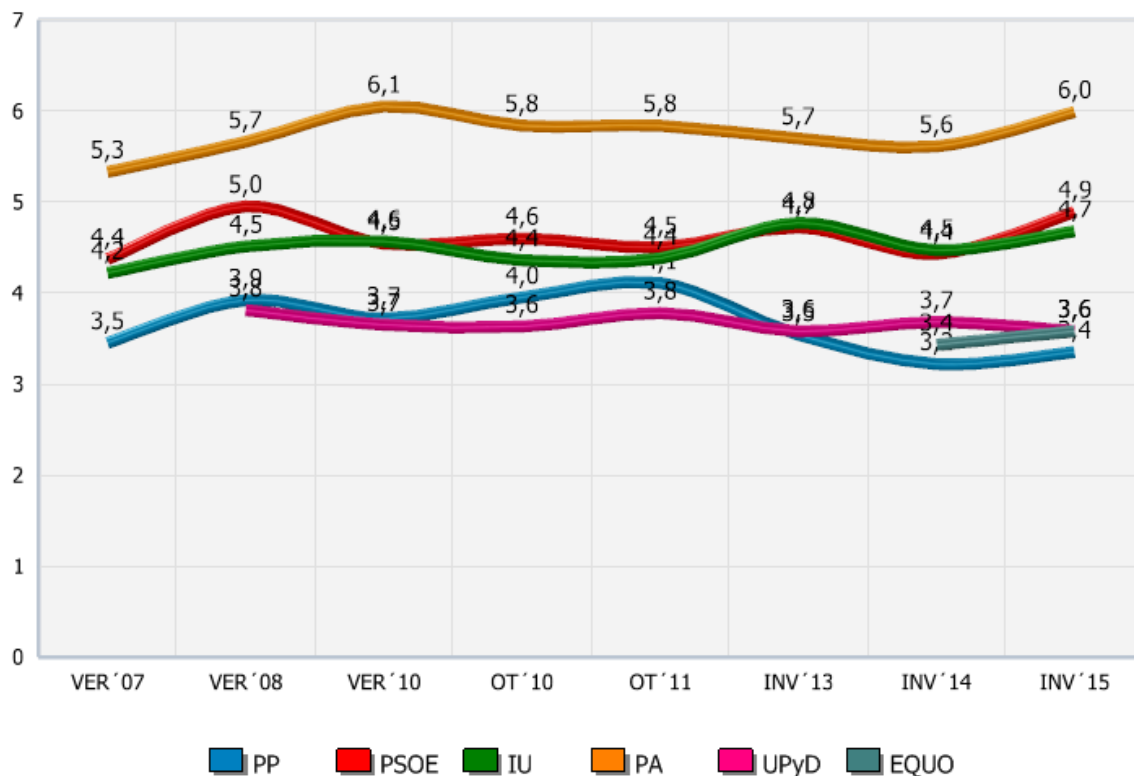
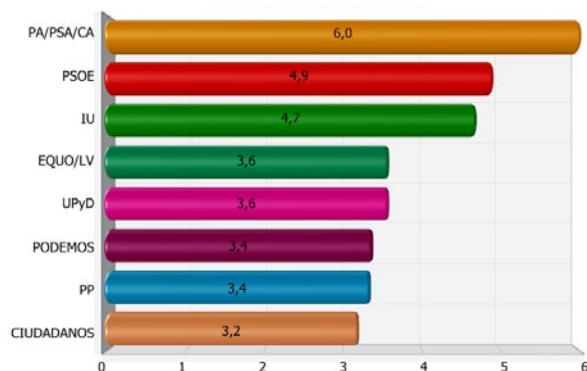


Gráfico 10. Evolución de la ubicación en la escala de nacionalismo andaluz de los principales partidos políticos andaluces (2007-2015)



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

Gráfico 11: posicionamiento de los partidos políticos en la escala de nacionalismo andaluz



4.4. Popularidad y valoración de los principales líderes políticos andaluces

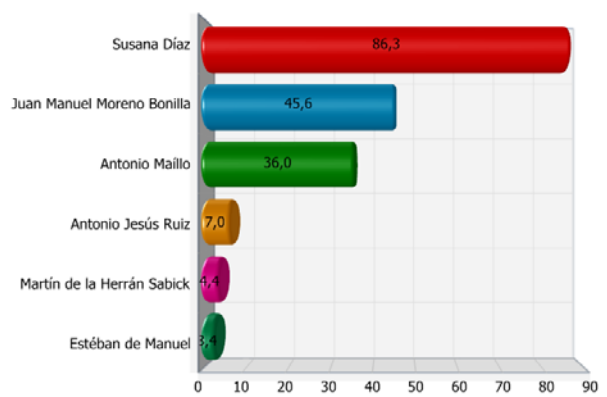
Por último, señalaremos cuáles son las percepciones sobre los responsables políticos de las formaciones andaluzas, tanto su conocimiento —gráfico 12— como su valoración —gráfico 13—. Según los resultados del estudio, la líder andaluza más conocida sería la socialista Susana Díaz, cuya popularidad alcanzaría al 86,3 % de la población. Le seguiría Juan Manuel Moreno, máximo dirigente del PP andaluz, con el 45,6 %. Nótese que la diferencia entre ambos era casi de 40 puntos en la fecha en la que se realizó el trabajo. En tercer lugar aparece el

nuevo coordinador de IU en Andalucía, Antonio Maíllo, cuya popularidad llegaba al 36 % de la población. El estudio no incluía los líderes de los partidos emergentes ya que en aquel momento aún no tenían consolidada su estructura territorial en Andalucía. El resto de líderes, Antonio Jesús Ruiz del PA o Martín de la Herrán de UPyD, se quedarían en cifras por debajo del 10 %. En el apartado de valoraciones, sólo un líder andaluz alcanzó la posición del 5 —considerando una escala desde una posición negativa de 0 hasta una posición positiva de 10—. En este caso, una líder, Susana Díaz. A más de un punto de distancia se situaba el segundo mejor valorado, Antonio Maíllo con un 3,9. Juan Manuel Moreno habría obtenido un 3,7, quedando por detrás incluso de Martín de la Herrán, que fue valorado en términos medios con un 3,8. El último en la posición fue Antonio Jesús Ruiz. De estos datos, lo más significativo es el grado de conocimiento y la valoración de la socialista Díaz. Como señalábamos en el capítulo anterior, su llegada al gobierno de la Junta y al liderazgo del PSOE se produjo posteriormente a la de Maíllo y con solo unos meses de antelación a Moreno. Sin embargo, su notoriedad experimentó un crecimiento muy rápido y, lo que es más importante, ello no influyó en que obtuviera unas valoraciones más negativas por parte de la población. Al menos hasta el momento.

5. Consideraciones finales

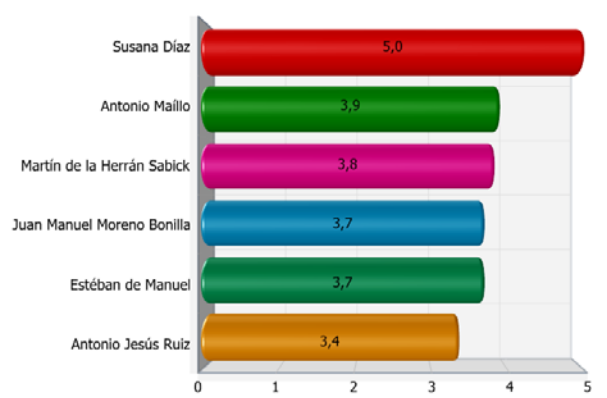
Iniciábamos el capítulo anterior señalando la dificultad que tenía poder analizar el mapa de partidos políticos andaluces en tiempos de alta incertidumbre. Momentos que comprenden, por otra parte, dos años completos de la vida política andaluza. Incluso durante la redacción de estas líneas nos hemos visto obligados a ir matizando o ampliando

Gráfico 12. Grado de conocimiento de los líderes de las formaciones políticas en Andalucía



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

Gráfico 13. Valoración media de los líderes de las formaciones políticas en Andalucía



Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA-Invierno 2015 (CADPEA, 2015).

el tratamiento, para que al finalizar nuestro trabajo éste incluyera la información más completa posible con los acontecimientos que se han desarrollado en el primer trimestre de 2015. Sin embargo, como ya hemos puesto de relieve es muy probable que ante el nuevo ciclo que se está iniciando, en la política andaluza y en la española,

estas páginas sean sólo unos prolegómenos. El año 2015 se presenta intensamente electoral y cada proceso se puede convertir en una nueva enmienda al *statu quo*, como parece que así fueron, aunque sea en parte, los comicios europeos de 2014. El sistema de partidos se está adecuando, probablemente un paso por detrás, a las nuevas preferencias que se han ido expresando en los estudios de opinión en los últimos años.

Desde esa perspectiva, hay dos aspectos fundamentales para su interpretación: por un lado, el intento de adaptación de las estructuras y liderazgos de las formaciones que habían estado hasta ahora presentes en el sistema y lo habían protagonizado y, por el otro, la entrada en escena de actores nuevos o de actores que hasta el momento habían sido secundarios. Para poder realizar un ejercicio de comprensión completa, hemos intentado en este capítulo y el anterior sintetizar los factores exógenos y endógenos que habrían condicionado ambos aspectos.

En el anterior capítulo concluíamos destacando que era necesario esperar a las distintas convocatorias del año 2015 para vislumbrar en qué medida resisten continuidades tradicionales, se consolidan las tendencias cambiantes de los años 2013 y 2014 o se produce la llegada incluso de nuevos cambios a día de hoy difíciles de prever. A tenor de lo observado, se puede aventurar la hipótesis de que todo el conjunto del ciclo que se agotará, teóricamente, en las elecciones generales de 2015 o principios de 2016, esté marcado por la consolidación de las nuevas tendencias. En cualquier caso, en los momentos de incertidumbre que hemos descrito, tampoco sería descartable que hubiera una nueva alteración de aquellas, en tanto los indicadores de opinión sobre el clima político siguen siendo especialmente pesimistas y, en su momento, fueron el caldo de cultivo de las alteraciones en el sistema de partidos que hemos conocido después.

6. Bibliografía

CADPEA (2015): *Estudio General de Opinión Pública de Andalucía. Invierno de 2015*. Granada: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía.

PEÑA RAMOS, José Antonio y TORRES SORIANO, Manuel (2012): «El movimiento y las protestas del 15-M en Andalucía» en MONTABES, Juan y ORTEGA, Carmen (coords.): *Anuario Político de Andalucía 2011*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 178-188.

TORRES VELA, Javier y TRUJILLO CEREZO, José Manuel (2013): «Los partidos políticos andaluces en 2012: continuidades y cambios tras un año decisivo» en MONTABES, Juan; ORTEGA, Carmen y VALENCIA, Ángel (coords.): *Anuario Político de Andalucía 2012*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 71-103.

TORRES VELA, Javier y TRUJILLO CEREZO, José Manuel (2012): «Los partidos políticos andaluces en 2011» en MONTABES, Juan y ORTEGA, Carmen (coords.): *Anuario Político de Andalucía 2011*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 86-111.

Webs partidos políticos andaluces:

Cs (estatal): <https://www.ciudadanos-cs.org/>

PA: <http://nacional.andalucista.org/>

Podemos (estatal): <http://podemos.info/>

UPyD: <http://www.upyd.es/Andalucia>

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

**SISTEMA DE MEDIOS EN ANDALUCÍA:
LAS DEBILIDADES DE UN MODELO**

Bernardo Díaz Nosty
Universidad de Málaga

Juan Francisco Gutiérrez Lozano
Universidad de Málaga

Gloria Hoyos López
Universidad de Málaga

1. Introducción

En 2014 se apreciaron síntomas de mejora en los medios, fundamentalmente basados en el incremento de la inversión publicitaria, lo que no ha supuesto la recuperación del empleo y el cambio de tendencia en la precarización de la actividad profesional. Los medios hoy, están lejos de recuperar la posición que tenían antes de la crisis económica. Además, como el estado de salud de estos no es reducible a aspectos puramente económicos, cabe advertir que las debilidades estructurales del sistema revelan que los medios andaluces son escasamente integradores de la realidad autonómica, atomizados en variantes provinciales y locales, y en gran medida dependientes de estructuras empresariales externas a la comunidad autónoma, circunstancias que se han visto acentuadas en los últimos años.

Como los mecanismos de medición no están aún implantados y generalizados, es difícil conocer los efectos derivados de la fuerte migración digital que ha coincidido con el período de recesión económica, pero se puede establecer, al menos como hipótesis, que los consumos de los medios de referencia nacionales han crecido en mayor medida que los locales.

Los cambios en la oferta audiovisual, con la aparición de nuevos canales generalistas y temáticos, ha reducido a más de la mitad de cuota de pantalla de la Radio Televisión Andaluza (RTVA) que, además, ha perdido su segunda cadena, por lo que ha pasado del 22,8 % de 2007 (suma de los dos canales) al 9,5 % de 2014. Por otra parte, las fuertes expectativas creadas en torno al desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT) no se han visto cumplidas en ninguno

de sus planos territoriales. En general, existe la impresión de que el debilitamiento de la inversión publicitaria, especialmente en medios como prensa y radio, ha afectado a la independencia y credibilidad de los medios, ahora mucho más dependientes de los recursos institucionales y, por consiguiente, más vulnerables en sus agendas informativas. Al tiempo, se ha visto reforzada la posición de los gabinetes y servicios de comunicación de empresas e instituciones, de modo que se ha incrementado notablemente la producción de información desde las fuentes interesadas que, en buena medida, suelen marcar o condicionar la agenda de los medios.

Durante los años de bonanza que precedieron a la crisis, el conjunto de los medios creció de forma significativa en una dirección que lo definía como sistema dependiente o sucursal, es decir, sin una identidad distintiva y diferencial reseñable. En todo caso, de forma muy distinta a los modelos que se daban en territorios marcados por una personalidad cultural y política más definida, casos de Cataluña, País Vasco y Galicia, donde la identidad del sistema prevalece en la lógica que armoniza el conjunto de los medios.

En Andalucía, no solo no se observó en aquellos años de expansión la instalación de un modelo autóctono y autónomo, sino que el crecimiento se basó en el fortalecimiento de las extensiones centrales, en muchos casos como antenas repetidoras, sin apenas valor local añadido, de productos externos a la comunidad autónoma. Además, otras iniciativas que podían vertebrar una visión de conjunto o una agenda andaluza, abandonaron el plano regional por el meramente provincial o local, esto es, acentuando

Tabla 1. Prensa nacional (2004-2014)

	2004	2007	2013	2014	Var. % 2004-2014
El País	469.183	435.083	292.227	259.775	-44,63
El Mundo	308.618	336.286	172.427	150.039	-51,38
ABC	236.915	228.158	140.049	128.569	-45,73
La Razón	145.165	153.024	85.135	81.396	-43,93
Total	1.159.881	1.152.551	689.838	619.779	-46,57

Fuente: Información y Control de Publicaciones (OJD). Elaboración propia.

el carácter minifundista de la oferta. En ese escenario, la plena cobertura autonómica, más allá de las desconexiones de los medios centrales (ediciones zonales de los diarios de Madrid y complementos regionales y locales de los medios audiovisuales), la ha mantenido la RTVA, en sus distintas modalidades de radio y televisión.

A las debilidades estructurales de los medios autonómicos se ha añadido la ausencia de políticas públicas tendentes a corregir esas carencias y favorecer la articulación del imaginario común a través de soluciones de distribución o difusión regional. Incluso, desde la lógica económica de los medios que operan en el territorio, la propia estructura administrativa de la comunidad y la fuerte incidencia de la publicidad institucional en su economía lleva a una atomización, más eficaz en la captación de recursos, que a una concentración o una extensión del territorio de los medios. Lo local y lo provincial prevalecen sobre lo autonómico. El peso autonómico de los medios, en términos de volumen de negocio y, fundamentalmente, de audiencias, ha retrocedido.

2. Evolución de la prensa: balance de una década decisiva

Durante el año 2014, la difusión de los periódicos continuó el largo descenso iniciado ya antes de 2007. Desde mediados de la pasada década, la migración

del soporte papel a las ediciones digitales se dejó notar en las tiradas de los diarios, pero se hizo especialmente intensa a partir de 2007. En la tabla 1, referida a la prensa de ámbito nacional, se observa como en diez años la circulación ha caído prácticamente a la mitad, al pasar de 1.159.881 copias en 2004 a 620.000 en 2014, con un descenso muy fuerte en 2014 del 10,2 % respecto a 2013.

Es cierto que en los diarios de ámbito nacional, según sus editores, se ha conocido un trasvase tan masivo en los soportes usados por los lectores que, en la mayoría de los casos, los valores de audiencia de las ediciones digitales superan a los consumos del diario convencional. No obstante, los mecanismos de medición de las ediciones digitales, pese a los registros de tráfico, aún son endeble, más bien por la resistencia de los propios medios a verificar con criterios estandarizados sus posiciones en el mercado emergente.

La caída de la prensa nacional en Andalucía ha sido 2,2 puntos superior a la media nacional, registrándose el mayor descanso en el caso de ABC, que ha pasado de 71.694 copias en 2004 a 32.880 en 2014, con una pérdida del 54,1 % de la difusión. *El País* se mueve en ese mismo período de 47.523 ejemplares a 25.186 (-47 %), mientras que *El Mundo* registra el menor porcentaje de caída y pasa de 31.731 copias diarias a 19.279 (-39,2 %).

Tabla 2. Prensa nacional en Andalucía (2004-2014)

	2004	2014	Var. % 2004-2014
ABC	71.694	32.880	-54,14
El País	47.523	25.186	-47,00
El Mundo	31.731	19.279	-39,24
Total	150.948	77.345	-48,76

Fuente: Información y Control de Publicaciones (OJD). Elaboración propia.

Si bien el descenso de la prensa nacional en los diez últimos años ha sido del 48,8 % en Andalucía, en la de ámbito andaluz-provincial la caída ha sido aún mayor, alcanzando el 50,7 %, con una tendencia continuada a la baja que ya en el último año (2014) atenuó la pérdida de difusión al 4,3 %. De una circulación de 252.337 ejemplares en 2004, que ya en 2007 había sufrido una merma del 12,3 %, se ha pasado en 2014 a 124.331 copias diarias, lo que pone de relieve la debilidad relativa del medio en

Andalucía si se compara con otras comunidades españolas. Dentro de la prensa regional, destaca el grupo Joly con 57.900 ejemplares diarios, el 46,6 % del total, con una distribución a través de nueve cabeceras, cifra que solo supera Vocento si a los provinciales *Ideal* y *Sur* se suma *ABC*, con un total de 73.407 copias. Las diecisiete cabeceras que figuran en la tabla 3, de las que únicamente *Ideal* supera las 20.000 copias diarias, con una circulación conjunta de 124.331 ejemplares, lo que habla claramente del grado de atomización, difunden menos que dos diarios vascos, *El Correo* y *El Diario Vasco*, que en 2014 sumaron 133.164 copias (aun con la gran diferencia demográfica que separa a ambas comunidades, ya que la población andaluza es casi cuatro veces superior a la del País Vasco). Dos periódicos de Asturias, comunidad con un millón de

Tabla 3. Difusión de la prensa en Andalucía (2004-2014)

	2004	2007	2013	2014	Var. %. 2004-2014
Ideal	34.543	32.560	22.703	21.011	-39,17
Sur	38.024	31.761	20.293	19.516	-48,67
Diario de Cádiz	29.292	24.642	16.332	15.964	-45,50
Diario de Sevilla	24.850	21.009	15.534	15.145	-39,05
Córdoba	15.745	14.972	9.056	8.545	-45,73
El Correo de Andalucía	19.441	15.929	4.690	4.476	-76,98
La Voz de Almería	9.804	10.367	5.852	5.615	-42,73
Málaga Hoy	8.955	5.528	7.492	7.474	-16,49
Diario de Jerez	8.440	8.271	5.094	4.905	-41,88
La Opinión de Málaga	8.028	7.787	3.043	2.959	-63,14
Huelva Información	7.638	6.936	5.501	5.441	-28,76
Jaén	7.076	7.227	4.704	4.309	-39,10
Granada Hoy	6.733	4.920	3.081	2.807	-58,31
Europa Sur	5.132	4.726	2.664	2.577	-49,79
La Opinión de Granada	5.468	4.525	---	---	---
Odiel Información	3.781	4.049	---	---	---
Diario de Almería		2.785 ¹	2.459	2.274	
El Día de Córdoba	4.215 ²	3.707	1.409	1.313	-68,85
La Voz de Cádiz	15.172	9.516	s.c.	s.c.	---
Total	252.337	221.217	129.907	124.331	-50,73

¹ Difusión en 2008.

² Difusión en 2005.

³ Para 2014, datos Julio 2013-junio 2014, salvo para *Ideal*, *Córdoba* y *Jaén*, cuyos datos corresponden al período enero-diciembre de 2014.

Fuente: Información y Control de Publicaciones (OJD). Elaboración propia.

Tabla 4. Audiencia de la prensa en Andalucía (2014)
(en miles de lectores)

	ABC	El País	El Mundo	La Razón	Total nac.	Local	Nac.+Loc.
Almería	5	16	7	3	31	101	132
Cádiz	8	32	26	5	71	158	229
Córdoba	13	14	12	4	43	121	164
Granada	4	29	10	3	46	178	224
Huelva	1	13	10	1	25	45	70
Jaén	9	19	8	5	41	83	124
Málaga	7	40	21	7	75	180	255
Sevilla	133	50	53	3	239	120	359
Total	180	213	147	31	571	986	1.557

Fuente: EGM, 2014, 1.ª oleada. Elaboración propia.

Tabla 5. Audiencia de la prensa en Andalucía (2011-2015)
(en miles de lectores)

	2011	2012	2013	2014	2015
El País	231	235	235	213	200
ABC	216	224	207	180	162
Sur	163	156	154	147	141
El Mundo	154	172	169	152	141
Ideal	137	132	159	158	139
Córdoba	96	103	105	103	96
Diario de Cádiz	117	131	114	95	85
La Voz de Almería	75	78	100	78	73
Diario de Sevilla	77	80	85	85	69
Diario Jaén	57	59	66	61	59
El Correo Anda.	45	44	37	35	41
Huelva Informa.	42	45	39	45	40
La Razón	41	28	30	32	33
Diario de Jerez	54	41	36	31	32
Málaga Hoy	14	19	30	21	27
La Opinión de M.	26	13	20	14	18
El Día de Córdoba	24	23	22	18	16
Granada Hoy	15	18	13	20	15
Diario de Almería	11	13	16	8	15
Europa Sur	33	27	26	19	10
La Voz de Cádiz	20	22	6	11	8
	1.648	1.663	1.669	1.539	1.420

Fuente: EGM, 2011-2014, datos referidos a 1.ª oleada de cada año. Elaboración propia.

habitantes, *La Nueva España* y *El Comercio*, sumaron en 2014 64.272 ejemplares diarios, más del doble de los diarios editados en Málaga, con 1,6 millones de habitantes. En general, las pérdidas de difusión de los diarios andaluces han superado las fuertes caídas que se han registrado en todo el territorio

nacional. Por encima del 50 % de pérdida de difusión aparecen *El Correo de Andalucía* (77,0 %), *El Día de Córdoba* (68,8 %), *La Opinión de Málaga* (63,1 %) y *Granada Hoy* (58,3 %), cota a la que se aproximan *Europa Sur* (49,8 %) y *Sur* (48,7 %).

El índice de difusión estimado para 2014, incluyendo la prensa diaria especializada, descendió a 33 ejemplares por cada 1.000 habitantes, cifra que se reduce a 24,3 ejemplares por cada 1.000 habitantes si solo se consideran las cabeceras de información general. Sin duda, la posición más baja desde que se conocen las estadísticas de evaluación de la difusión, lo que, en términos de usos sociales, se ha visto afectado también por la fuerte reducción de las expresiones de la prensa gratuita que, en 2007, se encontraban en un punto de máxima expresión y superaban en ejemplares difundidos a la prensa de pago.

La ausencia de políticas públicas que aborden una visión sistémica del déficit mediático andaluz y superen los mecanismos de ayudas poco transparentes, a través de convenios con los medios y subvenciones encubiertas, impide definir un plan de convergencia informativa con otras comunidades, que debiera partir del conocimiento real de las carencias más significativas y actuar sobre los objetivos de atención al derecho a la información de calidad de la población andaluza, con lo que se contribuiría al fortalecimiento cultural y democrático de la comunidad.

Las tablas 4 y 5 recogen el número de personas lectoras de los diarios, según la medición de audiencia del Estudio General de Medios (EGM). Sorprende en estos datos el elevado índice de rotación de los diarios (relación entre el número de los que declaran leerlos habitualmente y los ejemplares difundidos), que es de 5,5 en el caso de *ABC*, de 8,5 en *El País* y 7,6 en *El Mundo*, y de 7,9 para el conjunto de la prensa provincial.

En la tabla 6 se recogen los datos disponibles de las ediciones digitales de la prensa que está certificada por OJD-Interactiva, que incluye 12 diarios, entre los que no figuran los del grupo Vocento. Los datos discriminan el tráfico nacional (número de personas

lectoras en el territorio nacional), es decir, no solo en Andalucía, y el tráfico global, que registra las vistas desde el exterior. Aun teniendo en cuenta que faltan en la relación diarios de fuerte implantación y los consumos de las ediciones digitales de la prensa central, los valores que se recogen en las tablas 5 y 6 permiten advertir debilidades en el consumo de la prensa digital, por cuanto el número de lectores en soporte papel es superior al de los visitantes únicos de las ediciones digitales, salvo en los casos de *La Opinión de Málaga* y *Diario de Sevilla*.

Tabla 6. Visitantes únicos diarios ediciones digitales (2014)

	Abril de 2014		
	Nacional	Global	% exterior
Diario de Sevilla	92.443	98.012	5,68
La Opinión de M.	28.072	32.451	13,49
Diario de Cádiz	31.136	33.082	5,88
Diario de Jerez	14.330	15.422	7,08
La Voz de Almería	14.535	15.338	5,24
Málaga Hoy	13.299	14.343	7,28
Europa Sur	11.448	12.709	9,92
Huelva Informa.	10.650	11.366	6,30
Granada Hoy	8.245	9.009	8,48
El Día de Córdoba	8.105	8.665	6,46
Diario Jaén	7.572	8.095	6,46
Diario de Almería	5.362	6.023	10,97
Total 12 diarios	245.197	264.515	7,30

Fuente: OJD-Interactiva, abril de 2014. Elaboración propia.

3. Elevado consumo televisivo en el entorno del duopolio

En contraste con lo que acontece en el caso de la prensa, el consumo televisivo en la comunidad andaluza sigue superando, como desde hace lustros, a la media española. En 2014 se atemperó un poco la distancia entre los minutos dedicados a la televisión por cada ciudadano andaluz frente a la media estatal. De este modo, frente a los 239 minutos diarios consignados como media para España en 2014, en

Tabla 7. Evolución del consumo televisivo (2000-2014)
(minutos/día)

Año	España minutos/día	Andalucía minutos/día	Diferencia en minutos	And.: Horas consumo*	Variación 2000 = 100
2000	210	214	+4	1.302	100,0
2001	208	212	+4	1.290	99,1
2002	211	216	+5	1.314	100,9
2003	213	222	+9	1.350	103,7
2004	218	227	+9	1.380	106,0
2005	217	227	+10	1.380	106,0
2006	217	229	+12	1.393	107,0
2007	223	236	+13	1.435	110,2
2008	227	238	+11	1.441	110,7
2009	226	240	+14	1.460	112,1
2010	234	249	+15	1.502,3	115,4
2011	239	280	+41	1.703,3	130,8
2012	246	265	+19	1.612	123,8
2013	243	260	+17	1.581,6	121,4
2014	239	251	+12	1.527	117,8

*: Individuo/año.

Fuente: TNS/SOFRES (2000-2009); datos de Kantar Media a partir de 2010. Elaboración propia.

Andalucía se registró una media de 251 minutos diarios (12 minutos más) por espectador. Ello se produjo, además, en un año en el que descendió el consumo televisivo en toda España. Pero el cómputo total de horas de consumo deja patente la relevancia tanto con fines informativos como, sobre todo de entretenimiento, que sigue manteniendo este medio de comunicación entre la población andaluza.

Las más de 1.500 horas anuales invertidas frente al televisor (con esos 251 minutos diarios) sitúan de este modo a Andalucía a la cabeza de las comunidades españolas en el consumo de televisión, seguida de Castilla-La Mancha (246 minutos), Valencia (245 minutos) y Cataluña (244 minutos). El perfil medio de la persona espectadora de televisión en España continúa, por otra parte, ofreciendo unos rasgos característicos, con la preponderancia del público femenino frente al masculino (251 minutos de media frente a 225); o de los mayores de 45 años (286 minutos) y especialmente de la audiencia mayor de 64 años (con 342 minutos diarios frente al televisor).

Los jóvenes entre 13 y 24 años son quienes más se distancian de este perfil, con un seguimiento diario cifrado en torno a los 134 minutos.

Los años de la crisis económica, en todo caso, han fortalecido el consumo televisivo pero han supuesto, al menos hasta la mejoría de 2014, un retraimiento en la inversión publicitaria. Al mismo tiempo, la vigencia del duopolio de las grandes cadenas nacionales gestionadas por los grupos Mediaset y Atresmedia ha conllevado una clara concentración de los ingresos publicitarios. De esta manera, ambos grupos agrupan en tiempos recientes una media del 90 % de esta inversión entre las cadenas nacionales en abierto, donde su oferta sólo compite con canales de escasa audiencia (como 13TV, Discovery Max, Paramount Channel o Disney Channel).

El sector televisivo en el inicio de 2015 ha mostrado unos claros indicios de recuperación en cuanto a la inversión publicitaria. A partir de los datos de Infoadex, el mercado publicitario en televisión inició el año con un crecimiento medio de la inversión

estimado en un 11,8 % (472 millones de euros), frente a los 83,7 millones derivados a la radio (con un 12,8 % de crecimiento anual)¹.

Este crecimiento se ha constatado por parte de los grandes grupos televisivos. Según los datos comunicados a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el grupo Atresmedia obtuvo en el primer trimestre de 2015 un beneficio neto de 21,1 millones de euros, multiplicando por seis la cifra obtenida en el mismo periodo de 2014 (3,3 millones de euros). Por su parte, el grupo Mediaset, líder de audiencia estatal, calcula su beneficio neto en dicho trimestre en 36,4 millones de euros, triplicando el obtenido en el mismo periodo de 2014. Entre ambos grupos se repartieron, en los tres primeros meses de 2015, el 85,6 % de la publicidad en televisión (43 % para Mediaset; 42,6 % para Atresmedia).

Esta posición de dominio proviene, lógicamente de la concentración de la audiencia en la oferta de canales estatales. Pese al cierre de nueve de ellos motivado por una sentencia del Tribunal Supremo, durante 2014 ambos grupos se repartieron el 56,5 % de la audiencia televisiva en abierto. En el caso concreto de Andalucía la cifra es prácticamente similar (56,2 %). A la espera de la resolución del nuevo concurso para la adjudicación de seis nuevos canales nacionales de la TDT, en la comunidad andaluza no existe una competencia fuerte, ni pública ni privada, que haga contrapeso a este marco del mercado televisivo español, pese a la comentada sobrerrepresentación de la audiencia de Andalucía en el conjunto estatal.

En el seguimiento de las audiencias en Andalucía, junto a un menor seguimiento del grupo RTVE (casi dos puntos menos que la media estatal, particularmente en la audiencia de La 1 de TVE), es el caso de la RTVA y de Canal Sur Televisión, la cual ha

protagonizado un preocupante y continuado descenso de seguimiento. El conjunto de las televisiones autonómicas alcanzó en 2014 un promedio de 8 % de cuota de pantalla, y pese a que Canal Sur Televisión logró un 9,5 %, el menor dato obtenido por la cadena pública andaluza en toda su historia. En el cómputo general de las cadenas de la Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicas (FORTA), el canal andaluz se situó en cuarta posición, superado en seguimiento por las televisiones autonómicas de Cataluña, Aragón y Galicia.

Tabla 8. Comparativa audiencia TDT en Andalucía (2014) (porcentaje de share)

Cadenas	España	Andalucía	Dif.
Grupo RTVE	16,8	14,9	-1,9
La 1	10,0	8,5	-1,5
La 2	2,8	2,6	-0,2
Clan	2,3	2,3	=
Teledeporte	0,9	0,7	-0,2
24 H	0,8	0,8	=
Mediaset	30	30,1	-0,1
Telecinco	14,5	13,9	-0,6
Cuatro	6,7	6,6	-0,1
FDF	3,5	4,2	+0,7
Divinity	2,1	1,7	-0,4
Boing	1,7	2,2	+0,5
Energy	1,5	1,5	=
Atresmedia	26,5	26,1	-0,4
Antena 3	13,6	13,7	+0,1
La Sexta	7,2	6,2	-1
Neox	2,6	2,7	+0,1
Nova	2,5	3,5	+1
La Sexta 3*	0,6	-	-
G. Vocento	3,5	3,6	+0,1
Paramount Channel	1,9	2,0	+0,1
Disney Channel	1,6	1,6	=
Unidad Ed.	3,6	4	+0,4
Discovery Max	2,1	2,2	+0,1
13TV	1,6	1,8	+0,2
Grupo RTVA	-	9,5	
Canal Sur TV	-	9,5	

Fuente: Kantar media 2014. Elaboración propia.

*: Canal que finalizó sus emisiones en 2014. Suprimidos los datos parciales de La Siete y Nueve (Mediaset); Nitro y Xplora (Atresmedia); Intereconomía y MTV (Vocento).

1 Los diarios, pese a mantener la segunda posición, han visto reducida en un 2,1 % la citada inversión (125,6 millones de euros).

Como se puede colegir de la comparativa de audiencias entre canales estatales y seguimiento de los mismos en Andalucía, junto a la menor fidelidad al Grupo TVE destaca, entre la audiencia andaluza, una mayor predilección por canales de programación orientada hacia las series de ficción (como FDF, con +0,7 % de audiencia en Andalucía que en el conjunto de España) o incluso de telenovelas (como el caso de NOVA, con 1 punto más de audiencia media en la comunidad andaluza que en el conjunto español).

El canal autonómico de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) ha sufrido en los últimos años el proceso de reducción de su cuota de pantalla, fenómeno similar al padecido por otros operadores públicos autonómicos. La crisis económica ligada a la de audiencia, sumada a una discutida gestión política, condujo al cierre, por ejemplo, del entre radiotelevisivo público autonómico valenciano, Canal 9, a finales de 2013. Un hecho sin precedentes que ha significado un hito en el delicado momento por el que atraviesan estas televisiones.

La fragmentación de la audiencia en la oferta de canales de la TDT ha significado un impacto similar para toda la oferta de la televisión autonómica en España. Pero en el caso andaluz este dato es significativamente más relevante, toda vez que Canal Sur Televisión es, tras Telemadrid (-3,8 %), el canal regional que más audiencia ha perdido desde 2010 (-3,2 %).

Tabla 9. Comparativa audiencia canales FORTA (2013-2014)
(Porcentaje de cuota de pantalla)

Cadenas	Ámbito	2013	2014	Dif.
TV3	Cataluña	13,5	12,6	-0,9
Aragón TV	Aragón	11,5	11,3	-0,2
TVG	Galicia	10,9	10,0	-0,9
Canal Sur TV	Andalucía	9,9	9,5	-0,4
ETB2	País Vasco	9,6	9,0	-0,6
TVCanaria	Islas Canarias	7,2	7,3	+0,1
TPA	Asturias	5,4	6,2	+0,8
IB3	Islas Baleares	5,9	5,8	-0,1
Extremadura TV	Extremadura	4,5	5,7	+1,2
CMT	Castilla-La Mancha	4,4	4,6	+0,2
Telemadrid	Madrid	3,8	4,2	+0,4

Fuente: Barlovento Comunicación, a partir de los datos de Kantar Media.

4. Cambios e incertidumbre en el servicio público de la RTVA

La erosión sistemática sufrida por el servicio público en los últimos años la encontramos en el campo de la comunicación en las radiotelevisiones públicas, tanto en RTVE, como en las autonómicas. La situación de estas últimas es más delicada, ya que en muchos casos el sobredimensionamiento y el endeudamiento excesivo provocados por una deficiente gestión ha llevado a encontrar justificadas decisiones ejecutivas y legislativas que han desembocado en la desaparición o privatización total o parcial de ciertas radiotelevisiones públicas. Mediante la modificación de la Ley General del Audiovisual (Ley 7/2010) por la Ley 6/2012², se abrió la posibilidad de que los gobiernos autonómicos pudieran ceder mediante la adjudicación de licencias la gestión de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual,

² Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos.

que se traduce en una vía libre para la privatización de las radiotelevisiónes autonómicas, como ya ha ocurrido en la región de Murcia.

En el caso que nos ocupa, la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), de momento se ha mantenido ajena a EREs como el de Telemadrid, a los despidos de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) en Cataluña o al cierre de la Radiotelevisión Valenciana (RTVV) en la Comunidad Valenciana a finales de 2013. En este sentido, en diciembre de 2012 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobaba el Contrato-Programa para el periodo 2013-2015³ mediante el cual blindaba la gestión directa del servicio público por parte de la RTVA y manifestaba la necesidad de una financiación estable que garantizase la prestación de dicho servicio. Sin embargo, y más allá de la disminución progresiva del presupuesto de la RTVA⁴, los últimos años no se han caracterizado por la calma en el ente autonómico. Desde el punto de vista de la gestión, su director general, Pablo Carrasco, dimitió en marzo de 2013, asumiendo en funciones el cargo de subdirector general y director de Canal Sur Televisión Joaquín Durán, quien hasta entonces había ocupado la dirección de Canal Sur Radio. Cabe destacar que para la materialización de esta interinidad, medida justificada por la falta de consenso, fue modificada la Ley 18/2007 de la RTVA según la cual el director general de la RTVA era elegido por una mayoría de dos tercios en el Parlamento, mediante un Decreto-Ley⁵ por el que la elección del

director general queda en manos del Consejo de Administración de la RTVA.

No resulta anecdótico, para la relevancia del sector público televisivo andaluz, que en 2014 haya alcanzado su mínimo histórico de seguimiento. Debe recordarse que en 2007 Canal Sur liderara el sector de la televisión autonómica, siendo la cadena más vista de la FORTA con un 16,7 % de la audiencia. Además de la fragmentación de la audiencia, en este hecho puede haber repercutido el recorte presupuestario realizado en el periodo 2010 a 2015 por parte de la Junta de Andalucía, que significó pasar de una aportación de 172,3 millones hasta los 164,2 millones de euros en 2015. En el contexto de esta reducción presupuestaria, la agencia pública empresarial decidió en el último trimestre de 2012 proceder al cese de las emisiones autónomas de Canal Sur 2. Este segundo canal, aparecido en 1998 con el nombre de Canal 2 Andalucía y luego renombrado en 2008, había sido, como en el caso de la oferta de otras televisiones autonómicas, la ventana regional en la que se refugiaban los sectores de audiencia no contentados por la oferta emitida por Canal Sur Televisión.

Con el cierre del segundo canal, las pretensiones de los directivos de la RTVA eran las de ahorrar unos 20 millones de euros anuales. La señal del mismo se ha mantenido, ofreciendo la misma programación que el primer canal pero con todos sus contenidos adaptados a personas con discapacidad (subtitulados, en lengua de signos y con audio-descripción para el caso de contenidos de ficción)⁶, pero desapareciendo la mayoría de contenidos culturales, infantiles y juveniles que este canal autonómico emitía. El comentado Contrato-Programa para el periodo 2013-2015

3 Acuerdo de 28 de diciembre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Contrato-Programa entre el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía para el período 2013-2015.

4 Si en 2008 el presupuesto de explotación de la RTVA era de 252 millones de euros, en 2014 ha sido de 169,5 millones de euros.

5 Decreto-Ley 3/2013, de 19 de marzo, por el que se modifica la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la Radio y Televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA).

6 Según el Consejo Audiovisual de Andalucía, la fusión de programación ha permitido a la televisión pública autonómica ofrecer subtitulados el 94,6 % de sus contenidos, con un 64 % traducido al lenguaje de signos el 64 % y la audio-descripción del 8,5 % de las obras de ficción emitidas.

también incluye el compromiso a que la RTVA recupere «en función de las circunstancias económicas y siempre que exista disponibilidad presupuestaria» una programación propia para Canal Sur 2.

Las estrecheces económicas motivaron también, a finales de 2014, el anuncio de que se pondría fin a las emisiones por satélite el 1 de enero de 2015. Finalmente, un acuerdo alcanzado con la plataforma Canal Plus permitió el retorno de estas emisiones en 12 de febrero de 2015, con un ahorro de la inversión realizada hasta entonces y con una duración estimada, al menos, de un año. Gracias al convenio firmado con esta empresa, la señal internacional de la RTVA se mantiene en la programación de los satélites Astra e Hispasat, cuya cobertura garantiza la difusión por todo el territorio europeo y el norte de África.

El amago de desaparición de estas señales, justificado por *razones tecnológicas* desde la RTVA, provocó un aluvión de quejas, procedentes de zonas rurales de Andalucía en las que la recepción de la señal de la Televisión Digital Terrestre (TDT) resulta dificultosa, así como de la audiencia conformada por los espectadores y las espectadoras andaluces emigrantes con residencia en diversos países europeos. Según el blog del Defensor de la Audiencia de la RTVA se llegaron a contabilizar 683 protestas. Junto a las procedentes de las zonas de sombra de la TDT, los motivos de queja llegados desde fuera de España estribaban en que

«las empresas operadoras de cable (de momento) no ofrecen la programación de ANDALUCÍA TV y que la velocidad a la que llega la señal de Internet les impide “ver en condiciones” la cadena internacional de la RTVA. Además, muchos de los que se quejan escriben en nombre de familiares mayores que no tienen acceso a las nuevas tecnologías»⁷.

De cara a la audiencia regional, la RTVA ha debido igualmente participar en el proceso de re-sintonización digital promovido desde el gobierno central para dejar espacio libre en el espacio radioeléctrico a las operadoras de Telecomunicaciones, el conocido como dividendo digital. De esta forma, y tras un aplazamiento de tres meses, el 31 de marzo de 2015 se procedió a cerrar definitivamente los canales afectados, entre ellos los de la propia agencia pública televisiva autonómica. Antes de que ello se produjera, la RTVA, en la línea de lo acometido por las cadenas privadas, lanzó una campaña publicitaria para solicitar a los espectadores y las espectadoras que la nueva señal de Canal Sur Televisión fuera ubicada en el canal número 7 de las personas receptoras. Dicha campaña fue lanzada en noviembre de 2014 bajo el lema *Que no te quiten tu sitio*, y vino acompañada asimismo de una *mosca* identificativa sobreimpresionada en las pantallas de emisión del canal que alternaba el logotipo tradicional con el número del dial en el que la RTVA quería permanecer tras la finalización del proceso de reajuste de canales de la TDT.

La novedad más reciente, junto a todo este cambio tecnológico, ha venido de la mano de la conversión del canal en HD de la RTVA, que cambió de nombre y de parrilla de contenidos desde el 28 de febrero de 2015. La nueva oferta, titulada *Andalucía Televisión* (con las siglas ATV seguidas de un 8 en su logo sobreimpresionado en pantalla, con objeto de convertirse, de facto, en el segundo canal diferenciado tras Canal Sur Televisión) contiene en esencia la programación de contenidos procedentes de la primera oferta o la reemisión de los espacios de noticias con posterioridad a su emisión por CSTV. Las novedades más destacadas son la posibilidad de emitir acontecimientos deportivos o culturales (como la Semana Santa) de manera alternativa al canal, así como otros contenidos especiales en

⁷ <http://blogs.canalsur.es/defensorrtva/2015/02/09/satelite-2-la-solucion/> [consultado el 15-4-2015].

directo (como las retransmisiones parlamentarias de la nueva legislatura andaluza iniciada en 2015).

En todo caso, la RTVA afronta en 2015 una previsión de déficit de explotación de 28,7 millones de euros, en un contexto en el que se suman reclamaciones sindicales y situaciones de interinidad en su gestión directiva, que obligarán al próximo gobierno autonómico a clarificar tanto el marco normativo como de funcionamiento del medio público andaluz.

Desde el punto de vista de la gestión privada de las cadenas regionales, tan solo 8TV, emitida desde Sevilla pero con penetración en toda Andalucía gracias a diferentes licencias locales en la comunidad, alberga en su programación contenidos para toda la región. Pero, como sucedió incluso en épocas anteriores a la crisis económica, la apuesta por una oferta regional alternativa a la de la entidad emisora pública de la RTVA no se ha desplegado con la fortaleza que se preveía cuando fueron diseñados y hasta adjudicados las primeras licencias autonómicas para la TDT. Otro síntoma más del freno que la reducción de la inversión publicitaria ha provocado en el sistema audiovisual andaluz en la última década.

5. El bajo consumo radiofónico en Andalucía

En contraste con el alto consumo televisivo que registra nuestra comunidad, la radio en Andalucía sigue sin alcanzar los niveles de escucha que se logran en otras comunidades. Así, según los datos del EGM referidos a 2013 y publicados por la SGAE, mientras en Castilla y León de lunes a viernes se alcanzan los 151 minutos de escucha por persona (máximo estatal), en Andalucía se llegó a los 109 minutos. La comunidad es la penúltima en esta clasificación, sólo por delante de Murcia (106 minutos). La media andaluza de minutos por oyente se ha mantenido en los últimos tres años, si bien la crisis

ha hecho que se ganaran siete minutos con respecto a lo registrado en 2008.

Como recoge el Anuario SGAE 2014, el consumo de radio en España creció en el periodo 2008-2013 un 6,7 %, aumentando precisamente en siete minutos la media de escucha diaria por oyente de lunes a domingo. Sin embargo, y al igual que en el caso de la televisión, los ingresos publicitarios se redujeron en un 37,1 % en el periodo 2008-2013.

El sector público radiofónico andaluz, pese a todo, mantiene una pujanza que dista de los resultados expuestos para el caso televisivo. Los últimos datos publicados por el EGM en la primavera de 2015 dieron buenas noticias para el grupo radiofónico de emisoras de la RTVA. De este modo, Canal Sur Radio acumuló unos 850.000 oyentes, subiendo en 120.000 la anterior oleada del EGM de 2014. Según la propia cadena dicho resultado la convertía en el grupo de emisoras autonómicas con más audiencia en España. En cualquier caso, en el peso de este éxito tiene que ver, sobre todo, el logro conseguido por la radio musical de Andalucía, Canal Fiesta Radio, con unos 428.000 oyentes de media de lunes a viernes (un 13,3 % de cuota de mercado). Este dato ha supuesto el mejor resultado de los últimos diez años para la cadena temática musical, que se sitúa como la segunda más escuchada dentro de las emisoras musicales en Andalucía. La cadena generalista andaluza obtuvo en ese mismo primer EGM de 2015 un total de 390.000 oyentes.

Tabla 10. Audiencia de radio en España y Andalucía (2013)

	% población > 14 años	% oyentes > 14 años	Tipo de cadena de radio (%)			
			Generalistas	Temáticas	Temática musical	Temática informativa
Total España (Península/Baleares)	95,4	95,4	96,5	94,7	94,8	93,8
Andalucía	17,8	16,9	15,4	18,0	18,1	17,5

Fuente: EGM-individuos 2013, según lo recogido en Anuario SGAE 2014, p. 46. Datos acumulados. Porcentajes sobre el total de oyentes.

En todo caso, del peso relativo de la audiencia radiofónica andaluza en el conjunto del mercado de las cadenas nacionales destaca un hecho que redundará en la predilección de los oyentes de la comunidad por contenidos ligados al entretenimiento, esto es, a las radios temáticas musicales y no a las generalistas (tablas 11 y 12). Así, destaca por ejemplo el peso relativo (superior a la media de oyentes de radio en Andalucía en el conjunto estatal, un 16,9 %) que tiene el público andaluz en emisoras como Radiolé (44 % de oyentes andaluces), Europa FM (el 23 % de su audiencia proviene de Andalucía) o Cadena Dial (el 19,4 %). Sólo en el caso de Onda Cero, de entre las generalistas, se supera la media de oyentes de Andalucía (un 19,9 %), quizás derivado del origen andaluz de quien hasta abril de 2015 fue la estrella de su programa matinal, Carlos Herrera.

En resumen, el modelo radiofónico imperante en la comunidad, con la única excepción de la oferta pública regional o de la resistencia de las ventanas

de la radio local, vuelve a remitir de nuevo al modelo en gran medida dependiente de estructuras empresariales externas a la comunidad autónoma mencionado al inicio. Una circunstancia que se ha visto acentuada en los años recientes, de coincidencia de la crisis económica, agravada en el sector, con cambios de modelo en el sistema de medios de Andalucía. La recuperación todavía incipiente en la inversión publicitaria no permite todavía augurar visos que anticipen una próxima estructura más sólida en el plano de la comunicación regional.

Tabla 11. Porcentaje de Audiencia de Andalucía sobre el total (2013) (Radio generalista)

Emisora	Total oyentes España	Total oyentes Andalucía	% audiencia de Andalucía
Cadena SER	4.491.000	660.000	14,7
Onda Cero	2.354.000	468.000	19,9
COPE	1.859.000	310.000	16,7
RNE	1.280.000	151.000	11,8
Canal Sur Radio	355.000	350.000	98,7

Fuente: EGM-individuos 2013, según lo recogido en Anuario SGAE 2014, pp. 47-50. Datos acumulados. Porcentajes sobre el total de oyentes.

Tabla 12. Porcentaje de audiencia de Andalucía sobre total (2013) (Radio temática musical)

Emisora	Total oyentes España	Total oyentes Andalucía	% audiencia de Andalucía
Cadena 40	3.485.000	630.000	18,1
Cadena Dial	2.124.000	412.000	19,4
Cadena 100	1.679.000	196.000	11,7
EuropaFM	1.893.000	435.000	23
KissFM	872.000	160.000	18,4
Máxima FM	771.000	133.000	17,3
Radiolé	475.000	211.000	44,6
M80	599.000	71.000	11,9
Canal Fiesta	334.000	317.000	95
Radio 3 (RNE)	408.000	52.000	12,7
Radio Clásica (RNE)	144.000	21.000	14,6

Fuente: EGM-individuos 2013, según lo recogido en Anuario SGAE 2014, pp. 51-55. Datos acumulados. Porcentajes sobre el total de oyentes.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA_2013-2014

**LA OPINIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA:
PRINCIPALES PROCESOS Y EXPRESIONES**

Inmaculada Szmolka Vida
Universidad de Granada

Ángel Cazorla Martín
Universidad de Granada

1. Introducción

El balance de los cambios acaecidos en la opinión pública andaluza a lo largo del periodo de referencia de este capítulo (2014-2015), se encuentra caracterizado por algunas alteraciones profundas en los procesos y expresiones fundamentales de su cultura política, todo ello en un contexto socioeconómico definido por el periodo de crisis económica y las repercusiones de la misma en la ciudadanía.

Debemos reseñar que nos encontramos ante un periodo tremendamente sensible (diríamos que incluso hipersensible) en el cual muchas de las transformaciones en lo social y lo político son fruto de una reacción inmediata por parte de la ciudadanía ante la ineficacia de las políticas económicas, el aumento del desempleo y la extensión de los recortes sociales. Todo ello ha ido configurando un escenario enormemente volátil, marcado por importantes modificaciones en las pautas tradicionales de comportamiento y con un incierto devenir respecto a la solidificación y expectativas de estos cambios en el futuro más inmediato.

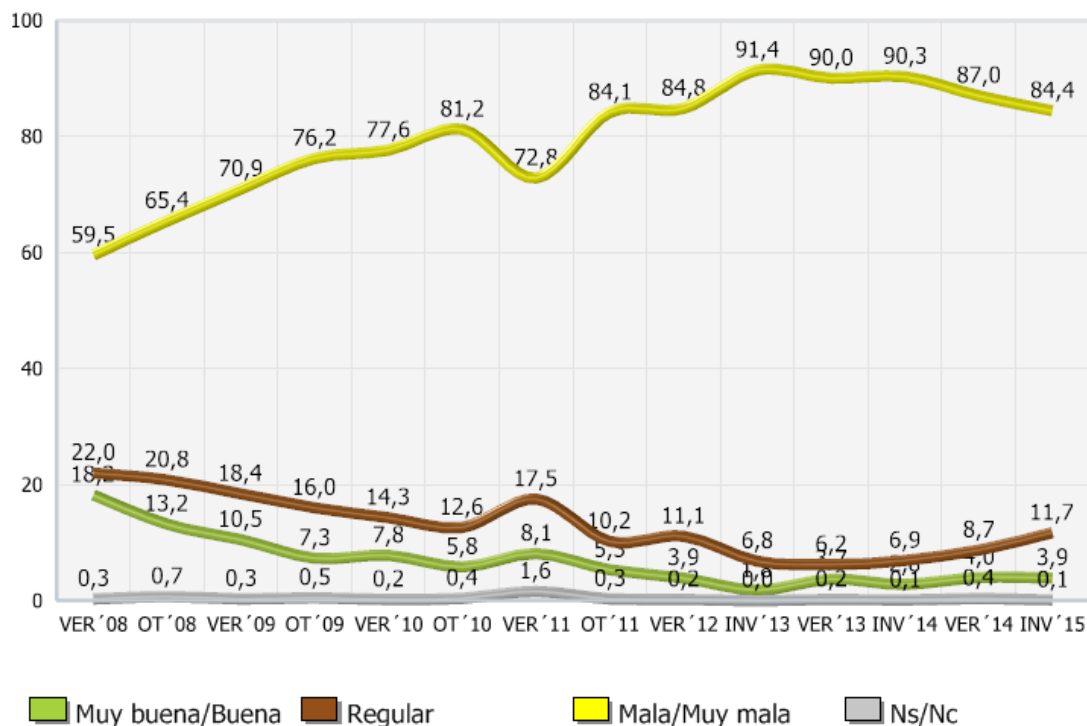
En este clima, que podríamos definir de relativa confusión, valores, creencias y actitudes se han ido transformando a un mayor ritmo, fruto del propio cambio social, generando nuevas formas de interacción entre la ciudadanía y la política. Es esta, la relación con la política, una de las principales alteraciones respecto a las pautas de la cultura política de la población andaluza, mucho más crítica y escéptica, tanto con las instituciones como con los principales actores políticos.

En el campo del liderazgo algunas de estas pautas han empezado a cambiar, bien por la necesidad de un nuevo liderazgo político (ante el desgaste evidente de las élites políticas tradicionales) como por la propia cercanía respecto a inminentes procesos electorales, en un año en el cual nos enfrentaremos a tres consultas de distinto orden. De igual modo, la emergencia de nuevas formaciones políticas en España y en Andalucía han terminado de dibujar este nuevo mapa, en el cual no sólo han de competir las fuerzas tradicionales, sino que entran en juego nuevas formaciones en un clima de ascenso de las aspiraciones electorales de algunos de estos partidos, auténticos vehículos de expresión de parte de ese descontento antes comentado.

Algunas de estas cuestiones se han visto plasmadas en la resolución de la primera cita electoral del año: las elecciones autonómicas al Parlamento andaluz, donde estos estados de la opinión pública se han visto confrontados por primera vez con la realidad electoral (sobre todo en lo que respecta a la canalización de determinado voto de castigo a favor de los partidos políticos emergentes). Estas primeras consultas del año, por lo tanto, nos han permitido entrever algunos de los efectos del descontento y la desafección política creciente, así como del voto de castigo hacia determinadas fuerzas políticas, lejos del campo de las especulaciones en las que nos movíamos en los últimos tiempos, especialmente tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2014.

Los resultados de estas elecciones han evidenciado que, a pesar de que el PSOE ha vuelto a ser la fuerza más votada en Andalucía, el equilibrio de fuerzas ha cambiado, generando un espacio mucho

Gráfico 1. Evolución de la valoración de la situación económica de Andalucía



Fuente: EGOPA 2008-2015.

más fragmentado, con la mayor presencia de fuerzas políticas en el Parlamento de toda su historia (cinco) y con la necesidad de imponer un nuevo estilo de política en el cual primen el diálogo y el consenso, especialmente al no conseguir el partido socialista la ansiada mayoría que les permitiera gobernar en la cámara, recordemos que principal motivo argumentado para el adelanto electoral de estos comicios.

En el presente trabajo desarrollaremos un análisis de algunos de estos aspectos, dividiendo nuestro estudio en dos epígrafes: las percepciones respecto a la situación económica y política de la ciudadanía y las transformaciones en la cultura política de la misma.

Como en anteriores ediciones, el sustento de este trabajo parte de la explotación de los resultados del

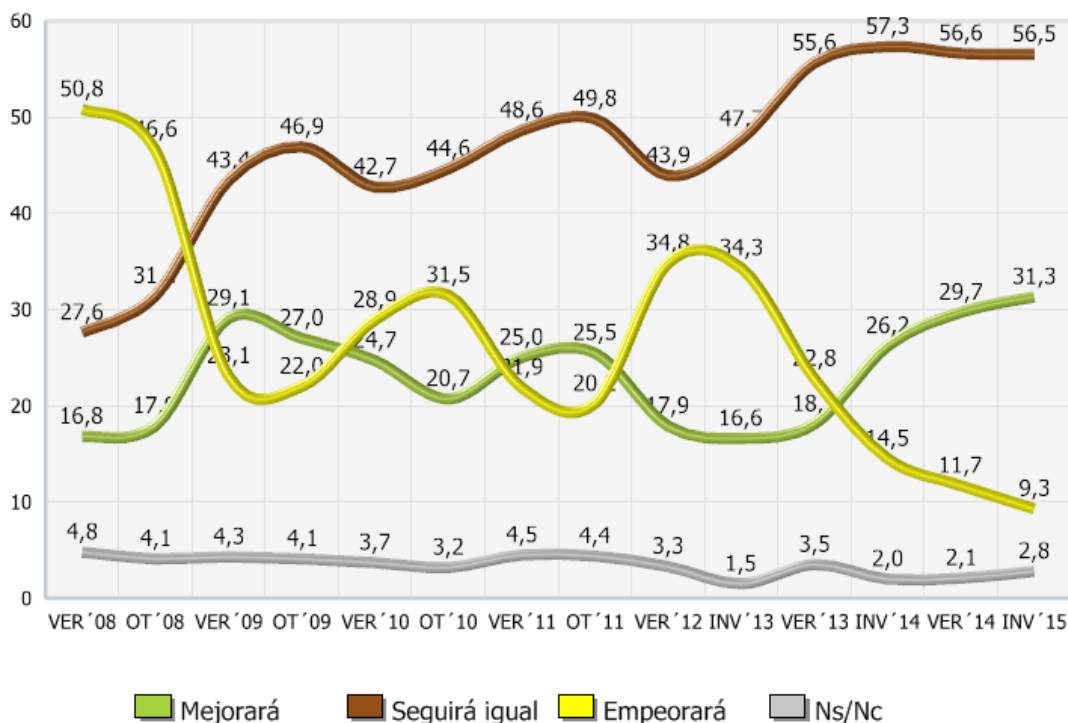
Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (EGOPA), ya sea de manera evolutiva, como en las dos ediciones en las que se focaliza el presente trabajo, verano 2014 e invierno 2015.

2. La situación económica y política de la población andaluza

2.1. Valoración y expectativas respecto a la situación económica en Andalucía

Al igual que ha ido ocurriendo en anteriores ediciones del EGOPA, el año 2015 ha continuado representando un mal año para Andalucía, aunque bien es cierto que se mantiene la tendencia

Gráfico 2. Evolución de las expectativas económicas en Andalucía



Fuente: EGOPA 2008-2015.

descendente de las percepciones negativas sobre la situación económica de Andalucía y de España iniciadas en verano de 2013. El largo periodo de crisis en el cual se halla sumida la población española y andaluza parece que ha ido evolucionando a lo largo del periodo en una serie de altibajos en las percepciones, mediatizados por las propias noticias que se van obteniendo respecto a la evolución de la crisis. En este sentido, parece no ser tan importante la situación económica objetiva como la percibida, todo ello teniendo en cuenta que Andalucía sigue manteniendo las cifras de desempleo más altas de España, así como los peores indicadores micro y macro económicos. No obstante, tras estos largos años de cruda incidencia de la crisis, parece que se está produciendo cierto viraje en el sentido de las

percepciones tremendamente escépticas sobre la economía y evolución de la misma en el futuro.

Esta aparente paradoja, ¿cómo se explica? No es tanto que la población andaluza se haya cansado de expresar su escepticismo económico como el que se empieza a relativizar después de tantos años de crisis. Podríamos afirmar que se ha ido produciendo un proceso de ajuste y reajuste continuo en las familias andaluzas que, actuando como verdaderos soportes de ayuda vital, han amortiguado los efectos e incidencia real de la crisis económica en nuestra comunidad. Por otro lado, las primeras noticias —insistimos que tan sólo representan augurios positivos más que hechos— respecto a la mejora inmediata de la economía, han desencadenado una respuesta inmediata de moderación en los juicios escépticos y

de muy ligero incremento de las percepciones más optimistas respecto a la evolución futura de la economía andaluza y española (tal y como ya ocurrió en el año 2011), moderación que termina configurando un cambio de la tendencia observada en las últimas ediciones del EGOPA. Esto es especialmente evidente en las percepciones prospectivas respecto a la evolución de la economía, donde se produce una inversión de los porcentajes relativos a la creencia de que la economía empeorará con respecto a aquellos que creen que un futuro inmediato estas condiciones económicas serán mejores para la ciudadanía de esta comunidad.

En concreto, observamos que el 84,4 % de la población andaluza califica como mala o muy mala la situación económica de la Comunidad, mientras que el 80,4 % tiene una opinión negativa de la situación económica de España. Por otra parte, más de la mitad de las personas encuestadas (56,5 %) considera que la realidad económica andaluza se mantendrá igual en los próximos meses, percepción que permanece estable en referencia a la edición anterior. Sin embargo, las expectativas sobre el mantenimiento del panorama económico a nivel nacional permanecen en descenso desde verano de 2014, situándose en el 47,4 %. Esta tendencia está acompañada por el descenso continuado de las opiniones referentes a un empeoramiento de la situación económica andaluza y española, y por el aumento del porcentaje de entrevistados que cree que ésta en ambos ámbitos mejorará.

2.2. Valoración y expectativas respecto a la situación política en Andalucía

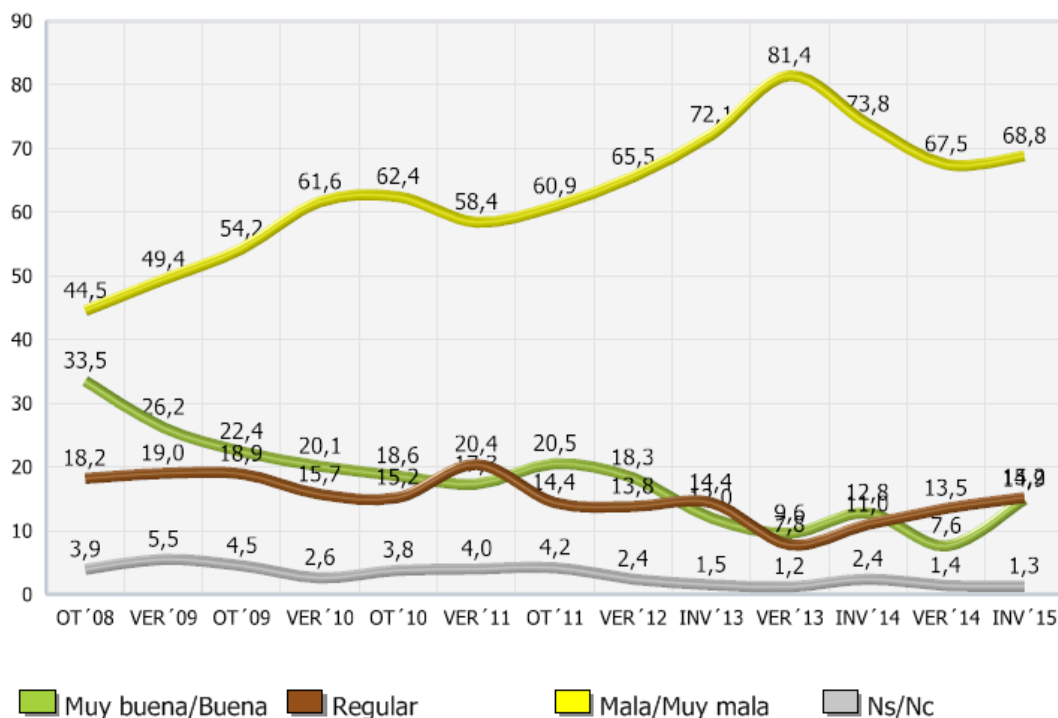
En lo que respecta a la evolución de la situación política en Andalucía y España, ocurre algo parecido a la evolución de la economía, ya que se observan ciertos matices, algo más positivos, en la percepción global de la misma y de su evolución. Sobre todo

en la edición de verano de 2014 con respecto al año 2013, donde se habían alcanzado los máximos en este dibujo evolutivo de las percepciones sobre la situación política andaluza. No cabe duda que uno de los rasgos que mejor ha definido la evolución política en este periodo de crisis ha sido el destape de toda suerte de escándalos relacionados con la corrupción política, hechos que, más allá de su gravedad en términos jurídicos, han actuado como detonante de actitudes ligadas a la desafección política, precisamente una de las principales actitudes políticas que van a definir la cultura política actual.

Resulta coherente que, ante este permanente estado de escándalos políticos, continúe el pesimismo respecto a la situación política andaluza y nacional. Concretamente, para el ámbito regional, se observa un aumento de la percepción negativa (1,3 puntos) en los últimos seis meses, tras un paulatino descenso de este pesimismo que se venía registrando desde el invierno pasado (67,5 %). De modo que, actualmente, el 68,8 % de las personas encuestadas califican la situación política en Andalucía mala o muy mala, frente al 14,9 % que la califican como buena o muy buena, duplicándose esta cifra en referencia a la pasada edición (7,6 %). La valoración del panorama político nacional es menos halagüeña. El 77,1 % de la ciudadanía considera que la situación política en España es mala o muy mala, aunque con respecto a hace un año (invierno 2014) se muestra un descenso en esta valoración de 6,4 puntos. Por el contrario, un 8,9 % de las personas encuestadas opinan de forma positiva, registrándose así un aumento de 3,9 puntos porcentuales en este intervalo anual.

Debemos, por último, matizar esos juicios, tremendamente negativos en Andalucía con respecto a España, ya que se moderan en las dos últimas ediciones del EGOPA, quizás fruto de la introducción de un nuevo liderazgo político en la comunidad en la totalidad de los partidos tradicionales (PSOE,

Gráfico 3. Evolución de la valoración de la situación política en Andalucía



Fuente: EGOPA 2008-2015.

PP e IU¹) y la emergencia de nuevas formaciones políticas en partidos alternativos como Ciudadanos o Podemos que, en su conjunto, han podido contribuir a una nueva percepción de la política andaluza, propiciando una imagen de regeneración y de cambio con respecto a la misma valorada positivamente por la población andaluza. No obstante, estos ligeros cambios no pueden solapar la realidad de

que la gran mayoría de la población andaluza sigue teniendo una percepción tanto de la política como de la evolución de la misma en el futuro.

2.3. Valoración y expectativas respecto a la situación económica personal

En contraposición a este pesimismo sobre la situación andaluza y española, el 59,2 % de la población andaluza declara que le ha ido bien o muy bien las cosas personalmente en el último año, frente al 22,1 % que valoran su situación personal de forma negativa. En relación a hace seis meses, ha aumentado el optimismo de la población andaluza sobre su situación personal en 2,8 puntos porcentuales. Estos datos estarían en consonancia con esa ligera mejora global de las percepciones económicas, tal y como

1 Recordamos que el cambio en la élites políticas andaluzas comenzó con la designación de Antonio Maíllo como coordinador de IUCLV-CA (junio de 2013) en sustitución de Diego Valderas, continuó con la designación de Susana Díaz como Presidenta interina de la Junta de Andalucía (septiembre de 2013) sustituyendo a José Antonio Griñán; Juan Manuel Moreno Bonilla sustituye en las filas del PP a José Ignacio Zoido (marzo de 2014), mientras que Teresa Rodríguez es nombrada secretaria general de Podemos Andalucía en abril de 2015.

ocurre al preguntar por la valoración de la situación económica personal o familiar, donde el 53,5 % de la población andaluza la califica positivamente, con un incremento de 1,1 puntos porcentuales con respecto a la edición anterior, mientras que el 27,1 % la considera como mala o muy mala. Además, el 69,2 % de las personas encuestadas consideran que su economía personal o familiar continuará igual en los próximos seis meses.

Tabla 1. Valoración de la situación económica personal o familiar		
De igual modo, ¿cómo calificaría su situación económica personal o familiar en la actualidad?		
	Frecuencia	Porcentaje
Muy buena	32	2,7
Buena	609	50,8
Regular	234	19,5
Mala	253	21,1
Muy mala	72	6,0
Total	1.200	100,0

Fuente: EGOPA Invierno 2015.

En lo referente a la situación del mercado de trabajo, el 68,2 % de la población andaluza conoce a alguien de su entorno cercano que ha perdido su empleo, indicando un descenso de 12,2 puntos porcentuales con respecto al invierno pasado. Además el 71,6 % de las personas que están actualmente trabajando no ven peligrar su puesto de trabajo en los próximos seis meses, suponiendo este un importante cambio con respecto a la tendencia mantenida a lo largo de todo el periodo de crisis, de mucha mayor inestabilidad e inquietud respecto a la situación laboral inmediata de las personas entrevistadas.

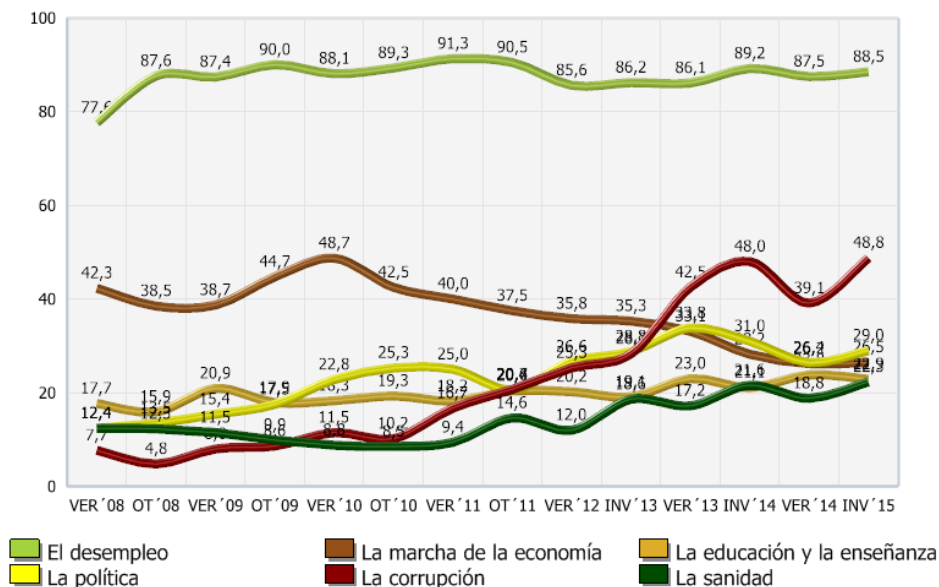
Tabla 2. Posibilidad de perder el empleo en los próximos meses				
¿Y Ud. cree que puede perder su trabajo en los próximos seis meses?				
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos	Sí	122	10,2	25,8
	No	338	28,2	71,6
	Ns	12	1,0	2,5
	Total	472	39,3	100,0
Perdidos	No procede	728	60,7	
Total		1.200	100,0	

Fuente: EGOPA Invierno 2015.

2.4. Principales problemas de Andalucía

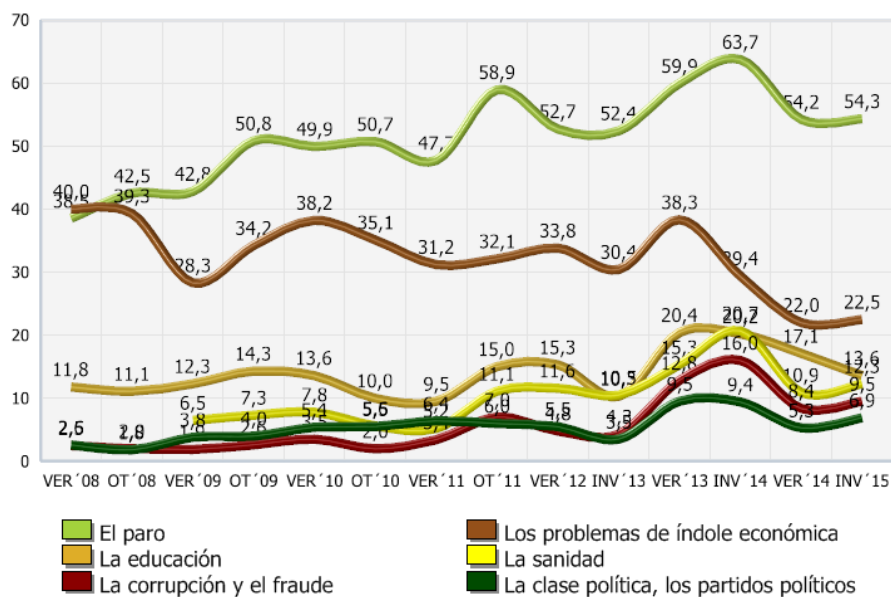
Para finalizar con este primer apartado del informe y refiriéndonos a los principales problemas de la población andaluza, ya sea a nivel de la comunidad autónoma como personales, podemos decir que, en su opinión, el «desempleo» (88,5 %), continúa siendo el primer problema de la Comunidad, seguido por «la corrupción» (48,8 %), «la política» (29,0 %) y «la marcha de la economía» (26,5 %). De esta forma, la corrupción y la política continúan superando al malestar de la población andaluza con la situación económica en el elenco de problemas de nuestra Comunidad. En menor medida, estas preocupaciones se reflejan, aunque al alza, en el ámbito personal, de tal forma que «el paro» es señalado en primer lugar por el 54,3 % de la población andaluza, seguido por «los problemas de índole económica» (22,5 %), «la educación» (13,6 %) y «la sanidad» (12,3 %). En quinto y sexto lugar se posicionan «la corrupción y el fraude» (9,5 %) y «los problemas relacionados con la calidad del empleo» (7,2 %). La séptima posición la ocupa «La clase política, los partidos políticos» con el 6,9 % de las respuestas.

Gráfico 4. Evolución de los principales problemas de Andalucía



Fuente: EGOPA 2008-2015.

Gráfico 5. Evolución de los principales problemas personales



Fuente: EGOPA 2008-2015.

3. Cultura política

3.1. Interés por la política

El interés por la política es una variable clave en la explicación de la implicación de la ciudadanía en la política y, como consecuencia, en la existencia de una cultura cívica democrática (Verba y Nie, 1972: p. ??). Una persona interesada por la política es más proclive a que se informe de los asuntos políticos, los comprenda —posea competencia cognitiva—, discuta sobre política y participe políticamente de una y otra forma.

Por lo que respecta a la población andaluza, son más numerosas las personas de nuestra Comunidad Autónoma que, en invierno de 2015, señalaban interesar más por la política, tanto en general como por la política española y andaluza, que las que mostraban desinterés por la política. No obstante, esta

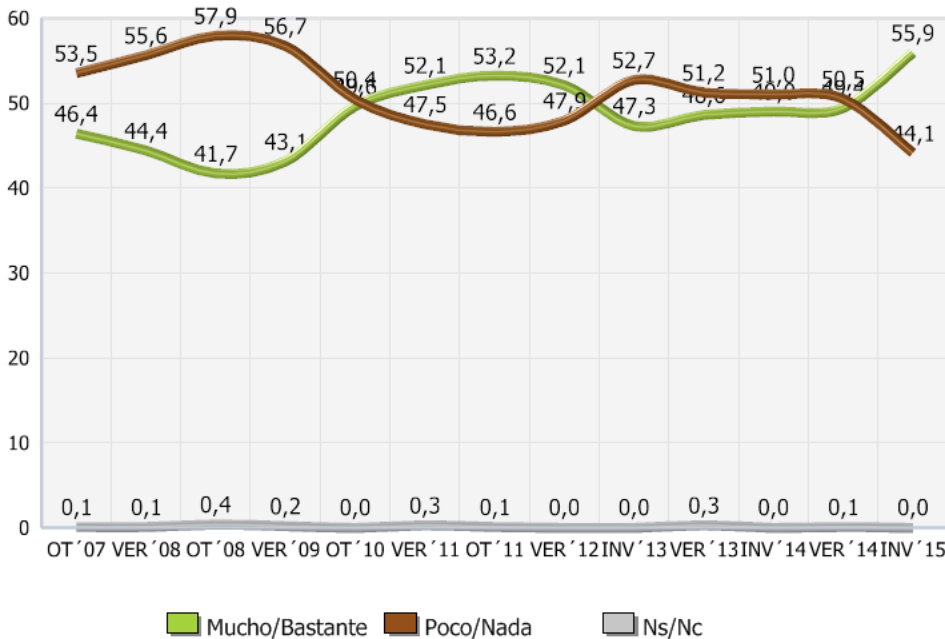
expresión de interés por la política no es una tendencia que se haya mantenido constante en los últimos ocho años puesto que, como podemos observar en el gráfico 6, durante los períodos de otoño de 2007 a otoño de 2009 y de invierno de 2013 a verano de 2014, predominó el desinterés entre la población, en concreto, por la política andaluza.

Tabla 3. Interés por la política

Ahora vamos a hacerle unas preguntas generales sobre política. Mirada en su conjunto diría Ud. que la política en general, la política española y la política andaluza, le interesa...			
	En general	Española	Andaluza
Mucho	18,9	21,2	22,6
Bastante	34,3	34,7	33,3
Poco	29,2	26,8	27,9
Nada	17,7	17,3	16,2
Ns	0,0	0,0	0,0
Nc	0,0	0,0	0,0

Fuente: EGOPA Invierno 2015.

Gráfico 6. Evolución del interés por la política andaluza



Fuente: EGOPA 2008-2015.

El interés por la política se ha relacionado con las características sociodemográficas de la población. Las personas interesadas por la política serían mayoritariamente hombres, de nivel educativo alto y que desempeñan profesiones acordes a su titulación. No obstante, las diferencias de género pierden su capacidad explicativa cuando se controlan por el nivel educativo. Así, cabría esperar que hombres y mujeres con un nivel educativo alto tendrían similar interés por la política. La creciente participación de la mujer en el mercado laboral y la equiparación en el nivel educativo de hombres y mujeres, debería reducir el *gap* existente en el grado de interés por la política entre hombres y mujeres. No obstante, recientes investigaciones muestran que estas diferencias de género se mantienen como consecuencia de la «persistente desigualdad en la división sexual del trabajo doméstico» que «reduce el tiempo libre de las mujeres así como las habilidades, recursos y conexiones sociales que podrían fomentar su implicación política, contribuyendo a mantener las diferencias de género en el interés por la política» (Verge y Tormos, 2012).

3.2. Sentimientos hacia la política

La desafección política es la característica de la cultura política de la población española, y de la europea en general, más señalada en los trabajos académicos de las últimas décadas (Newton y Norris, 2000; Torcal y Montero, 2006). La desafección es un reflejo de los sentimientos de la ciudadanía de lejanía de los asuntos políticos, de desinterés, de desconfianza hacia la elite política e, incluso, de irritación por las actuaciones políticas. Sin duda, el contexto actual de crisis económica y los casos de corrupción política han profundizado la desconfianza y el alejamiento de la política tanto de la población española como de la andaluza (Cazorla Martín, 2014).

Una de las formas más utilizadas para estudiar los sentimientos de la ciudadanía hacia la política es pidiendo a las personas encuestadas que expresen la principal idea que les produce la política. El sentimiento más compartido entre la mayoría de la población andaluza respecto a la política es el de «desconfianza» (44,1 %) y, el segundo más citado, es el de «irritación» (24,6 %). Solo uno de cada diez personas en Andalucía señala que la política les inspira «interés» (10,1 %). Tras estos tres sentimientos, le sigue el «aburrimiento» (8,3 %), el «compromiso» (7,2 %), la «indiferencia» (4,7 %), y, en último lugar, el «entusiasmo» (1 %). El entusiasmo, aunque se trata de una tendencia minoritariamente expresada por la población andaluza, es significativo señalar que se da entre quienes se ubican en posiciones de izquierda en la escala ideológica.

Como puede observarse en la tabla 5, la desconfianza por la política se hace más patente en el caso de las mujeres y de adultos de entre 18 y 49 años. Por otro lado, hay que señalar que la tendencia mayoritaria de actitudes negativas hacia la política se ha incrementado en 16,1 puntos en el período comprendido entre otoño de 2007 a invierno de 2015, coincidiendo con la crisis económica que vive nuestro país y que afecta de forma profunda a nuestra Comunidad Autónoma.

Tabla 4. Sentimientos hacia la política		
Principalmente, ¿qué sentimiento le inspira a Ud. la política?		
	Frecuencia	Porcentaje
Entusiasmo	12	1,0
Compromiso	86	7,2
Interés	121	10,1
Indiferencia	56	4,7
Aburrimiento	99	8,3
Desconfianza	529	44,1
Irritación	295	24,6
Ns	2	0,2
Total	1.200	100,0

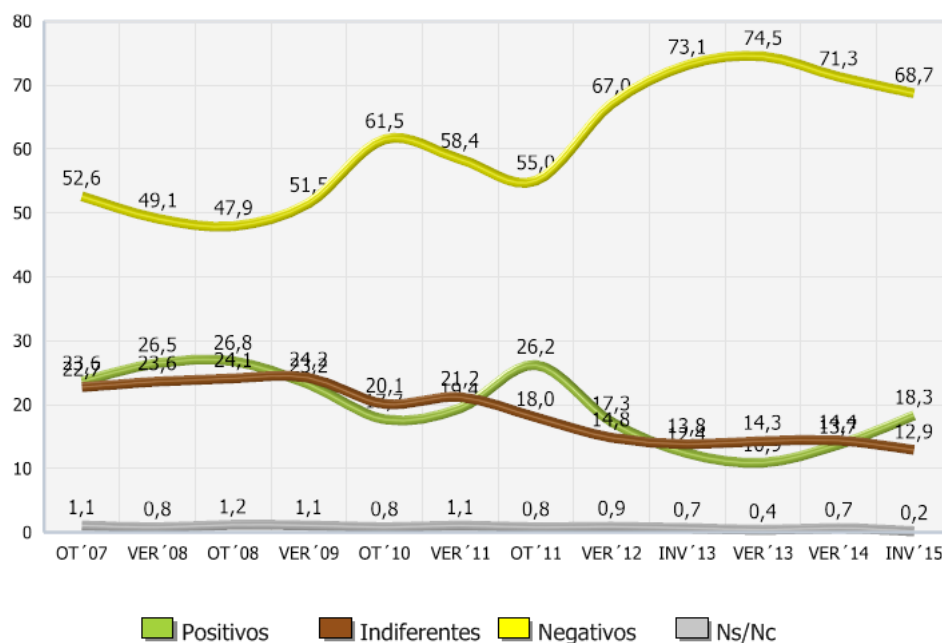
Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Tabla 5. Sentimientos hacia la política por sexo y edad

	Sexo		Edad recodificada			
	Hombre	Mujer	18 a 29	30 a 49	50 a 64	65 más años
Entusiasmo	1,6	0,5	1,0	1,6	0,9	0,0
Compromiso	8,6	5,8	5,3	7,1	7,7	9,3
Interés	12,8	7,6	11,6	7,3	8,6	15,1
Indiferencia	5,2	4,2	4,3	4,2	5,9	4,9
Aburrimiento	8,1	8,4	5,6	8,9	8,6	10,2
Desconfianza	39,0	48,9	48,3	48,8	39,6	33,3
Irritación	24,7	24,5	23,8	22,0	28,8	26,7
Ns	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0	0,4
Nc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Gráfico 7. Evolución de los sentimientos hacia la política



Fuente: EGOPA 2008-2015.

3.3. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia

Desafección política y valoración del funcionamiento de la democracia son dos variables que se encuentran muy relacionadas, ya que la insatisfacción con el modo en el que se desarrolla nuestro

sistema político se traduce en sentimientos negativos hacia la política. Por otro lado, la opinión con el funcionamiento de la democracia se considera habitualmente como variable *proxy* o indicador de otros conceptos más complejos como el apoyo al sistema democrático, la legitimidad del régimen político,

Tabla 6. Sentimientos hacia la política por autoubicación en la escala ideológica

	Autoubicación en la escala ideológica
Entusiasmo	3,5
Compromiso	4,6
Interés	4,5
Indiferencia	4,9
Aburrimiento	4,8
Desconfianza	4,5
Irritación	4,4

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Tabla 7. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia

En general, ¿diría Vd. que está muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de nuestra democracia?		
	Frecuencia	Porcentaje
Muy satisfecho	30	2,5
Bastante satisfecho	359	29,9
Poco satisfecho	593	49,4
Nada satisfecho	215	17,9
Ns	3	,3
Total	1.200	100,0

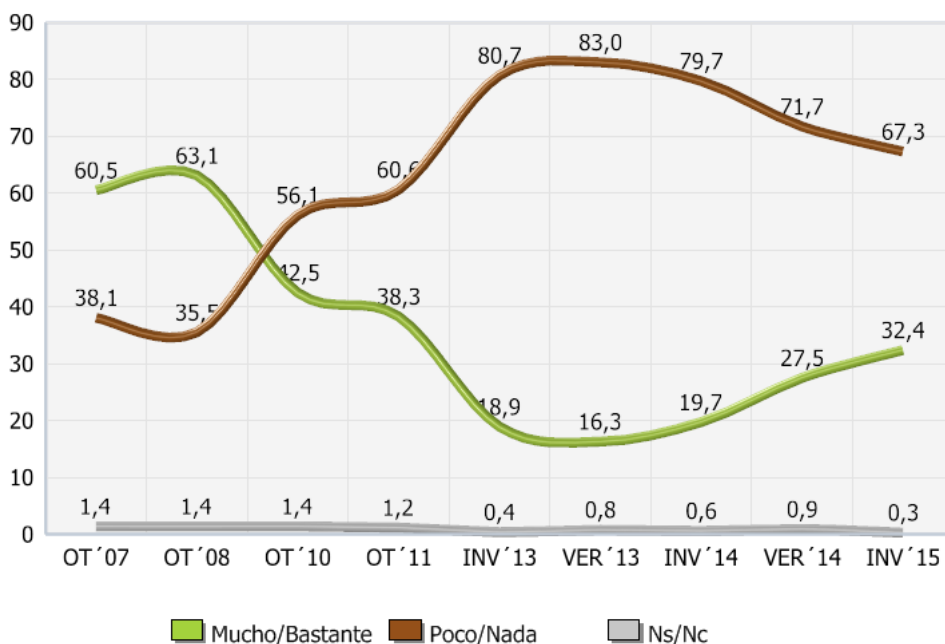
Fuente: EGOPA, invierno 2015.

la gobernabilidad, la democratización, la calidad democrática o la consolidación de la democracia (Mateos Díaz, 2014: 169).

Entre la población andaluza, predomina la «desafección institucional» (Torcal Lorient, 2006: 591). El 67,3 % de la ciudadanía de nuestra Comunidad señala sentirse poco o nada satisfecho con

el funcionamiento de nuestra democracia frente al 32,4 % de la muy o bastante satisfecha. Esta expresión de insatisfacción se viene desarrollando desde otoño de 2010, momento en el que se invirtió la tendencia de un mayor número de la población andaluza satisfecha que de insatisfecha con el funcionamiento de la democracia.

Gráfico 8. Evolución del grado de satisfacción con la democracia



Fuente: EGOPA 2008-2015.

Las características sociodemográficas de la población andaluza determinan la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. De esta forma, se observa que la insatisfacción es mayor entre las mujeres, así como entre los jóvenes menores de 30 años y los parados y los estudiantes. Esto último no sorprende en la situación actual de crisis económica, ya que la satisfacción con la democracia se relaciona con el concepto de eficacia política externa, es decir, la capacidad del Estado de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 17 y ss.).

Tabla 8. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia por sexo y edad

	Sexo		Edad recodificada			
	Hom-bre	Mujer	18 a 29	30 a 49	50 a 64	65 más años
Muy satisfecho	2,2	2,7	2,0	1,8	3,6	3,6
Bastante satisfecho	33,4	26,6	23,8	28,8	32,4	37,8
Poco satisfecho	49,3	49,5	55,3	49,9	46,4	43,6
Nada satisfecho	14,8	20,8	18,9	19,3	17,6	14,2
Ns	0,2	0,3	0,0	0,2	0,0	0,9
Nc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

4. Organización territorial del Estado

4.1. Identificación con España y el Estado de las Autonomías

La población andaluza se identifica plenamente con España. Así, el 62 % a la pregunta de «¿Qué significa España para Vd.?» contestan que «Mi país». Sólo un insignificativo 0,3 % señala que España representa «un Estado ajeno, del que mi país no forma parte». Otros andaluces y andaluzas se identifican con opciones alternativas ofrecidas en la encuesta como: «un Estado del que soy ciudadano» (16,8 %); «una Nación de la que me siento miembro» (11,6 %); y «un Estado formado por varias nacionalidades y regiones». Como podemos ver en el gráfico 9, en los mismos términos, estas ideas se han mantenido constantes a lo largo de la serie histórica del EGOPA.

Tabla 10. Significado subjetivo de España

Hablando de otro tema, ¿Qué significa España para Vd.?		
	Frecuencia	Porcentaje
Mi país	744	62,0
Una nación de la que me siento miembro	139	11,6
Un Estado del que soy ciudadano	202	16,8
Un Estado formado por varias nacionalidades y regiones	103	8,6
Un Estado ajeno, del que mi país no forma parte	3	0,3
Ns/Nc	9	0,8
Total	1.200	100,0

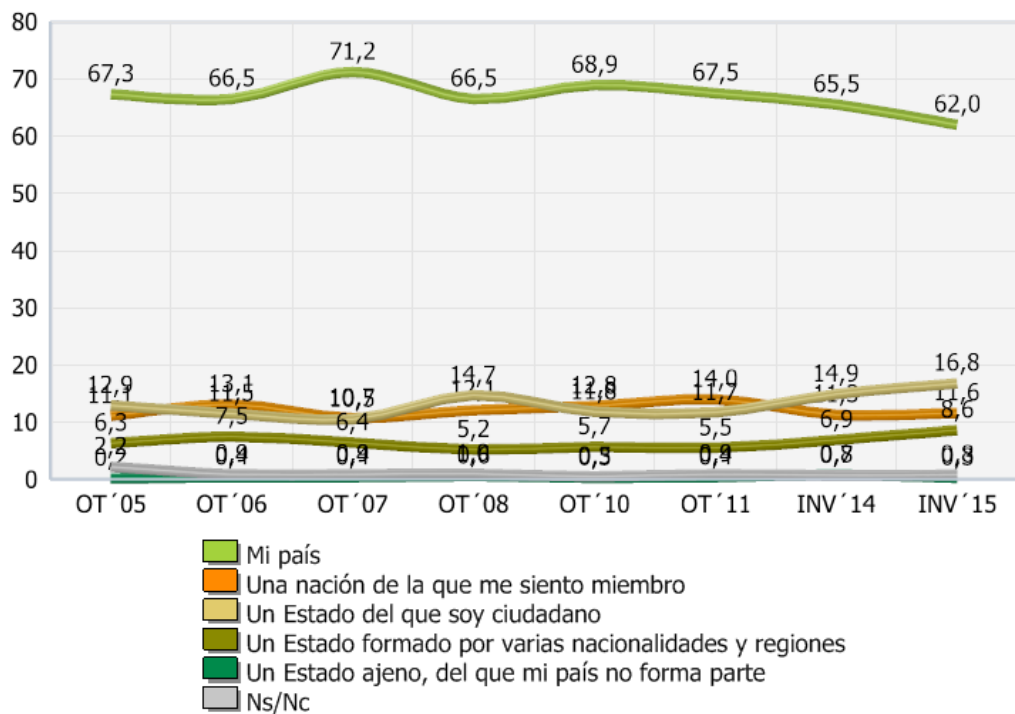
Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Tabla 9. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia por situación laboral

	Trabaja	Jubilado	Parado (Ha trabajado)	Parado (1.º empleo)	Estudiante	Trabaja en el hogar
Muy satisfecho	2,8	3,6	1,2	0,0	2,0	2,6
Bastante satisfecho	35,0	34,3	21,3	17,6	22,8	29,9
Poco satisfecho	47,3	45,4	53,8	70,6	56,4	42,9
Nada satisfecho	14,9	15,9	23,3	11,8	18,8	24,7
Ns	0,0	0,8	0,4	0,0	0,0	0,0
Nc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Gráfico 9. Evolución del significado subjetivo de España



Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Por otra parte, la población andaluza se muestra conforme con la actual forma de organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (46,2 %). No obstante, existe un importante número de andaluces y andaluzas que defienden alternativas distintas: un Estado centralizado (26,3 %) y un Estado Federal con mayor poder para las Autonomías (22,5 %).

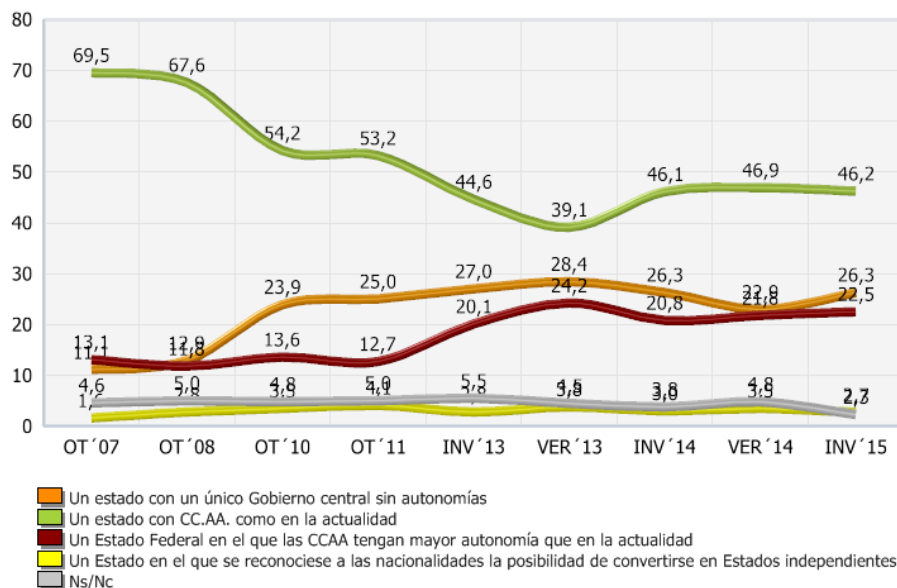
Hay que señalar que se ha producido un descenso considerable de las actitudes favorables al actual Estado de las Autonomías. Así, se ha pasado de un porcentaje del 69,5 % de la población andaluza favorable a esta forma de organización territorial, en otoño de 2007, al 46,2 % en invierno de 2015. De forma paralela, han aumentado las opiniones favorables a un Estado centralizado y a un Estado federal.

Tabla 11. Significado subjetivo de España

Le voy a presentar algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cual está más de acuerdo?		
	Frecuencia	Porcentaje
Un estado con un único gobierno central sin autonomías	316	26,3
Un estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad	554	46,2
Un Estado Federal en el que las CCAA tengan mayor autonomía	270	22,5
Un Estado en el que se reconociese a las nacionalidades la posibilidad de ser estados independientes	32	2,7
Ns	26	2,2
Nc	2	0,2
Total	1.200	100,0

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Gráfico 10. Evolución de las preferencias sobre la organización territorial del Estado



Fuente: EGOPA, 2008-2015.

4.2. Sentimiento nacionalista andaluz

En coherencia con la identificación de la población andaluza con España, la ciudadanía de nuestra Comunidad muestra un sentimiento dual en el que se reconoce tanto andaluza como española (64,4 %). No obstante, el 13,4 % se sienten más andaluza que española, mientras que, para el 8,8 %, el sentimiento españolista prevalece. Por otro lado, un 9,2 % se siente exclusivamente española frente al solo 1,5 % que se siente solo andaluza.

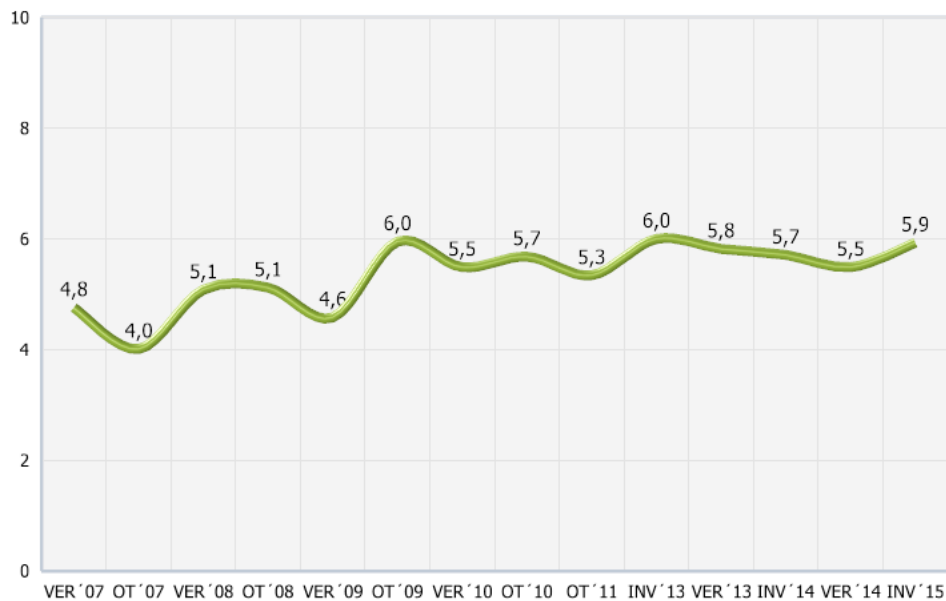
Tabla 12. Sentimiento de pertenencia territorial

¿Cuál de las siguientes frases expresa mejor sus sentimientos?		
	Frecuencia	Porcentaje
Me siento únicamente español	110	9,2
Me siento más español que andaluz	105	8,8
Me siento tan andaluz como español	773	64,4
Me siento más andaluz que español	161	13,4
Me siento únicamente andaluz	18	1,5
Ns	28	2,3
Nc	5	,4
Total	1.200	100,0

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

La población andaluza se ubica principalmente próxima al centro de la escala de nacionalismo andaluz (5,9). Esta escala se sitúa entre el 0 que marca la ausencia de sentimientos nacionalistas andaluces al 10 del máximo grado de nacionalismo andaluz. No obstante, la desviación típica nos muestra una dispersión importante de las autoubicaciones en el andalucismo de las personas encuestadas (2,9 puntos), por lo que no sorprende las fluctuaciones que se han producido en esta escala desde los registros de verano de 2007. Por otro lado, como podemos ver en la tabla 11, los sentimientos andalucistas y españolistas son coherentes con la autoubicación nacionalista de la población andaluza. Así, quienes expresan sentimientos únicamente españolistas o más españolistas que andaluces ocupan posiciones más bajas en la escala nacionalista, mientras que aquellas personas que se definen sólo como andaluzas o más andaluzas que españolas se sitúan en posiciones más altas.

Gráfico 11. Evolución de la autoubicación media en la escala de nacionalismo andaluz



Fuente: EGOPA 2008-2015.

Tabla 13. Sentimiento de pertenencia territorial por evolución de la autoubicación media en la escala de nacionalismo andaluz

	Autoubicación media en la escala nacionalista
Me siento únicamente español	3,86
Me siento más español que andaluz	4,69
Me siento tan andaluz como español	6,11
Me siento más andaluz que español	7,34
Me siento únicamente andaluz	7,82
Ns	4,08
Nc	3,4

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

La población andaluza señala un agravio comparativo respecto a la ciudadanía de otras regiones por parte del Gobierno. Así, el 87,1 % señala que el Gobierno favorece a unas Comunidades Autónomas más que a otras frente al 8,9 % de la población andaluza que piensa que el tratamiento es igualitario.

Tabla 14. Trato del Gobierno español a las CCAA

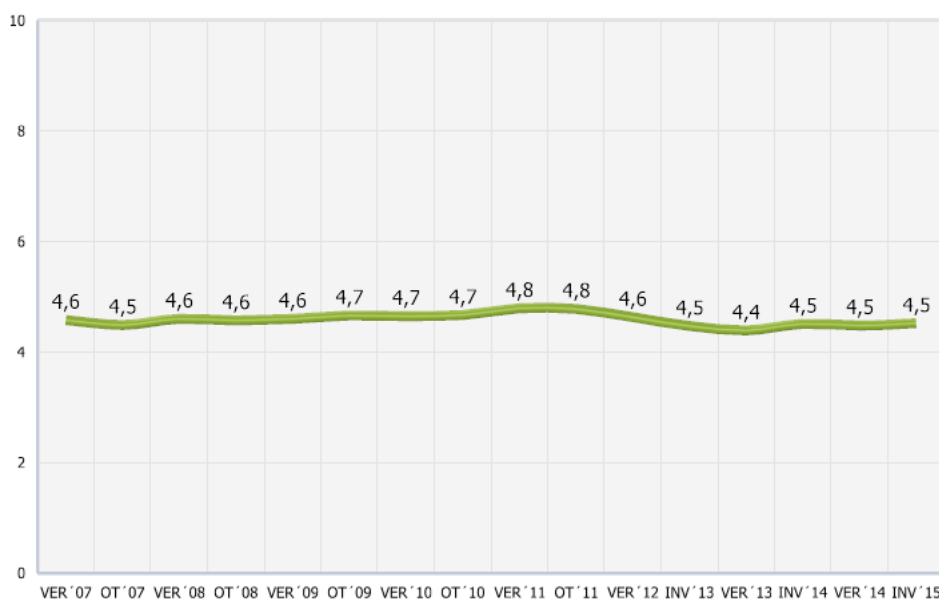
Desde su punto de vista, ¿El Gobierno español trata a todas las Comunidades por igual o favorece a unas más que a otras?		
	Frecuencia	Porcentaje
Trata a todas las Comunidades por igual	107	8,9
Favorece más a unas que a otras	1.045	87,1
Ns	47	3,9
Nc	1	,1
Total	1.200	100,0

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

4.3. Autoubicación ideológica

La población andaluza ocupa mayoritariamente posiciones centrípetas, ubicándose mayoritariamente en el centro-izquierda (37,3 %) y en el centro (29,8 %) de la escala ideológica. Por otro lado, los valores centrífugos son prácticamente insignificantes en la autoubicación ideológica de la población andaluza. En la extrema izquierda, se sitúa el 1,3 % de la población andaluza y, en la extrema derecha,

Gráfico 12. Evolución de la autoubicación en la escala ideológica



Fuente: EGOPA, 2007-2015.

menos del 1 %. Asimismo, hay que señalar que la media ideológica se ha situado prácticamente en los mismos valores en los últimos ocho años, entre el 4,8 de otoño de 2011, al 4,5 de los últimos tres registros desde otoño de 2014.

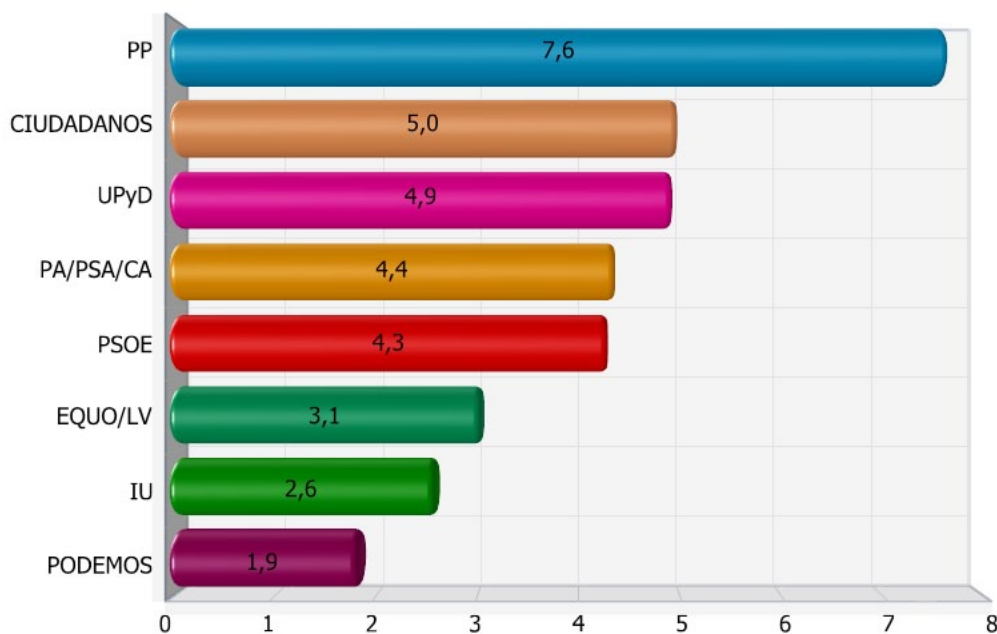
Tabla 15. Autoubicación ideológica recodificada

Escala ideológica recodificada		
	Frecuencia	Porcentaje
Extrema Izquierda	16	1,3
Izquierda	65	5,4
Centro izquierda	447	37,3
Centro	357	29,8
Centro derecha	208	17,3
Derecha	24	2,0
Extrema derecha	7	0,6
Ns/Nc	76	6,3
Total	1.200	100,0

Fuente: EGOPA, invierno 2015.

Por lo que respecta a la posición en la que la población andaluza sitúa a los partidos políticos, la formación política que ocupa la autoubicación media ideológica entre la ciudadanía de nuestra Comunidad —4,5 puntos que representa el centro-izquierda— es el Partido Andalucista (4,4 puntos), prácticamente desaparecido del sistema político andaluz, y el Partido Socialista (4,3 puntos). El partido más alejado de la media de las preferencias ideológicas es el Partido Popular, al que la población andaluza ubica en la derecha (7,6 puntos).

Gráfico 13. Posicionamiento de los partidos en la escala ideológica



Fuente: EGOPA, invierno 2015.

5. Conclusiones

En este capítulo se han analizado las opiniones y expresiones fundamentales de la opinión pública andaluza, así como la cultura política en nuestra Comunidad Autónoma. Para ello, se han utilizado los datos de opinión de la Encuesta General de Opinión Pública de Andalucía de invierno de 2015, elaborada por el CADPEA, en relación con los siguientes aspectos: evolución de la situación económica, política y personal de la población andaluza, principales problemas de Andalucía y personales y sentimientos e interés hacia la política, opiniones sobre la organización territorial del Estado e identificación ideológica.

En el primer bloque observamos la persistencia de las opiniones negativas respecto a la situación política y económica en Andalucía, donde los efectos

extensivos de la crisis económica han revertido directamente en la extensión de un clima dominante de escepticismo económico y político en nuestra comunidad. De igual modo, observamos cierta prevalencia de una imagen negativa respecto a la marcha de la economía y la incidencia personal sobre la población andaluza que, no obstante, declara que las cosas les van mejor que hace un año. Este proceso, ciertamente paradójico si nos atenemos a los datos objetivos de evolución de la economía, evidencia cierta valoración prospectiva de la situación en Andalucía, previendo una mejora de la situación económica y política que se comienza a visualizar en las percepciones de la ciudadanía.

Por lo que se refiere a la imagen de la política, hay que señalar que esta se percibe con desconfianza por parte de la población andaluza. Asimismo, la ciudadanía es crítica con el funcionamiento de la

democracia, sobre todo, entre las mujeres, población joven y desempleada. No obstante, pese a estos sentimientos negativos hacia la política, en invierno de 2015, se invirtió la tendencia de los últimos tres años de la ciudadanía más desinteresada por la política andaluza que de interesada.

Por último, la ciudadanía se ubica en posiciones centristas tanto respecto a las cuestiones ideológicas como nacionalistas. Así, la población andaluza se sitúa mayoritariamente en el centro izquierda y en el centro de la escala ideológica, al igual que muestra también mayoritariamente su conformidad con el actual Estado de las Autonomías, se identifican tanto con España como con Andalucía y siguen una tendencia centrípeta en relación con la dimensión nacional andalucista.

6. Bibliografía

CAZORLA MARTÍN, ÁNGEL (2014): *Los componentes del voto en Andalucía: Un análisis del voto económico en el período 2008-2013*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada.

MATEOS DÍAZ, ARACELI (2014): «La (in)satisfacción con el funcionamiento de la democracia en América Latina», *Iberoamericana XIV*, n.º 54, pp. 169-173.

MONTERO, J. R.; GUNTHER, R. y TORCAL, M. (1998): «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *Revista de Estudios e Investigaciones Sociológicas*, n.º 83, pp. 9-49.

NEWTON, KENNETH y NORRIS, PIPPA (2000): «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?», *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, eds. Susan J. Pharr y Robert D. Putnam, Princeton: Princeton University Press.

TORCAL, MARIANO (2012): «Political Disaffection in Comparative Perspective», en TORCAL, M. y MONTERO, J. R.: *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge.

VERBA, SIDNEY y NIE, NORMAN H. (1972): *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.

VERGE MESTRE, TÀNIA y TORMOS MARÍN, RAÚL (abril-junio de 2012): «The Persistence of Gender Differences in Political Interest», *Revista de Estudios e Investigaciones Sociológicas*, n.º 138, pp. 89-108.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

**LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA:
SINDICATOS, EMPRESARIADO Y GOBIERNO**

Manuel Parras Rosa
Universidad de Jaén

Francisco Javier Alarcón González
Universidad de Jaén

1. Introducción

La concertación social o, por extensión, el diálogo social, ha sido una herramienta utilizada para consensuar actuaciones relacionadas con actividades económicas a nivel nacional y que también la podemos encontrar en ámbitos inferiores de poder, como el regional y local donde ha gozado de un importante desarrollo. El proceso, tal y como se ha concebido hasta la actualidad, tiene sus primeros inicios en los días de la Transición, con los Pactos de la Moncloa, y ha tomado diferentes recorridos y matices en su evolución ya sea a nivel nacional o a escala regional a partir de la década de los 80. Hay que apuntar que en Europa occidental los primeros acuerdos entre lo que podíamos denominar el capital y el trabajo arrancan en la segunda mitad del siglo XX, y tienen su punto de eclosión en los años setenta.

Bajo el concepto de concertación social encontramos una serie de situaciones de carácter heterogéneo que responden a pactos o acuerdos entre los diferentes agentes sociales, normalmente los más representativos, y el poder ejecutivo, vía el Gobierno de un determinado territorio, en torno a temas de política económica y social. Dichos acuerdos pueden adoptar diferentes fórmulas que variarán en función de quienes sean los actores involucrados y del rol jugado por ellos, así como del grado de formalismo que se adopte.

En primer lugar y como acto de mayor expresión debido a su alto carácter formal, encontramos los acuerdos que llegan a materializarse en una Ley o norma reglamentaria. En segundo lugar, encontramos los acuerdos o pactos sociales de carácter

tripartito entre el ejecutivo, el empresariado y las organizaciones sindicales, que serán objeto de atención en este trabajo para el caso andaluz. El tercer tipo de concertación social serían los acuerdos o convenios marco entre sindicatos y asociaciones empresariales aunque pueden contar también con la colaboración del Gobierno, pudiendo encontrar diferentes modalidades en función de si el ámbito de actuación es sectorial o si se realizan para todas las federaciones y agrupaciones de ámbito territorial inferior. Por último, se encuentran los acuerdos que se alcanzan vía negociación en mesas separadas, ya sea el Gobierno con las organizaciones sindicales o el Gobierno con la patronal.

En definitiva y bajo las diferentes posibilidades encontradas, la concertación social no supone sino la adopción de acuerdos periódicos, con una duración determinada, de políticas de carácter estratégico en torno a aspectos de índole económica y laboral pero que pueden incluir, normalmente lo hacen, otros ámbitos de actuación como pueden ser la educación, el medioambiente o la igualdad de género. Por lo tanto, el éxito o fracaso de estos acuerdos entre el Gobierno y las organizaciones sociales vendrá condicionado, en cierta medida, por el grado de participación de los actores en las diversas fases de estas actuaciones públicas. Esta participación puede comprender, desde las primeras fases de gestación hasta una última fase de evaluación de las actuaciones y medidas ejecutadas, obligando con ello a llegar a acuerdos sobre intereses contrapuestos que garantizan un consenso y un papel más activo en su implementación. Esto presupone una mayor estabilidad de las actuaciones por parte de los diferentes

actores como consecuencia de que un eventual fracaso de los acuerdos pone en cuestión el prestigio de las partes firmantes, a la vez que aporta a los agentes económicos transparencia al prever el desarrollo de la política económica gubernamental. Otras virtudes asociadas son la mejora de la negociación colectiva y la disminución de la conflictividad laboral.

A pesar del límite temporal que establece este Anuario sobre los ejercicios 2013 y 2014, y visto que solamente la concertación social ha sido tratada en el *Anuario Político de Andalucía 2009*, en este trabajo se ha decidido, en un primer lugar, establecer una panorámica de los acuerdos de concertación social en Andalucía, desde los primeros acuerdos bipartitos en la década de los ochenta hasta la configuración del nuevo marco de programación europea que condicionará las políticas socio-laborales durante el septenio 2014-2020, que es objeto de un segundo apartado. En tercer lugar, se analizará el devenir y rol de los diferentes actores en la dinámica de la concertación social. Posteriormente, el trabajo finalizará con unas breves conclusiones generales sobre la concertación social en Andalucía.

2. Los acuerdos de concertación social en Andalucía

Los primeros acuerdos de concertación social en Andalucía los encontramos en la década de los ochenta, a partir de 1983. En estos primeros años de autonomía, el ejecutivo andaluz comienza una etapa de planificación, concertando hasta un total de diez acuerdos bipartitos, bien con las organizaciones empresariales a través de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) o con las organizaciones sindicales. Con la CEA se firmaron un total de cinco acuerdos en los años 1984, 1985, 1987, 1990 y 1992. Con las organizaciones sindicales, se firmaron,

primero, acuerdos con la federación andaluza de la Unión General de Trabajadores (UGT-A) en 1985 y 1987 a los que se incorporó Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO-A) en la firma del *Acuerdo de Diálogo Social en Andalucía*, el 26 de febrero de 1990. A éste le siguieron dos acuerdos firmados el 17 de septiembre de 1992, el primero con el mismo nombre que el firmado en 1990 y un segundo relativo a la problemática del tejido industrial en relación con las empresas del sector público.

A pesar de estos acuerdos entre los diferentes actores políticos, el primer pacto tripartito no arranca hasta bien entrado 1993, con el *Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía (ADES)*. A partir de este acuerdo, y puede que debido al éxito de la fórmula, los acuerdos se han repetido hasta un total de siete, en un período temporal de más de 20 años (tabla 1).

Los diferentes acuerdos tripartitos surgidos a partir de 1993 responden a diferentes singularidades y presentan características diferentes. Este primer acuerdo supuso la apertura de una nueva línea de planificación estratégica, además de un compromiso renovado entre los actores en cada uno de los siguientes acuerdos beneficiarios de una experiencia acumulada derivada de los anteriores. Así, se instituye un organismo de coordinación y seguimiento como ente encargado de supervisar la concertación social, bajo el nombre de comité de seguimiento, se establece en el propio texto la posibilidad de una extensión temporal del acuerdo, o a medida que avanzan los acuerdos se concretan los objetivos y se detallan las actuaciones, enumerándolas.

El primer acuerdo tripartito, en línea con lo apuntando anteriormente, no contenía dotación presupuestaria y no se llegó a constituir el comité de seguimiento, a pesar de venir recogido en el texto. Dos factores externos condicionan la firma de este acuerdo: el contexto de crisis internacional como

Tabla 1. Denominación, firma y vigencia de los acuerdos

Denominación del acuerdo	Fecha firma	Vigencia hasta
Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía	17-5-1993	31-12-1994
Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva	13-2-1995	31-12-1996
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	21-4-1997	31-12-1998
IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva	25-5-1999	01-3-2000
V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía	23-5-2001	31-12-2004
VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía	25-1-2005	31-12-2008
VII Acuerdo de Concertación social de Andalucía	24-11-2009	31-12-2013
Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía	20-3-2013	31-12-2013

Fuente: elaboración propia.

se pone de manifiesto en la introducción del texto y el proceso de integración europea, tras la firma del Tratado de la Unión Europea (o de Maastricht) en 1992 y la consecución del mercado interior como paso previo para la Unión Económica y Monetaria (UEM). El objetivo último se fijaba en el crecimiento del empleo estable y, para ello, se establecían dos condiciones: elevar la competitividad del sistema productivo y acelerar la convergencia a niveles de las economías europeas más desarrolladas (*Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía*, 1993: 5). Los principales ejes de actuación sobre los que versó éste y los posteriores acuerdos pueden verse en la tabla número 2. Este acuerdo contempla en su apartado noveno la creación el Consejo Económico y Social de Andalucía¹.

En febrero de 1995 se firma el segundo acuerdo, *Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva*, en una situación económica más favorable que la anterior pero más inestable políticamente. El Parlamento surgido en junio de 1994, no aprobó la Ley de Presupuestos, prorrogándose éstos durante dos años, al no contar el partido en el Gobierno con mayoría absoluta para su aprobación. En este contexto, la creación de empleo estable y eficiente

se establece en primer término, tras él los objetivos eran primar la inversión generadora de empleo, apostar decididamente por el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales en sectores de futuro, movilizar recursos públicos y privados que aprovechen las ventajas competitivas de cada zona o sector de nuestra Comunidad, mejorar el sistema educativo y de formación adaptándolo a las nuevas exigencias y propiciar, en definitiva, el aumento del empleo estable y eficiente (1995: 8). Este texto recogía la posibilidad de ampliar el acuerdo por otros dos años una vez finalizado, algo que no ocurrió al convocarse elecciones en marzo de 1996². Tanto este segundo como el primer acuerdo no recogían ni cuantificaban las actuaciones a desarrollar.

El tercer acuerdo en 1997, tras las elecciones andaluzas de 1996, se configura en un singular escenario político en Andalucía con un gobierno de coalición³. El *Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía*, toma como principios inspiradores de base la creciente globalización de la economía y el proceso de integración europea para la consecución de su objetivo de generación de empleo, en un período caracterizado por el crecimiento económico

1 El artículo 132 del Estatuto de Autonomía recoge que el Consejo Económico y Social es el órgano de carácter consultivo en temas de materia económica y social, y su finalidad es servir al diálogo y participación en temas económicos.

2 Este pacto contó con dotación presupuestaria (783 millones de euros) lo que generó una inversión de más de 2.300 millones de euros.

3 Entre el Partido Socialista Obrero Español de Andalucía y el Partido Andalucista. Supuso la primera coalición de gobierno en la historia reciente de la autonomía andaluza.

continuado. El empleo y desarrollo económico siguen siendo los vectores del pacto en sintonía con la Estrategia Europea para el Empleo. Este acuerdo establecía las bases para el desarrollo que diferentes actuaciones que se contabilizaron en 100 medias.

El *IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía* se firmó a los pocos meses de la tercera fase de la UEM⁴ antes de finalizar la quinta legislatura. Este pacto supone, como pone de manifiesto el texto del *IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía* (1999: 7), una continuidad de los acuerdos del anterior al detectarse que, por su naturaleza o complejidad, era necesaria una ampliación temporal, estableciendo sus actuaciones en un total de 74⁵.

En 2001, se firma el *V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*. Este supuso un avance al considerar el período temporal de cuatro años; además, tuvo como referente el nuevo Marco de Apoyo Comunitario para el período 2000-2006, la Agenda 2000, la adopción regular del euro, la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo y las iniciativas de la UE para el desarrollo de la sociedad de la información. El acuerdo supone una continuidad de los anteriores, sobre todo, en temas de políticas de empleo, competitividad y planificación. A pesar de ello también introdujo novedades respecto a los anteriores acuerdos en materias de sociedad de conocimiento, desarrollo sostenible y prevención de riesgos laborales⁶, en total 214 actuaciones. A los 25 días de la finalización del quinto acuerdo se firmó el *VI Acuerdo* por una duración de cuatro años. Este

acuerdo se establece en el ámbito regional tras las elecciones autonómicas de 2004, en las que el PSOE obtuvo mayoría parlamentaria. A nivel europeo el contexto está marcado por la ampliación a 10 nuevos estados (preocupación por efecto estadístico) y el fracasado proyecto de Constitución para Europa. En este escenario, los objetivos son la aproximación a las regiones más prosperas de la UE, en términos de convergencia, y el aumento del número de personas ocupadas, con la concretización de diferentes objetivos en torno a siete ejes desglosados en diversas medidas que computan un total de 276 actuaciones⁷. La novedad de este pacto fue la adopción de un conjunto de medidas no previstas para dar respuesta a situaciones provocadas por la crisis económica internacional y los efectos de la burbuja inmobiliaria.

El *VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía* fue firmado en 2009 y tenía principalmente dos líneas de medidas. Un primer eje dirigido a la reactivación económica, apoyo a empresas y empleo, y un segundo bloque con actuaciones para la modernización y cambio de la economía andaluza. Este pacto supuso la adopción de la filosofía imperante en el seno de las instituciones europeas al considerar ciertas políticas como transversales, en este caso el paradigma fue el de la sostenibilidad incidiendo sobre esta materia con actuaciones sobre el medioambiente, la economía, y los ámbitos sociales y laborales. Este objetivo se instrumentalizó en indicadores de igualdad, calidad ambiental y eficiencia energética, educación permanente, competitividad empresarial, innovación o mejora del entorno administrativo (*VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*, 2009: 7). Si comentábamos que la realización de informes de seguimiento, o de un informe final, se ha ido configurando como práctica

4 Esta fase comenzó el 1 de enero de 1999 con la fijación de los tipos de conversión, la introducción progresiva del euro y la asunción de la responsabilidad de la política monetaria por el Banco Central Europeo.

5 El gasto público ascendió a la cifra de 1.541 millones de euros, y la inversión total fue de unos 3.374 millones de euros.

6 En los cuatro años el gasto público se cuantificó en 7.882 millones de euros y la inversión se cifró en 13.779 millones de euros.

7 El gasto público se ha cifrado en más de 14.049 millones de euros.

Tabla 2. Principales ejes de actuación y número de actuaciones

Acuerdo	Ejes estratégicos de actuación	Acuerdo	Ejes estratégicos de actuación
Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía	-Medidas de reactivación económica y de apoyo a las empresas.	IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva	-Planificación estratégica (desarrollo regional, vivienda y suelo; desarrollo rural).
	-Industria.		-Pactos territoriales por el empleo.
	-Promoción del comercio exterior.		-Políticas activas de empleo (inserción profesional y fomento del empleo).
Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva	-Turismo.	V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía	-Fomento de la actividad empresarial (creación, competitividad e internacionalización).
	-Desarrollo rural.		-Sociedad del conocimiento.
	-Actuaciones en el Marco Comunitario de Apoyo.		-Planificación económica y políticas sectoriales.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	-Formación profesional.	VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía	-Relaciones laborales.
	-Infraestructuras.		-Sociedad de la información y del conocimiento.
	-Vivienda.		-Productividad e innovación en la economía.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	-Comercio exterior.	VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía	-Cultura de la calidad en el empleo.
	-Formación, inserción profesional y sistema educativo.		-Capacidad emprendedora.
	-Medidas de apoyo a la creación de empleo y de promoción socio-laboral.		-Sectores productivos.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	-Emprendimiento juvenil.	Acuerdo para el Progreso Social de Andalucía	-Políticas de cohesión.
	-Medidas de apoyo a las PYMES.		-Diálogo social permanente.
	-Mejora de la competitividad.		-Empleo y capital humano.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	-Políticas sectoriales (construcción, turismo y transporte).	Acuerdo para el Progreso Social de Andalucía	-Desarrollo empresarial y emprendedores.
	-Agricultura y pesca.		-Sociedad de la información y del conocimiento.
	-Comercio interior.		-Cohesión económica y sectores productivos.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	-Empleo y relaciones laborales.	Acuerdo para el Progreso Social de Andalucía	-Cohesión territorial y social.
	-Economía sumergida.		-Diálogo social permanente.
	-Políticas activas de empleo (instrumentos y programas de apoyo; autoempleo; formación profesional; colocación).		-Sostenibilidad.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	-Fomento de la actividad empresarial (empresas, I+D e internacionalización).	Acuerdo para el Progreso Social de Andalucía	-Planificación y diálogo social.
	-Planificación económica y territorial (infraestructuras y fondos europeos).		-Dinamización del empleo.
	-Sectores productivos (agricultura, pesca, industria, vivienda, transporte, turismo, comercio interior, desarrollo rural).		-Negociación colectiva.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	-Negociación colectiva y condiciones de trabajo (riesgos laborales).	Acuerdo para el Progreso Social de Andalucía	-Financiación actividad productiva.
	-Economía irregular.		-Inversión pública.
			-Internacionalización.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía		Acuerdo para el Progreso Social de Andalucía	-Investigación, desarrollo, innovación y TIC.
			-Sectores productivos.
			-Eficiencia Administración pública.
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía		Acuerdo para el Progreso Social de Andalucía	-Políticas sociales (educación, sanidad, servicios sociales y dependencia, vivienda).
			-Financiación de la comunidad autónoma.
			-Fondos de la Unión Europea.

Fuente: elaboración propia.

habitual, encontramos que para el séptimo acuerdo solo se ha realizado un informe de seguimiento correspondiente al ejercicio 2010. El contexto de crisis conllevó la reducción de fondos destinados a políticas socio-laborales, y puede que la creencia en un informe negativo, al no haberse realizado algunas de las actuaciones, haya condicionado la no realización del correspondiente informe de seguimiento final como en los acuerdos celebrados

con anterioridad, a pesar de encontrarse implementadas más del 90 % de las 351 actuaciones previstas, según la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía.

3. El Pacto por Andalucía y la Agenda por el empleo: concertación social y la nueva programación europea

En marzo de 2013, se firma el *Acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía*, con los objetivos de la creación de empleo y del desarrollo económico y social de la región ante un escenario de deterioro del mercado laboral y de la actividad productiva. Este acuerdo, enmarcado dentro del *Pacto por Andalucía*, se configura como la base para la elaboración de un nuevo pacto para 2014, prorrogando los acuerdos contenidos en el *VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*, a los que incorpora nuevas medidas a modo de adenda. Este documento incide sobre el empleo y reactivación económica, la competitividad de la economía, la sostenibilidad medioambiental y la cohesión e igualdad social y, por último, hace un alegato a favor de la obtención de la financiación necesaria para garantizar los derechos recogidos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Esta adenda que no incluyó ninguna asignación presupuestaria ni tampoco concretizó el número de actuaciones, contenía la solicitud al Gobierno Central de un Plan Especial de Empleo a imagen del que se había realizado para Extremadura y Canarias.

El *Pacto por Andalucía* fue una estrategia de implicación de toda la sociedad para salir de la crisis, diseñada por el Gobierno del Presidente José Antonio Griñán y continuada por el de la Presidenta Susana Díaz. Bajo esta rúbrica se han firmado ocho acuerdos sectoriales con las organizaciones de la sociedad civil, durante el año 2013. Siete de los actos tienen como objetivos generales desarrollos sectoriales y la generación de empleo: el *IV Pacto por el Turismo*⁸, el *Acuerdo por el Sector Agrario y el Medio*

*Rural*⁹, el *Pacto por la Cultura*¹⁰, el *Acuerdo por la Economía Social de Andalucía*¹¹, el *Pacto para la Promoción del Trabajo Autónomo*¹², el *Acuerdo por la Universidad Pública de Andalucía*¹³ y el *Pacto Andaluz por la Solidaridad y Cooperación Internacional*¹⁴. A estos se añadió un octavo *Pacto Andaluz por la Igualdad de Género*¹⁵, que acuerda entre otras medidas, la inclusión de la perspectiva de género con un carácter transversal en todos los ejes del *Pacto por Andalucía*.

El 22 de julio de 2014 se aprobó por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la *Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la competitividad* (en adelante, *Agenda por el Empleo*), que se establece como el marco de actuación de la nueva programación europea para

competencia desleal o la participación en la elaboración de planes de turismo, entre otras actuaciones.

9 Se firmó el 22 de marzo con la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores, la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos y con la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos.

10 Se firmó el 11 de abril con asociaciones relacionadas con el ámbito cultural.

11 Se firmó el 16 de junio con UGT-A, CCOO-A y con la Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía.

12 Firmado el 18 de junio de 2013 por las organizaciones tradiciones (CEA, UGT y CCOO) y otras organizaciones que representan a autónomos como CEAT-Andalucía. Las partes acuerdan el desarrollo de una normativa para promover el trabajo autónomo, el autoempleo y la cultura emprendedora (acceso a financiación, simplificación de trámites, apoyo a jóvenes, asociacionismo, etc.).

13 Se firmó el 19 de junio de 2013 con las diez universidades públicas andaluzas.

14 Se firmó el 24 de junio con la Coordinadora Andaluza de ONG para el Desarrollo, la Red Andaluza de Cooperación Universitaria para el Desarrollo, la Universidad Loyola Andalucía, el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional, UGT-A, CCOO-A, la Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía, Ecologistas en Acción, Unicef Andalucía, ACNUR Andalucía, la iniciativa ART del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia de la ONU para los refugiados, y las oficinas de la ONU Hábitat y Mujeres en España.

15 Presentado el 17 de mayo de 2013 para impulsar la presencia de la mujer en las diferentes parcelas de la vida política, económica y social, bajo el auspicio del Consejo Andaluz de Participación de la Mujeres. Firmado por las Asociaciones de Mujeres (más de 235.000 afiliadas). La CEA estuvo presente por la FAME.

8 Suscrito el 18 de febrero de 2013 con UGT-A, CCOO-A y CEA intenta fijar líneas estratégicas para evitar la

los siete años posteriores al anterior programa operativo que comprendió el período 2007 a 2013. Este texto supone el primer paso por parte de la Junta de Andalucía para la materialización de un nuevo acuerdo de concertación social, ya que los agentes económicos y sociales tienen un papel destacado en el seguimiento y evaluación, tanto de la Agenda como de los planes de actuación que de ella se deriven, y responde al instrumento de planificación estratégica regional con el objetivo de acelerar el crecimiento económico y el empleo. En este nuevo marco se desarrollará el octavo acuerdo de concertación social.

Hasta la fecha de redacción de este trabajo no se había presentado ni concretizado ningún documento oficial que continúe con la labor de los precedentes acuerdos de concertación social. A la vista del actual escenario político, en marzo de 2015, con la introducción de nuevas fuerzas en el Parlamento y la mayoría minoritaria para formar gobierno del Partido Socialista podríamos decir que el octavo acuerdo de concertación social se encuentra estancado y con él las grandes actuaciones en políticas activas de empleo. Las justificaciones pueden venir dadas por la investigación abierta contra las organizaciones sindicales andaluzas por presunta financiación ilegal o por la idea de introducir en los acuerdos de nuevos actores como la Confederación de Entidades para la Economía Social CEPES-A¹⁶ (El Correo de Andalucía, 10 de julio de 2014). Sobre este punto, el Gobierno Andaluz en la XI legislatura (véase capítulo dedicado al Gobierno en este anuario) mantenía el visto bueno, sobre todo, por Izquierda Unida, a que

las organizaciones de la economía social estuviesen presentes en el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, algo que contó con la negativa de la CEA (*El País*, 17 de marzo de 2013). Esto puede constituir una fricción de cara a la firma de un nuevo acuerdo ya que en la elaboración de la Agenda por el Empleo han participado los actores tradicionales de la concertación social CEA, CCOO-A y UGT-A a los que se ha añadido representantes de la economía social, trabajadores autónomos y consumidores.

El texto surgido ha sido un trabajo elaborado y consensuado, con diferentes borradores y reuniones durante 2014, a pesar de que su lanzamiento mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno se produjese el 2 de julio de 2013. El acuerdo establece que la Agenda por el Empleo se debía elaborar e implementar por los principios de participación, transparencia y evaluación sobre la base de principios de gobierno abierto, diálogo social y cooperación. Un primer borrador del texto se dispuso a finales del mes de abril de 2014, sobre la base de éste, se realizaron diferentes reuniones con las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía y con las organizaciones sociales, y se dispuso de un segundo borrador a principios de junio de 2014. El 18 de julio de 2014 se dio el visto bueno al documento que surge de ese proceso de diálogo y consenso entre los actores políticos y sociales. En esta última reunión participaron los Consejeros de Presidencia y de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, Manuel Jiménez Barrios y José Sánchez Maldonado, por la CEA su presidente Javier González de Lara y las Secretarías Generales de las organizaciones sindicales, Carmen Castilla por UGT-A y Francisco Carbonero por CCOO-A.

El texto recoge como principal objetivo la creación de empleo, estableciendo una relación de sub-objetivos en función de tres dimensiones con un total de 1.500 medidas. Las dimensiones y líneas que se recogen son:

16 Con esta organización del ámbito de la economía social, la Junta de Andalucía ha firmado diferentes pactos. En 2002, el primer Pacto Andaluz por la Economía Social; en 2006, el segundo Pacto Andaluz por la Economía Social, y un tercer pacto en diciembre de 2011 al que también se sumaron CCOO-A y UGT-A. Tras éstos se firmó otro pacto en 2013 como hemos visto dentro del Pacto por Andalucía.

- Dimensión económica: con actuaciones en investigación, innovación y especialización inteligente; desarrollo de la economía digital; renacimiento industrial de Andalucía.
- Dimensión ambiental y territorial: ecoeficiencia y energías renovables; cambio climático y prevención de riesgos; protección del medio ambiente y el territorio; movilidad sostenible.
- Dimensión social e institucional: promoción del empleo; inclusión social y lucha contra la pobreza; educación; transparencia y apertura de la administración y compromiso con el diálogo social.

El texto recoge la asignación financiera que se estima en un total de 45.305 millones de euros. De éstos, unos 24.191 millones provienen de diferentes partidas de la Administración General del Estado (13.813 millones de inversión regionalizable del Estado vía Presupuestos Generales del Estado; 1.241 millones de euros del Fondo de Compensación Interterritorial; 6.838 millones de euros de Fondos Europeos Plurirregionales; y 2.299 millones de euros de la deuda acumulada del Estado con Andalucía). Los 21.113 millones de euros restantes son la aportación de la Junta de Andalucía: 13.420 millones de recursos propios y 7.693 millones de euros de los Fondos Europeos (Agenda por el Empleo, 2014: 403-404). Algo novedoso en este documento es que fija el sistema de indicadores para la evaluación de las actuaciones y establece cómo se realizará, o el organismo que facilitará la información para realizar el seguimiento y evaluación. El objetivo que se fija la Agenda por el Empleo es superar los 3 millones de empleos en la región y elevar el Producto Interior Bruto hasta los 180.000 millones de euros. A principios marzo de 2015 quedó constituida una mesa de seguimiento de las medidas de la *Agenda por el Empleo*.

4. Los actores en la concertación social andaluza

Como se ha indicado con anterioridad, los sucesivos acuerdos en Andalucía a partir de 1993 se realizaron a tres bandas entre el Gobierno Autonómico y los agentes sociales representados por las organizaciones sindicales y por el empresariado. Las personas firmantes de los pactos pueden verse en la tabla 3.

La Junta de Andalucía ha estado representada en los acuerdos a través del Gobierno Autonómico en su más alto nivel. Así, el Presidente Manuel Chaves inaugura e instaura el diálogo social tripartito con la firma de los primeros acuerdos y su continuación hasta la firma del sexto acuerdo en 2005. El Presidente José Antonio Griñán, que tomó el relevo en la Presidencia de la Junta de Andalucía en abril de 2009, firma el séptimo acuerdo y deja al Consejero de Economía, Innovación y Ciencia, Antonio Ávila, la firma del *Acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía*, ante la presencia de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Hay que apuntar que en las negociaciones previas a la firma del acuerdo estuvieron presentes las diferentes Consejerías que tenían competencias o que debían realizar las actuaciones concertadas. El impulso de la concertación social recae en la Junta de Andalucía, según lo recogido en el artículo 37.12 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, con la finalidad de conseguir pleno empleo estable y de calidad.

4.1. El empresariado

La ostentación de la representatividad empresarial viene recogida en la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y establece que la representación institucional en defensa de los intereses generales del empresariado recae en aquellos

Tabla 3. Firmantes de los Acuerdos

	Junta de Andalucía	UGT-A	CCOO-A	CEA
Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía		Cándido Méndez Rodríguez		Manuel Otero Luna
Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva				
Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía	Manuel Chaves González	Juan Mendoza Castro	Julio Ruiz Ruiz	
IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva				Rafael Álvarez Colunga
V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía				
VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía		Manuel Pastrana Casado		
VII Acuerdo de Concertación social de Andalucía	José Antonio Griñán		Francisco Carbonero Cantador	Santiago Herrera León
Acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía	Antonio Ávila Cano			

Fuente: elaboración propia.

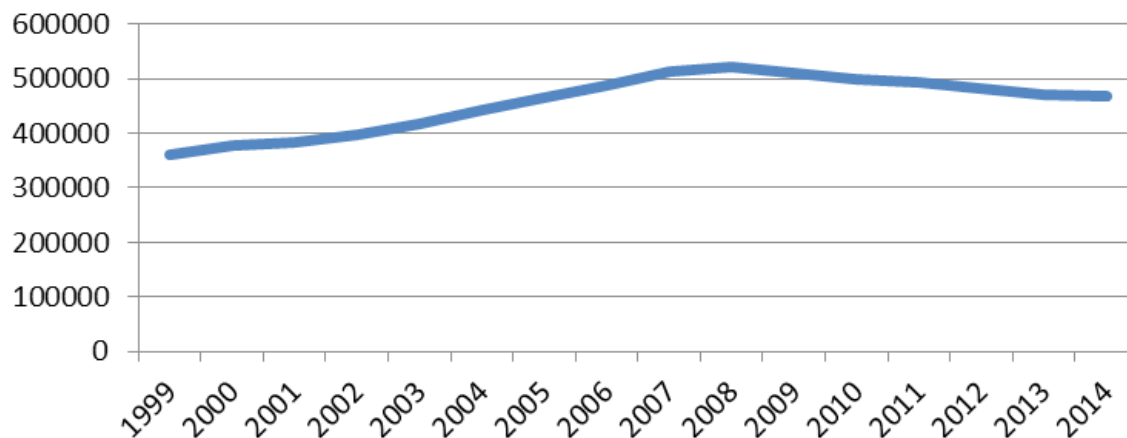
quienes cuenten con un 10 % o más de las empresas y personal trabajador en el ámbito estatal o el 15 % en el ámbito autonómico. El artículo 26, en su apartado 2, recoge, tanto para los sindicatos como para las organizaciones empresariales, el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de sus funciones que le reconoce la Constitución Española. La patronal ha estado representada por la CEA en todos los acuerdos tripartitos firmados. Esta organización, nacida en 1979, mantiene un carácter confederativo, al articularse territorialmente en organizaciones a nivel provincial y a nivel superior en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y en la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa y también, e intersectorial agrupando a fecha de 31 de diciembre de 2014, según reza en su memoria de actividades (CEA, 2015:38) a 108 organizaciones empresariales (8 territoriales, y 100 sectoriales), 11 organizaciones empresariales asociadas (2 territoriales y 9 sectoriales), 189 empresas y 1 entidad miembro asociada. En comparación con las entidades presentes en 2013, encontramos un descenso de 12 organizaciones de pleno derecho de carácter sectorial y de una empresa directamente asociada (CEA, 2014:32). En

su estructura, se ven representadas asociaciones empresariales de ámbitos variados y con diferente configuración (grandes empresas, PYMES y autónomos).

En el desarrollo de sus objetivos, que podríamos fijar en la defensa de la intereses empresariales (presente en más de 300 órganos de participación institucional) y la búsqueda de soluciones a los problemas de las empresas andaluzas (CEA, 2014 y 2015), la CEA afronta en este período temporal dos grandes retos: por un lado, el cambio en el liderazgo y, por otro lado, un reajuste necesario para mantener su viabilidad como organización.

En la sesión de 12 de diciembre de 2013, se convocó la Asamblea electoral, y se manifestó por parte de Santiago Herrero León su renuncia a la reelección y el consenso por parte del Comité Ejecutivo en la figura de Javier González de Lara para tomar las riendas de la organización (CEA, 2014). Santiago Herrero ha asumido durante más de diez años la presidencia de los empresarios en la región, y en él recayó la firma del sexto y séptimo acuerdo y del *Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía en 2013*. Javier González de Lara, que desde mayo de 2011 era el presidente de la Confederación

Gráfico 1. Evolución del número de empresas en Andalucía



Fuente: elaboración propia a partir de Indicadores Sociales de Andalucía, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

de Empresarios de Málaga, en enero de 2014 fue el único en presentar su candidatura a presidente de la CEA, presentando un total de 260 avales de organizaciones con derecho a voto, saliendo elegido con el 93,2 % de los votos emitidos por las 456 organizaciones que formaban el censo electoral (*El Diario*, 23 de enero de 2014).

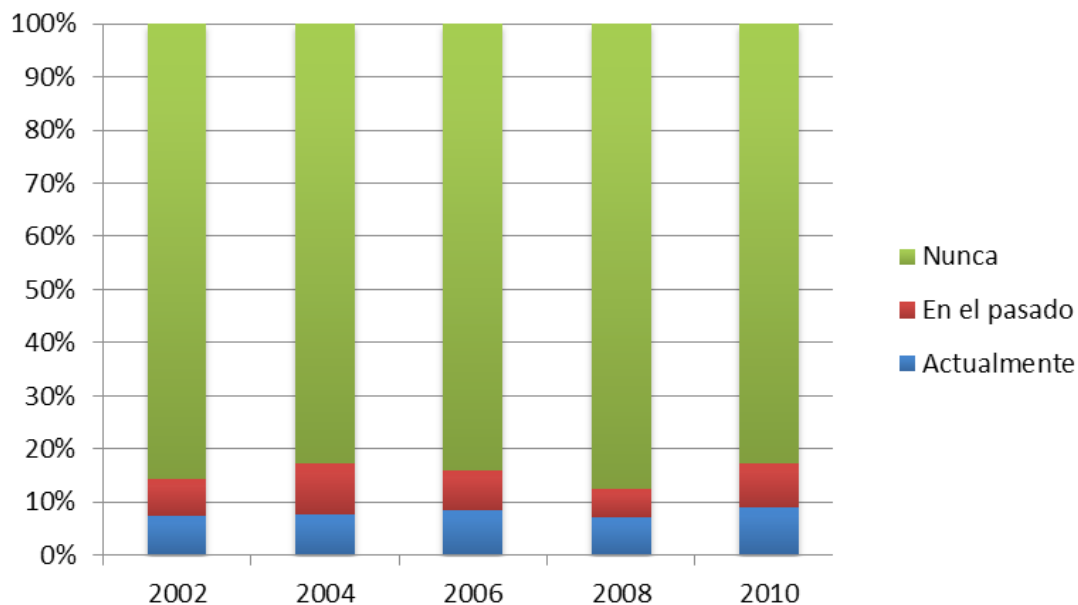
El segundo reto, según apuntan los medios de comunicación, se debe en parte a la situación financiera en la que se encontraba la CEA y que habría también influido en la salida de Santiago Herrero de la dirección de la patronal andaluza. La organización contemplaba un déficit de 12,4 millones de euros ante una situación provocada por la falta de ingresos por parte de la Junta de Andalucía y una disminución de los ingresos por cuotas de afiliación (*El País*, 15 de diciembre de 2013).

4.2. Los sindicatos

La consideración del carácter representativo a nivel autonómico viene definido en el artículo 7 de *Ley Orgánica de Libertad Sindical*. De acuerdo con él, gozarán de tal carácter aquellas organizaciones

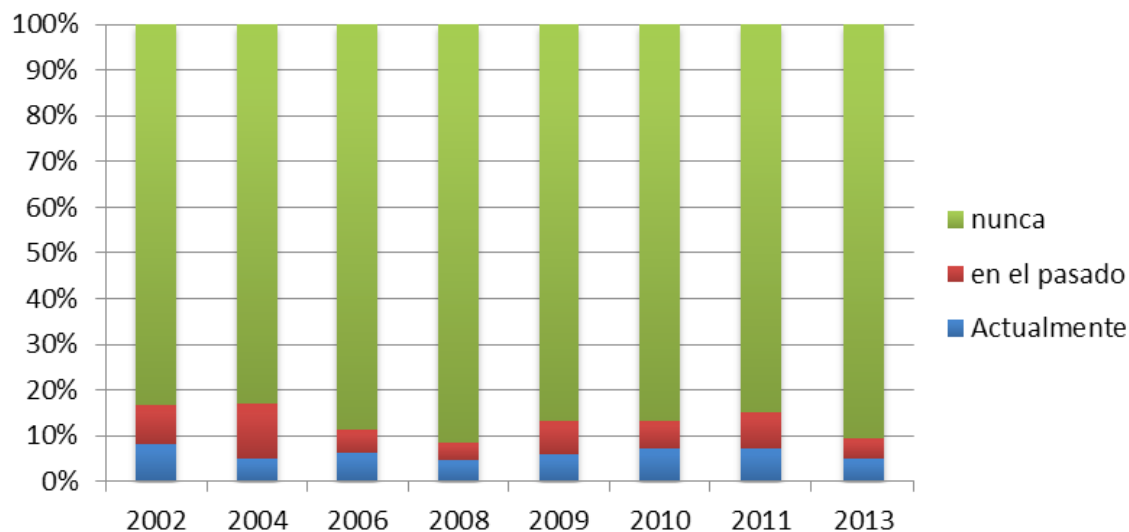
sindicales que tengan al menos el 15 % «de los delegados de personal y de los representantes...en los comités de empresa y en los órganos correspondientes de las Administraciones Públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes». Por lo tanto, la Ley de Libertad Sindical establece el carácter de sindicatos mayoritarios y limita el número de firmantes en nuestro caso a dos organizaciones que condensan la mayor parte de los delegados electos. Las otras organizaciones sindicales no llegan a ese mínimo requerido que les daría acceso a su incorporación como agentes en la concertación social. A nivel estatal, los datos a diciembre de 2013 muestran que solo CCOO y UGT pueden ser considerados como sindicatos más representativos.

Gráfico 2. Personas afiliadas a organizaciones sindicales en España



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Social Europea en las oleadas celebradas en 2002, 2004, 2006, 2008 y 2010.

Figura 3. Personas afiliadas a organizaciones sindicales en Andalucía



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Social Europea en las oleadas celebradas en 2002, 2004, 2006, 2008 y 2010 y de la Encuesta de la Realidad Social de Andalucía para 2009, 2011 y 2013.

Tabla 4. Representantes sindicales

Sindicato	Representantes
Comisiones Obreras	111.391
Unión General de Trabajadores	104.123
Unión Sindical Obrera	10.899
Central Sindical Independiente y de Funcionarios	9.960
Confederación General del Trabajo	4.845
Federación de trabajadores independientes de comercio	4.133
Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza	3.925

Fuente: Collado García *et al.*, 2014: 29.

En general, el sindicalismo, concretamente la afiliación sindical, no se encuentra muy arraigada en el sur de Europa en contraposición a otros modelos como el escandinavo caracterizado por una alta afiliación. En España y Andalucía las tasas de afiliación son muy bajas¹⁷ como se puede observar en las figuras dos y tres. Los porcentajes de población que responde positivamente a la pregunta ¿Está o ha estado afiliado/a alguna vez a un sindicato u organización similar? son minoritarios y la mayoría de los entrevistados manifiesta que nunca ha estado afiliado. Para el conjunto nacional, el porcentaje de afiliados no sobrepasa el 9 % de la población, encontrándonos en una situación en la que más del 80 % de la población no ha ejercido este derecho fundamental reconocido en nuestra Carta Magna. En Andalucía, los valores son similares a los nacionales en cuanto a las bajas tasas, pero éstas son un poco menores en términos de afiliación, con la excepción de la medición del año 2002 donde la tasa de afiliación era ligeramente superior en Andalucía.

El personal asalariado que trabaja por cuenta de terceros, ya sea éste laboral, funcionariado o

estatutario, elige por elecciones a representantes en las empresas o centros de trabajo. Si la empresa es pública o privada y tiene menos de 50 trabajadores son elegidos los delegados de personal, si la cifra es igual o superior a 50 se eligen los comités de empresa para personal contratado laboral, o las juntas de personal para el cuerpo de funcionariado. Los resultados de estas elecciones otorgan el reconocimiento de la mayor representatividad sindical, que como hemos visto le confiere a la organización una posición destacada en el ámbito institucional¹⁸. La cadencia en el mandato se establece cada cuatro años para los delegados de personal, miembros de comité y junta de personal. La tabla número cinco recoge los representantes sindicales en los comités de empresa a nivel provincial y para el total andaluz. A la vista de estos datos vemos que la renovación sigue un ciclo de subidas, hasta 2010 donde comienza a descender el número de representantes que tendrían que haber sido renovados o elegidos. Por provincias, se observa que la disminución se inicia antes en Cádiz, en 2008, siguiendo esta tendencia en 2010, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, y en 2011 Almería, Córdoba y Granada.

La tabla 6 recoge la participación en las elecciones a representantes sindicales en las diferentes provincias andaluzas. A nivel regional, la participación ha oscilado en una horquilla entre 78 %, la más alta en el período de 1990, y un 65 %, la más baja que encontramos para las elecciones de 2002. A nivel provincial, se observan algunas diferencias, de tal modo que la cuota de participación fue superior en la provincia de Granada, en 1997, dónde ascendió al 92,5 % y la menor cuota se observa en Huelva, en 2009, con un 54,5 %.

17 Para determinar el número de personas afiliadas a las organizaciones sindicales tendríamos dos opciones, una primera preguntárselo a ellas directamente, y una segunda preguntar a una muestra de la población y extrapolar los datos. En este trabajo se ha optado por la segunda, ya que las organizaciones sindicales no han facilitado su número de personas afiliadas.

18 La representatividad se basa en los resultados de las elecciones sindicales y no tiene en cuenta el número de afiliados a cada sindicato.

Tabla 5. Representación sindical en centros de trabajo con Comité de Empresa

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
1990	125	289	151	137	158	149	380	486	1.875
1995	145	316	173	177	177	172	368	513	2.041
2000	122	227	130	153	108	107	296	520	1.663
2001	163	286	146	143	74	81	488	351	1.732
2002	402	921	309	305	366	495	1.284	1.098	5.180
2003	934	1.561	962	1.041	790	713	2.328	2.114	10.443
2004	153	373	155	189	182	120	596	833	2.601
2005	180	276	184	219	136	131	644	665	2.435
2006	409	1.005	387	422	557	512	1.496	1.590	6.378
2007	993	1.742	1.010	1.055	950	663	2.664	2.770	11.847
2008	239	162	284	367	266	174	718	1.196	3.406
2009	280	227	223	318	204	137	807	900	3.096
2010	520	885	511	518	480	385	1.324	1.439	6.062
2011	883	1.721	934	1.046	749	682	2.215	2.522	10.752
2012	246	552	228	340	225	157	557	1.071	3.376
2013	224	493	271	172	169	195	625	848	2.997

Fuente: elaboración propia a partir de Indicadores Sociales de Andalucía, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Tabla 6. Participación en elecciones sindicales

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
1990	77,37	76,79	75,74	84,39	76,95	82,04	79,74	78,01	78,8
1995	75,61	72,49	74,56	73,83	68,53	78,13	80	69,74	73,77
1997	72,03	77,26	86,9	92,54	84,05	78,71	71,95	73,89	77,36
1998	74,3	78,74	65,31	65,59	65,46	74,34	82,64	69,26	73,1
1999	73	72,31	76,95	71,14	65,59	77,21	72,51	72,73	72,59
2000	69,87	74,83	75,75	77	77,74	77,17	65,57	59,35	67,43
2001	76,99	79,34	76,26	76,46	78,74	84,12	73,65	74,52	76,45
2002	69,93	69,3	71,8	67,95	62,15	72,57	67,48	57,58	65,84
2003	71,55	72,26	75,69	72,82	69,81	78,34	69,15	71,23	72,09
2004	71,63	70,25	76,95	72,01	64,91	69,77	59,63	68,74	68,09
2005	73,76	75,48	80,84	80,64	75,27	76,32	69,9	70,54	73,96
2006	70,34	66,4	73,05	73,55	68,19	74,14	68,06	60,9	67,8
2007	75	74,02	74,91	82,33	69,75	76,17	69,39	67,68	72,76
2008	75,99	72	73,79	71,35	63,69	67,63	63,8	66,52	68,5
2009	73,08	72,98	77,02	77,37	54,49	74,79	69,73	68,58	70,29
2010	65,61	64,2	69,78	68,36	64,22	68,9	66,13	56,46	64,06
2011	76,35	73,93	59,47	70,37	71,42	76,86	69,36	69,63	70,36
2012	73,77	73,04	66,81	67,72	66,82	62,82	67,46	67,25	68,48
2013	80,73	71,79	71,02	75,82	66,25	72,63	64,06	68,39	69,84

Fuente: elaboración propia a partir de Indicadores Sociales de Andalucía, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Refiriéndonos a los protagonistas de los acuerdos, Comisiones Obreras Andalucía estuvo representada en los primeros acuerdos por Julio Ruiz Ruiz. En él recayó la responsabilidad de la firma y negociación del primer acuerdo en 1993 y de los sucesivos hasta el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía firmado en 2001. El sexto acuerdo ya es firmado por Francisco Carbonero Cantador, que en el 9.º Congreso de CCOO-A, celebrado en diciembre de 2004, se hace con la Secretaría General de la sección andaluza del sindicato, la más numerosa en términos de afiliados. En efecto, a 31 de diciembre de 2011 contaba con 183.710 afiliados en Andalucía repartidos en un total de 345 secciones sindicales. Carbonero llegó a la Secretaría General en diciembre de 2004, de la mano de Julio Ruiz, quien después de 12 años al frente de la organización, dejó el paso a su Secretario de Organización. La renovación de la dirección de la organización se realiza cada cuatro años, tras este congreso de 2004 se han celebrado otros dos, el 10.º y en el 11.º Congreso, ambos celebrados en Sevilla. En el 11.º Congreso, celebrado en enero de 2013, Carbonero se presentó por un tercer mandato, donde obtuvo un respaldo considerable a su gestión por parte de los 322 delegados y delegadas presentes. Su candidatura obtuvo un 70,25 % de los apoyos y la composición de la Comisión Ejecutiva un respaldo del 73 %. Esta ejecutiva presenta un gran número de mujeres en los cargos, el 65 % de ellos son ocupados por una mujer, frente al 35 % por hombres. El segundo día de este congreso se votó el informe de gestión que fue aprobado por un 79 % de los votos de los delegados a favor (18 % de ellos en contra y 3 % se abstuvieron). El Programa de Acción y los Estatutos fueron secundados por el 99 % de las personas asistentes.

El segundo sindicato más representativo UGT-A estuvo representado en el primer acuerdo de 1993 por Cándido Méndez, que ascendió a Secretario

General de UGT en 1994. Juan Mendoza Castro firmó los acuerdos de 1995 y 1997, ya que en septiembre de 1998 fue nombrado miembro del Comité Económico y Social de la Unión Europea, cargo que todavía ostenta en representación de UGT. El resto de acuerdos, desde el cuarto, son firmados por Manuel Pastrana Casado. En el año 2013, a los pocos meses de la firma del Acuerdo para el Progreso económico y social de Andalucía, Manuel Pastrana dejó paso a Francisco Fernández Sevilla, quien había sido Secretario de Organización desde 2005. Después de seis meses en el cargo renunció a la Secretaría, sustituyéndolo Carmen Castilla Álvarez.

5. Conclusiones

Los sucesivos acuerdos de concertación social en Andalucía se han alcanzado sobre la base de la participación y el compromiso entre los agentes sociales, económicos y políticos, con la finalidad de lograr un mayor desarrollo regional y una modernización de la sociedad andaluza que propicie el pleno empleo. El modelo ha garantizado la paz social en el territorio y la estabilidad de las actuaciones al ser consensuadas por los actores involucrados en el diálogo social. En términos de gestión gubernamental, la concertación de políticas económicas y sociales con los actores sociales, sobre todo desde el primer acuerdo tripartito, provoca que la oposición parlamentaria se tenga que oponer a consensos sociales con el descrédito que ello provoca.

Los diferentes acuerdos se han establecido como una hoja de ruta con los objetivos y estrategias de la Junta de Andalucía para guiar a las organizaciones económicas y sociales, evitando y reduciendo la conflictividad entre ellas.

La entrada de España en la década de los ochenta en la Comunidad Económica Europea supuso la

integración a nivel nacional de la política de desarrollo regional condicionada económicamente por los objetos de carácter subvencionable. Este marco de actuación lleva consigo una influencia en los pactos sociales, algunas de sus implicaciones se han comentado en este trabajo. En la actualidad, la concertación social en el territorio andaluz queda vinculada a la *Agenda por Empleo* que como hemos visto queda supeditada al nuevo marco de actuación para el septenio 2013-2020.

6. Bibliografía

- IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva, 1999.
- V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, 2001.
- VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, 2005.
- VII Acuerdo de Concertación social de Andalucía, 2009.
- Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, 1993.
- Acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía, 2013.
- Agenda por el Empleo, Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad, 2014.
- COLLADO GARCIA, Luis; ROMERO RODENAS, María José; TARANCÓN PÉREZ, Encarna y TRI-LLO PÁRRAGA, Francisco (2014): *La representación de los trabajadores y trabajadoras en la empresa*. Albacete, Editorial Bormazo.
- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCIA (2014): *Memoria de actividades 2013*.
- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCIA (2015): *Memoria de actividades 2014*.
- GRÑAN MARTINEZ, José Antonio (2005): *La concertación social, una herramienta clave para el progreso de Andalucía*. Documento de la Consejería de Economía Ciencia y Empresa, Sevilla.
- Estatuto de Autonomía de Andalucía, 2007.
- JEREZ MIR, Miguel y REAL DATO, José (2002): «Las organizaciones empresariales en Andalucía» en MOYANO ESTRADA, Eduardo y PÉREZ YRUELA, Manuel (eds.): *La sociedad andaluza*. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.
- MORENO VIDA, María Nieves (2013): «Los acuerdos de concertación social, con especial atención al acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía», en *Temas Laborales*, n.º 120, pp. 85-122.
- Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva, 1995.
- Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, 1997.
- SÁNCHEZ MOSQUERA, Marcial (2014): «La concertación social en Andalucía, 1993-2013. Balance económico y discusión sobre el modelo regional», *Temas Laborales*, n.º 126, pp. 201-231.



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

**LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO
DE 2014 EN ANDALUCÍA**

Carmen Ortega Villodres
Universidad de Granada

Francisco Manuel Silva Ardanuy
Universidad Pablo de Olavide

1. Introducción

Este trabajo analiza los resultados de las elecciones al Parlamento europeo del 25 de mayo de 2014 en Andalucía. Estas fueron las séptimas consultas europeas celebradas desde 1987 y las segundas de la crisis económica iniciada a finales de 2008, cuando la economía española entró en recesión. En esta ocasión, la población española fue convocada a elegir 54 representantes en la cámara europea. En clave española, éstas representaban la primera cita electoral de ámbito nacional, transcurridos dos años y medio desde la celebración de las últimas consultas generales en noviembre de 2011, que otorgaron una amplia mayoría parlamentaria al PP. En clave andaluza, las consultas europeas eran las primeras convocatorias en las que la población andaluza era llamada a las urnas tras las elecciones autonómicas de marzo de 2012, la formación de un gobierno de coalición entre el PSOE, además de la renovación del liderazgo político de las tres formaciones con representación en la Cámara autonómica. En este marco, nuestro análisis de las consultas de 2014 en Andalucía, presta especial atención a dos dimensiones del comportamiento electoral, la participación y la orientación partidista del voto. El análisis de la participación política intentará determinar en qué medida el 41,9 % de votos emitidos en las consultas europeas de 2014, se enmarca en la evolución electoral andaluza, en este tipo de convocatorias y en el de los distintos procesos celebrados en Andalucía, desde 1977. Por lo que se refiere a la orientación partidista del voto, examinaremos las preferencias electorales de la población andaluza, en qué

medida éstas se concentraron en los dos partidos mayoritarios y los cambios producidos en relación a las anteriores convocatorias europeas de 2009 en particular y en la evolución del sistema de partidos andaluz en general, desde las consultas locales de 2011. Estos dos componentes se analizarán en un triple marco —a nivel autonómico, provincial y por tramos de población de los municipios—, en un intento de ofrecer algunas claves interpretativas de los resultados de estas convocatorias en Andalucía.

Formalmente, el trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera introduce el contexto institucional y político de las convocatorias de 2014. El segundo y tercer apartado analizan respectivamente la participación electoral y la orientación partidista del voto de los andaluces en estas consultas. En la última sección se presentan las principales conclusiones de nuestro estudio.

2. El marco político e institucional de las convocatorias Europeas de 2014

El análisis del comportamiento electoral de la población andaluza en las pasadas elecciones europeas hay que contextualizarlo en un triple marco: el tipo de convocatorias, su ubicación en el calendario electoral y el contexto nacional, tanto en lo referente a la situación económica y política del país en el que se celebraron. El paradigma dominante en el estudio de las elecciones europeas ha sido el de considerarlas como consultas de segundo orden. Esta perspectiva fue elaborada por Reif y Schmitt (1980), en función del grado de importancia política que la ciudadanía

y los partidos en general atribuyen a los distintos procesos electorales en los sistemas europeos de gobierno multinivel. Los autores distinguieron dos categorías de elecciones: de primer y de segundo orden. Las consultas «de primer orden» son vistas como las más importantes y de mayor trascendencia política en la medida en la que afectan a la formación del Gobierno central. Dentro de esta categoría se incluyen las elecciones generales en los sistemas parlamentarios como el español y las consultas presidenciales en los sistemas presidencialistas. El resto de convocatorias —locales, regionales y especialmente las europeas— figurarían como elecciones de segundo orden en los estados miembros de la Unión Europea, en la medida en que determinan la composición de órganos de una menor importancia política. Resulta interesante observar como los asuntos europeos apenas son mencionados en el resto de elecciones de «primer orden» y como en las elecciones europeas configuradas como elecciones de «segundo orden» sólo vota la mitad del censo.

De acuerdo con este paradigma, en las elecciones europeas son de esperar, entre otros comportamientos, un menor grado de participación ciudadana y una mayor fragmentación electoral que en las consultas generales, dando lugar a la conformación de diferentes sistemas de partidos. Así, la menor importancia política de las elecciones europeas reduce, por un lado, los incentivos para la movilización electoral y por otro, para emitir un voto *útil*, por lo que los partidos minoritarios y de nueva creación recibirán un mayor respaldo electoral que en las convocatorias de primer orden. En consecuencia, el apoyo electoral de los partidos mayoritarios será también menor. Además, las distintas elecciones europeas se han celebrado al amparo de una normativa electoral estatal que, en líneas generales, reproduce el sistema electoral aplicado en las elecciones al Congreso de los Diputados, con dos

particularidades importantes: en primer lugar, para las elecciones al Parlamento Europeo el conjunto del territorio español constituye una única circunscripción electoral. En segundo lugar, en las consultas europeas no se aplica una barrera legal en el proceso de reparto de los escaños, de tal forma que todas las candidaturas pueden participar en el mismo. Estas dos circunstancias, junto con el elevado número de representantes a elegir, 50 parlamentarios europeos en 2009 y 54 en 2014, contribuyen a la producción de resultados altamente proporcionales, de tal forma que los partidos minoritarios tienen mayores posibilidades de conseguir representación que en las generales o andaluzas, al reducirse la barrera efectiva, es decir, el mínimo número de votos necesarios para obtener un escaño. Dada su *menor* importancia política, las consultas europeas ofrecen también una oportunidad de bajo coste para que el electorado pueda mostrar su descontento con los partidos mayoritarios en general y con el partido en el gobierno en particular, ya sea absteniéndose o votando a otras formaciones. Además, la configuración institucional de la Unión Europea es compleja, lo que dificulta el control político que en democracia debe ejercer directamente la ciudadanía.

En España, las elecciones europeas han tendido a arrojar, como promedio, los niveles más bajos de participación en relación a los otros dos tipos de procesos electorales de ámbito nacional —generales y locales— (véase la tabla 1). La participación en los comicios europeos ha ido decreciendo desde las primeras elecciones al parlamento Europeo celebradas en España en 1987, donde 7 de cada 10 electores acudieron a las urnas, hecho que dio paso en las elecciones de 1999 a que esa cifra se situara ya en que sólo 6 de cada 10 ciudadanos llamados a votar lo hiciera. En las tres últimas convocatorias (2004, 2009 y 2014) el número de ciudadanos españoles que participaban, apenas llegaba a la mitad del

censo (45,14 %, 44,9 % y 43,8 % en cada caso). Del mismo modo, las elecciones europeas son también los procesos electorales más abstencionistas en el ámbito andaluz. En concreto, en el marco de la evolución electoral andaluza desde 1977 hasta 2014, las consultas europeas son las que registran, en términos medios, los porcentajes más bajos de participación (52,2 %), seguidas por las locales (64,7 %), las andaluzas (68,3 %) y las generales (73,5 %). De esta forma, las consultas europeas se configuran como convocatorias de *cuarto orden*, atendiendo al grado de movilización electoral en Andalucía. Por otra parte, la fragmentación electoral ha tendido a ser mayor en las consultas europeas que en las de ámbito nacional en España, reflejo de un mayor apoyo a pequeños partidos y a formaciones políticas de nueva creación. No obstante, los resultados de las consultas europeas en España muestran un alto grado de conexión con la principal arena de competición electoral (Montero *et al.*, 1992). En contraposición, en el ámbito andaluz, la fragmentación electoral, como promedio, ha sido similar en las convocatorias nacionales, autonómicas y europeas (hasta 2014), registrando los comicios municipales los niveles más altos. Las consultas europeas de 2014, con un valor del número efectivo de partidos electorales (NEPE) de 4,6, han empujado al alza la media de la fragmentación registrada en este tipo de convocatorias desde 1987.

De esta forma, las convocatorias europeas han tendido a reproducir, tanto en el ámbito español como en el andaluz, las características de una consulta de segundo orden, atendiendo a los niveles de participación ciudadana y, en menor medida, a los de fragmentación electoral. Estas no han introducido, hasta 2014, cambios importantes en la estructura de la competencia partidista en relación a las convocatorias de primer orden. Así, el hecho de que los principales partidos políticos de ámbito nacional

Tabla 1. Participación y fragmentación electoral en Andalucía (1977-2014)

Elecciones	Año	Participación (%)		NEPE
		Andalucía	España	Andalucía
Legislativas	1977	78,5	78,8	3,7
Legislativas	1979	68,6	68,0	4,1
Legislativas	1982	78,7	80,0	2,4
Legislativas	1986*	70,8	70,5	2,7
Legislativas	1989	69,3	69,7	3,0
Legislativas	1993	76,2	76,4	2,7
Legislativas	1996*	78,0	77,4	3,2
Legislativas	2000*	68,8	68,7	2,8
Legislativas	2004*	75,9	75,7	2,5
Legislativas	2008*	74,7	73,9	2,3
Legislativas	2011	68,9	68,9	2,8
Legislativas	Media	73,5	73,5	2,9
Locales	1979	61,8	62,9	4,4
Locales	1983	66,3	67,7	2,8
Locales	1987*	66,6	69,4	3,8
Locales	1991	61,1	62,8	3,6
Locales	1995	68,8	69,9	4,0
Locales	1999*	64,6	64,0	3,8
Locales	2003	65,7	67,4	3,7
Locales	2007	61,6	63,8	3,5
Locales	2011	65,8	66,2	3,6
Locales	Media	64,7	66,0	3,7
Autonómicas	1982	66,3	-	3,0
Autonómicas	1986*	70,7	-	3,3
Autonómicas	1990	55,3	-	3,1
Autonómicas	1994*	67,3	-	3,2
Autonómicas	1996*	77,9	-	3,0
Autonómicas	2000*	68,7	-	2,9
Autonómicas	2004*	74,7	-	2,8
Autonómicas	2008*	72,7	-	2,6
Autonómicas	2012	60,8	-	3,0
Autonómicas	Media	68,3		3,0
Europeas	1987*	65,8	68,5	3,3
Europeas	1989	52,7	54,7	3,3
Europeas	1994*	67,2	59,1	3,1
Europeas	1999*	63,6	63,1	3,0
Europeas	2004	40,9	45,1	2,3
Europeas	2009	41,7	44,9	2,5
Europeas	2014	41,9	43,8	4,6
Europeas	Media	52,2	53,4	3,2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

*: Indica que fueron elecciones concurrentes.

NEPE: Número Efectivo de Partidos Electorales.

concurran y dominen los distintos tipos de procesos hace que la interacción entre el escenario nacional, autonómico y europeo cobre especial importancia, en función del contexto político y de la ubicación de las convocatorias en el calendario electoral.

La segunda consideración, relacionada con el calendario político de las elecciones europeas, se refiere a su convocatoria en relación a las últimas elecciones nacionales. En general, cuanto menos distancia temporal medie entre las consultas generales y las europeas, éstas últimas pueden ser interpretadas como una segunda vuelta de las nacionales, con un menor grado de movilización política y un mayor grado de protagonismo de los asuntos europeos sobre los nacionales. Por el contrario, cuanto más alejadas están en el tiempo de las anteriores convocatorias y más cercanas de las siguientes, se abre la posibilidad de que sean consideradas como unas elecciones primarias de las generales, despertando un mayor grado de interés y de movilización, con un mayor protagonismo de los asuntos nacionales sobre los de ámbito superior.

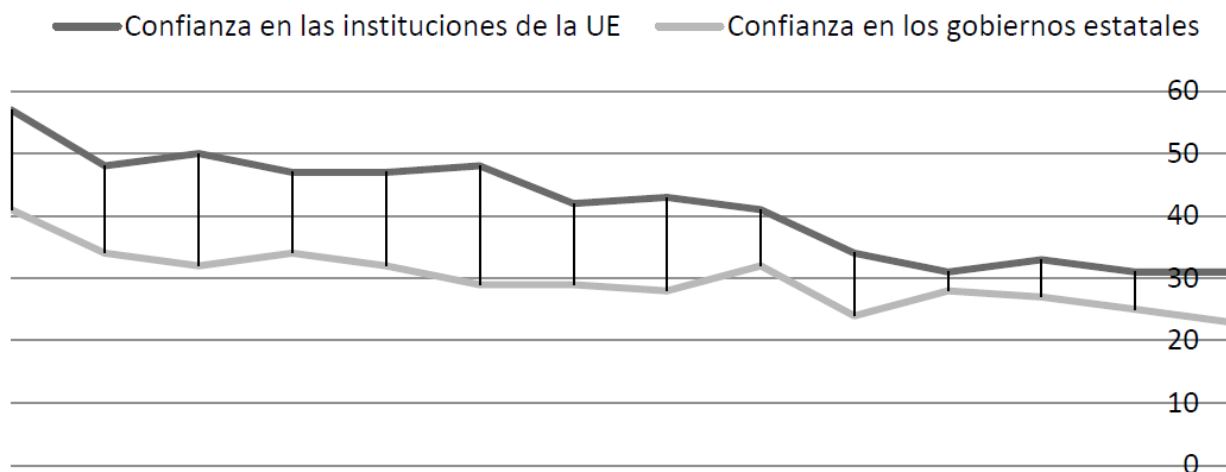
Centrándonos en las elecciones del 25 de mayo de 2014, éstas fueron las séptimas consultas europeas celebradas en España, desde las primeras elecciones de 1987. Los españoles fueron llamados a elegir a 54 parlamentarios europeos, presentándose un total de 39 candidaturas, cuatro más que en 2009. En esta ocasión, al igual que las convocatorias de 2004 y 2009, las elecciones europeas no coincidieron con ningún otro proceso electoral, ni en el ámbito nacional ni en el autonómico. Por lo que se refiere a su ubicación en el calendario político, las pasadas elecciones europeas se convocaron transcurridos más de dos años desde la celebración de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 y de las andaluzas en marzo de 2012, habiéndose superado, por tanto, el ecuador de las dos actuales legislaturas. Transcurre del mismo modo un año hasta la

celebración de las elecciones municipales y autonómicas del 25 de mayo de 2015 con la excepción de las elecciones autonómicas de la Comunidad Andaluza, celebradas de manera anticipada el 22 de marzo de 2015. Además, ésta era la primera cita electoral en que los dos principales partidos tenían que medir sus fuerzas respectivas en el conjunto nacional y también en Andalucía, por lo que éstas podrían ser consideradas como un barómetro político de la opinión pública. Estas dos circunstancias, primera cita de ámbito nacional convocada tras dos años de celebración de las consultas generales, propició que los temas de política nacional, al igual que en anteriores procesos, adquirieran mayor relevancia que los europeos, a pesar de la cada vez mayor percepción ciudadana de la importancia de las instituciones comunitarias en la formulación de las políticas económicas de los Estados miembros.

En clave europea, las consultas del 25 de mayo de 2014 fueron las primeras celebradas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que acentuaba la necesidad de aumentar la vinculación política entre el parlamento Europeo y la Comisión. Por primera vez se podía elegir la Presidencia de la Comisión (Art.17 TUE). En este sentido los partidos concurrentes presentaron sus candidaturas a presidir la Comisión antes de la cita electoral. Esto, permitió a su vez una mayor difusión de las distintas propuestas para el Gobierno de la Unión así como debates entre las candidaturas, celebrados en abril y mayo de 2014 entre los candidatos Jean Claude Juncker (Partido Popular Europeo), Martin Schulz (Partido Socialista Europeo), Guy Verhofstadt (Alianza de los Liberales y Demócratas) y Ska Keller (Verdes Europeos).

Por lo que se refiere al contexto económico y político nacional de las consultas europeas de 2014, éstas fueron las segundas convocatorias europeas de la crisis económica, iniciada en 2008. La económica española entró en recesión el último trimestre de

Gráfico 1. Confianza en las instituciones europeas y en los Gobiernos estatales (mayo de 2007-noviembre de 2013)



Fuente: ARES-CASTRO CONDE, C. (2014): «Elecciones europeas 2014; lo viejo y lo nuevo», *Boletín CeDe-USC*.

2008, apenas seis meses después de la celebración de las elecciones generales en las que el PSOE logró una ajustada victoria electoral, que le permitió seguir en el Ejecutivo, pero sin un acuerdo parlamentario con otras formaciones. Ante el continuado deterioro de la situación económica, la ciudadanía española castigó al PSOE en las urnas en las convocatorias europeas de 2009 y, tras las medidas de ajuste aprobadas desde el verano del 2010, en las locales de mayo de 2011. En las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, la ciudadanía española otorgó un amplio respaldo electoral al PP, en la expectativa de que como principal partido en la oposición condujese al país a la recuperación económica y con una holgada mayoría parlamentaria para poder implementar sus políticas económicas. No obstante, los recortes y las medidas económicas aprobadas por el gobierno de Rajoy, desde el inicio de la legislatura no condujeron a la esperada recuperación económica y defraudaron las expectativas generadas en cuanto a su gestión, a pesar del leve crecimiento de la

economía registrado a finales de 2013 y principios de 2014. Estos hechos, junto con los numerosos casos de corrupción, contribuyeron a una pérdida de confianza de la ciudadanía, según indican los estudios del CIS, en los dos partidos mayoritarios y en sus políticas —que en las dos legislaturas de la crisis (2008 y 2011) se han alternado en el gobierno— para dar solución a la crisis económica y que también se trasladó a una pérdida de confianza en la actividad política. Así, desde abril de 2010, la «clase política, los partidos políticos y la política en general» es, en opinión de la ciudadanía española, uno de los principales problemas de España —entre el segundo o el cuarto, con un porcentaje de respuesta que ha oscilado entre el 20 y el 30 %, según muestran los sondeos del CIS—. Por su parte, a finales de 2013 la corrupción y el fraude eran la segunda preocupación de los españoles. Entre la ciudadanía que mencionan a la clase política, a los partidos y a la actividad política en general como uno de los principales problemas de España, domina una actitud de rechazo a

los dos principales partidos —PP y PSOE— y a sus líderes. Entre los principales motivos de insatisfacción, la ciudadanía considera que los dos principales partidos no tienen a gente preparada, que estén implicados en casos de corrupción, sometidos a los grandes grupos económicos y que no se preocupen por los intereses de la gente (CIS, 2011).

Así pues, el contexto político español, de crisis económica y de crisis de legitimidad política englobó al proceso electoral. La estrategia adoptada por los dos principales partidos fue la de centrar su campaña electoral en la situación económica española. Por su parte, IU y otras formaciones focalizaron su campaña en la crítica al bipartidismo (nótese que los argumentos de estas fuerzas pusieron de manifiesto el grado de coincidencia entre el Partido Popular Europeo (PPE) y el Grupo Socialistas y Demócratas (S&D) en las votaciones desarrolladas en el Parlamento en el periodo 2009-2015 donde ambos grupos votaron conjuntamente el 73 por ciento de los casos de manera general y en el 66 por ciento de medidas monetarias y relacionadas con el empleo), la troika europea y a las políticas de ajuste adoptadas, dando especial relevancia los elementos discursivos relativos a los efectos de la modificación del artículo 135 CE así como de la LO 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Estas elecciones europeas planteaban también repercusiones importantes para la vida política andaluza. El liderazgo autonómico de los principales partidos con representación en la cámara autonómica afrontó en estas consultas el reto y la oportunidad de medir sus respectivas posiciones en el ámbito andaluz. Tras la celebración de las consultas andaluzas de 2012, el PP revalidó la victoria electoral de las consultas locales y generales de 2011 en Andalucía y logró ser, por primera vez, el partido más votado en este tipo de convocatorias, pero sin obtener la mayoría absoluta de los escaños. El acuerdo alcanzado

por el PSOE e IU posibilitó la formación de un gobierno de coalición entre las dos formaciones. La estabilidad del gobierno de izquierdas se vio amenazada dos meses antes de las consultas europeas cuando la Presidenta de la Junta de Andalucía retiró sus competencias sobre vivienda a la Consejería de Fomento y Vivienda. Aunque la crisis se cerró rápidamente, ésta despertó dudas sobre la estabilidad de la coalición y sobre la conveniencia de convocar elecciones anticipadas en Andalucía. Para los líderes de las tres principales formaciones andaluzas, éstas eran las primeras elecciones que afrontaban como máximos responsables en la dirección de sus respectivas formaciones. Así, el 16 de junio de 2013, Antonio Maíllo fue elegido Coordinador General de IU con el 83,8 % de los votos de la XIX Asamblea de IULV-CA, sustituyendo a Diego Valderas. Susana Díaz fue elegida nueva presidenta de la Junta de Andalucía tras el debate de investidura celebrado los días 4 y 5 de septiembre de 2013, obtuvo 58 votos favorables correspondientes al PSOE-A e Izquierda Unida frente a 48 votos en contra emitidos por el Partido Popular, tras la dimisión de José Antonio Griñán y habiendo sido elegida Secretaria General del PSOE-A en noviembre de ese año. José Manuel Moreno Bonilla, accedió a la Presidencia del PP-A, sustituyendo a Juan Ignacio Zoido al frente del partido, en marzo de 2014. Por lo tanto, en clave de política autonómica, las elecciones europeas para las tres formaciones con representación parlamentaria podrían contribuir a reforzar o debilitar, dependiendo de sus resultados, a su liderazgo político.

3. Participación Electoral

En las elecciones europeas del pasado 25 de mayo 2014, el 41,9 % de la población andaluza acudió a las urnas, frente al 43,8 % de participación

registrada en el conjunto de España. Estas cifras se sitúan claramente por debajo de los niveles medios de movilización ciudadana en este tipo de convocatorias, tanto en el ámbito español (53,4 %) como en el andaluz (52,2 %). En el marco de la evolución electoral española, las consultas de 2014 han sido los segundos procesos europeos más abstencionistas. En la misma línea, la abstención electoral en los procesos de 2014 ha sido la tercera más alta en este tipo de convocatorias en Andalucía, solamente superada por las registradas en 2004 y 2009. La elevada abstención que esa cifra supone tanto en el ámbito español como en el andaluz, puede ser atribuible, entre otros, a factores relacionados con la naturaleza de las consultas europeas en particular y con el proceso de integración europea en general. El calendario electoral en el que tuvieron lugar las consultas de 2014 y la situación económica y política del momento pueden haber contribuido también a esta alta desmovilización del electorado y también a su leve descenso respecto a 2009.

En primer lugar, las pasadas elecciones europeas, como las dos anteriores convocatorias, no coincidieron con ningún otro proceso electoral. Las consecuencias políticas y electorales de la celebración de elecciones concurrentes en Andalucía han sido analizadas en varios trabajos (Montabes y Ortega, 2008); entre éstas, podemos destacar el incremento de la participación electoral que la simultaneidad produce. En concreto, de las siete elecciones europeas celebradas desde el año 1987, dos convocatorias —en 1987 y en 1999— han coincidido en el ámbito nacional con los comicios municipales; en el caso andaluz, las elecciones europeas de 1994 se celebraron de forma simultánea con las autonómicas. En las tres ocasiones —1987, 1994 y 1999— en las que elecciones al Parlamento europeo han coincidido con otros procesos en Andalucía, la participación ha sido superior que en las cuatro convocatorias no

concurrentes, las de 1989, 2004, 2009 y 2014. Con todo, es de destacar la alta abstención electoral, por debajo del 55 %, registrada en las tres últimas convocatorias no concurrentes en relación a 1989 (52,7 %), que también se celebraron en solitario.

Entre los principales condicionantes institucionales de las pautas diferenciadas de movilización electoral registradas en 1989 y en las tres últimas consultas europeas, se ha de considerar su ubicación en el calendario electoral. Así, las consultas europeas de 1989, celebradas en el tercer año de la legislatura iniciada en 1986, suscitaron en clave interna mayor interés que las elecciones europeas de 2004 y 2009, en la medida en la que las primeras podían ser interpretadas como una especie de elecciones primarias de las próximas generales¹. De hecho, los resultados de la convocatoria de junio de 1989 propiciaron, entre otros factores, que el PSOE convocara elecciones generales en octubre de ese mismo año. En contraposición, las consultas europeas de 2004 se celebraron dos meses después de las elecciones generales y andaluzas de marzo y las de 2009² con poco más de un año de diferencia en relación a los procesos de 2008, por lo que fueron interpretadas por el electorado como una segunda vuelta de las generales, despertando un menor interés. Entre ambos extremos (1989 y 2004-2009) las elecciones de 2014 se celebraron con una diferencia de más de dos años en relación a las últimas consultas generales y

1 Podría resultar de interés notar el comportamiento frente a una materia de naturaleza europea como la aprobación del texto por el que se establecía una Constitución para Europa que fue sometida a referéndum del 20 de febrero de 2005 y que en Andalucía registró una participación del 40,68 % de los cuales el 83,24 % votó afirmativamente frente a un 11,64 % de votos contrarios.

2 En concreto, las consultas europeas de 2004 fueron planteadas por el PP como una segunda vuelta de las generales, en las que el electorado tendría la oportunidad de expresar sus preferencias electorales, sin estar condicionado por la inmediatez de los atentados del 11-M y de la excepcionalidad de los procesos generales de 2004, una vez que ya habían transcurrido dos meses desde estos acontecimientos.

andaluzas, lo que les otorgaba una mayor relevancia política en clave de política nacional y autonómica, que los anteriores procesos. No obstante, la mayoría absoluta del PP y el desgaste político del partido en el Gobierno y del principal partido de la oposición, según indicaban los estudios demoscópicos, hacía poco probable que el Presidente del Gobierno convocase elecciones de forma anticipada y que por el contrario, intentase agotar el mandato, en la medida en la que éstos le otorgaban una victoria electoral en el conjunto nacional, a pesar de la pérdida de apoyos.

De esta forma, los comicios europeos de 2014 reproducen, tanto en el ámbito español como en el andaluz, la pauta de una baja movilización ciudadana en las elecciones europeas cuando éstas se celebran en solitario, situándose en la línea de los procesos de 2004 y 2009. A pesar de que las elecciones europeas de 2014, se celebraron con más de dos años de diferencia respecto a las últimas elecciones generales y andaluzas, lo que les otorgaba mayor relevancia política en clave nacional y autonómica, como barómetro de opinión pública, esta se tradujo, no obstante, en un leve incremento de la movilización respecto a 2009. Como hipótesis interpretativa de la baja concurrencia a las urnas en las pasadas consultas europeas se puede sugerir además que el contexto nacional en el que tuvieron lugar éstas, marcado por la crisis económica³ y la creciente desafección ciudadana hacia la política en general y hacia el bipartidismo en particular pudo además haber contribuido a la desmovilización de una parte del electorado, que vio la oportunidad de castigar a los dos grandes partidos en unas consultas sin repercusiones políticas inmediatas sobre la

sostenibilidad del gobierno. Nótese que el punto de partida para las dos fuerzas mayoritarias a la luz de los resultados de las elecciones europeas de 2009 era aglutinar el 80,80 % de los votos emitidos en el conjunto del Estado (12.812.161 votos) y el 87,81 % de los votos emitidos en Andalucía (2.307.747 votos).

4. La participación electoral por provincias

Si analizamos las cifras de participación electoral registradas a nivel provincial en las consultas europeas de 2014 y las situamos en el marco de la evolución electoral de Andalucía, podemos realizar, entre otras, las siguientes consideraciones.

a) La primera característica a destacar es la continuidad en la distribución geográfica de los niveles de participación electoral, de tal forma que las provincias más participativas y más abstencionistas suelen ser las mismas en los distintos tipos de elecciones (Montabes y Ortega, 2007 y 2008; Ortega y Trujillo, 2010). Si nos centramos en las elecciones europeas (véase tabla 2), Cádiz y Huelva han sido las dos provincias más abstencionistas en todo el periodo, excepto en las consultas de 1999 en las que Málaga fue la segunda menos participativa. Cádiz y Huelva fueron también las dos provincias más abstencionistas en 2014, con un porcentaje de participación del 36,8 % y del 37,6 %, respectivamente. Por el contrario, Jaén ha sido la provincia más participativa, seguida por Córdoba en todas las consultas del periodo. Así, en las últimas elecciones europeas, Jaén ocupó la primera posición en niveles de participación entre las ocho provincias, con un porcentaje del 48,7 % y Córdoba la segunda, con el 44,5 %. A continuación, dos provincias registraron cifras similares de participación, Sevilla

³ Tómese como referencia los resultados del CIS de Mayo de 2014 en la que la ciudadanía que fue entrevistada calificaba la situación política general de España como «muy mala» en el 46,6 % de las personas encuestadas, de «mala» en el 32,3 % y de «regular» en el 15,5 %.

Tabla 2. Participación electoral en las elecciones europeas en Andalucía por provincias (1987-2014)

	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	Media
Almería	66,08	50,42	67,87	63,51	41,67	42,31	37,82	51,48
Cádiz	58,78	45,76	60,09	58,72	32,38	34,34	36,80	45,25
Córdoba	71,38	58,05	72,87	70,16	46,14	46,03	44,47	57,19
Granada	66,80	53,27	69,08	64,94	45,96	44,98	43,34	54,51
Huelva	62,85	48,56	62,31	65,09	35,46	38,26	37,58	48,50
Jaén	74,13	61,50	75,16	71,38	51,87	51,16	48,72	61,05
Málaga	66,66	50,86	64,13	59,88	38,51	39,31	40,47	50,15
Sevilla	67,05	53,85	68,51	62,57	40,49	42,33	44,36	53,01
Total Andalucía	65,80	52,70	67,20	63,60	40,90	41,74	41,85	52,2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

y Granada, con un porcentaje del 44,4 % y del 43,3 %, respectivamente.

b) Hasta las consultas de 2009, se había registrado un paralelismo muy acusado entre las fluctuaciones de la participación a nivel regional y las producidas a nivel provincial en las distintas convocatorias europeas celebradas desde el año 1987, con independencia del peso demográfico de cada una de las provincias. Así, cuando aumentaba o descendía la participación electoral en Andalucía también lo hacía en todas las provincias, con la excepción de las elecciones europeas de 1999 en las que la participación electoral descendió en todas las provincias andaluzas, excepto en Huelva. En este marco, las elecciones europeas de 2014, al igual que las de 2009, han roto con esta dinámica, ya que no todas las provincias han tenido el mismo comportamiento: así, la participación electoral descendió en Almería, Córdoba, Granada, Huelva y Jaén, mientras que se incrementó en las otras tres provincias, especialmente en Cádiz (véase tabla 3).

Tabla 3. Diferenciales en la participación electoral de las diferentes provincias de Andalucía (2009 y 2014)

	Diferencial 2009-2014
Almería	-4,49
Cádiz	2,46
Córdoba	-1,56
Granada	-1,64
Huelva	-0,68
Jaén	-2,44
Málaga	1,16
Sevilla	2,03
Total Andalucía	0,11

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

En la tabla 4 se presentan los niveles de participación registrados en las elecciones europeas desde 1999 en función del tamaño poblacional de los municipios andaluces. Como puede observarse, la participación electoral tiende a ser mayor en los pequeños municipios que en los grandes núcleos de población, si bien en las últimas elecciones celebradas han disminuido las diferencias en los niveles de movilización entre los distintos tipos de asentamientos, debido a la menor desmovilización de los centros urbanos en 2004, en relación a anteriores consultas.

Tabla 4. Participación electoral en función del tamaño poblacional de los municipios en las consultas europeas (1999-2012)

Tamaño poblacional	% Participación Europeas 1999	% Participación Europeas 2004	% Participación Europeas 2009	% Participación Europeas 2014
-2.000	80,23	57,63	56,55	52,62
2.001-10.000	77,63	50,86	49,62	48,01
10.001-50.000	69,53	41,35	42,63	42,32
50.001-100.000	58,54	34,37	36,34	36,88
100.001-500.000	57,22	36,50	38,87	40,86
+500.001	55,33	40,25	41,93	45,46

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

5. Orientación partidista del voto

Como segunda dimensión del comportamiento electoral de la población andaluza en las pasadas elecciones europeas, consideraremos la orientación partidista del voto. En primer lugar, analizaremos las preferencias electorales de la ciudadanía en estas convocatorias, en qué medida éstas se concentraron en los dos principales partidos y los cambios producidos en relación a las anteriores consultas de 2009 en el conjunto andaluz. En segundo lugar, examinaremos la distribución territorial del apoyo electoral de los partidos a nivel provincial en un intento de valorar el comportamiento del electorado en las ocho provincias andaluzas. Finalmente, consideraremos el apoyo electoral recibido por los principales partidos políticos por tramos de población de las localidades andaluzas.

En el ámbito nacional, el dato más significativo de los resultados electorales de estas consultas no es tanto la ajustada victoria del PP que, con el 26,09 % de los votos válidos, fue el partido más votado, frente al 23 % obtenido por el PSOE, como el hecho de que entre los dos partidos, que desde 1993 han competido por conseguir el respaldo de la mayoría del electorado y que se han alternado como partidos gobernantes, apenas lograron el 49,09 % de los sufragios. Las principales personas beneficiarias de la pérdida de sufragios experimentada por los dos

principales partidos fueron otras formaciones como IU, UPYD y Podemos. No obstante, la principal sorpresa de estas elecciones fue la irrupción de Podemos, formación creada unos meses antes de la celebración de las consultas y que con el 7,98 % de los votos consiguió 5 diputados en el Parlamento europeo.

En contraposición, los resultados de las elecciones europeas en Andalucía, volvieron a posicionar al PSOE como la fuerza política más votada. El partido obtuvo el 35,13 % de los sufragios válidos emitidos, frente al 25,89 % de apoyo electoral para el PP. Por un lado, estas elecciones cierran el último ciclo electoral iniciado en 2011, en el que el PP logró ser el partido más votado en los comicios locales y generales de ese año y en las consultas andaluzas de 2012. En este sentido, los distintos estudios demoscópicos realizados tras la celebración de las elecciones andaluzas de 2012, significativamente el EGOPA de verano de 2012 y sus sucesivas oleadas semestrales ponían de manifiesto que el PSOE había recuperado la confianza de su electorado y lo proyectaban como el partido más votado en unas próximas consultas generales y autonómicas en el conjunto andaluz, apenas transcurridos unos meses desde las elecciones andaluzas de 2012. Por otro lado, las dos formaciones sufrieron una drástica pérdida de apoyos —unos 13 puntos porcentuales, cada una de ellas— en relación a las convocatorias europeas de

Tabla 5. Voto a partidos en las elecciones europeas en Andalucía (1987-2014) (%)

	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014
PSOE	48,27	50,26	41,07	42,29	54,38	48,16	35,13
AP/PP	21,28	16,09	34,84	36,00	36,12	39,65	25,89
IULV-CA	10,81	9,05	17,05	10,70	5,05	5,21	11,62
PA	5,60	10,44	3,78	6,64	2,57	1,38	1,69
CDS	7,22	4,06	-	-	-	-	-
UPyD	-	-	-	-	-	2,54	7,14
Podemos	-	-	-	-	-	-	7,11
Otros	6,82	10,10	3,26	4,37	1,88	3,06	11,42

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Ortega y Trujillo (2010) para 1987-2009 y del Ministerio del Interior para 2014, MIR, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

Nota: las cifras indican el porcentaje de votos obtenido por cada partido sobre el total de los sufragios válidos emitidos.

2009⁴. Así, el 35,13 % de los votos conseguidos por el PSOE son los peores resultados electorales del partido en este tipo de convocatorias, desde el año 1987. Del mismo modo, el 25,89 % de apoyo para el PP es el tercero más bajo en este tipo de convocatorias, solamente superior al registrado en 1987 y en 1989. De esta forma, las consultas europeas de 2014 arrojaron los niveles más bajos de concentración del voto en los dos partidos mayoritarios en este tipo de convocatorias desde 1987, con el 61,01 % de los sufragios. En este contexto de baja concentración del voto en dos grandes partidos políticos, el resto de fuerzas políticas consiguieron el 39 % de los votos en Andalucía. Los principales favorecidos de la pérdida de apoyos de los dos principales partidos fueron IU, UPyD y la formación de reciente creación Podemos. IU recibió el 11,62 % de los sufragios y UPyD el 7,14 %, que de esta forma duplicaron y triplicaron respectivamente, en términos porcentuales, los resultados obtenidos en las anteriores convocatorias europeas. Por su parte, Podemos que concurrió por primera vez a las elecciones logró el 7,11 % de los votos. El resto de votos, el 13 % se distribuyeron entre una treintena formaciones, no llegando nin-

guna de ellas a alcanzar el 2 % de los votos válidos emitidos. Entre éstas, es de destacar que el PA, con un incremento de apenas tres décimas respecto a las anteriores convocatorias, no ha logrado superar el declive electoral del partido desde 2004.

En este sentido, la distribución del voto entre las diferentes formaciones que concurrieron a las consultas europeas de 2014 en el conjunto andaluz arrojó la más alta fragmentación en el sistema de partidos registrada en este tipo de convocatorias⁵. Como puede observarse en la tabla 5, la fragmentación electoral ha sido baja en las elecciones europeas desde 1987, con una tendencia progresiva a la reducción del número efectivo de partidos, hasta 2009 en las que se registra un leve ascenso. Atendiendo a los niveles de la fragmentación electoral en general y de la concentración del voto en los dos principales partidos en particular, los resultados de las convocatorias de 2014 introducen cambios importantes en el sistema de partidos resultante. Estas han arrojado

4 El voto acumulado entre las dos fuerza mayoritarias en Andalucía pasa de representar un 87,81 % a un 61,01 %, un 26,8 % de pérdida en conjunto (el PSOE pierde 13,04 % de apoyos y 13,76 % en el caso del Partido Popular)

5 En la siguiente tabla se presenta el porcentaje de concentración del voto en los dos principales partidos (C), de los niveles de competitividad (Co), el valor de fragmentación electoral (F) y del número efectivo de partidos electorales (NEPE) en las siete consultas europeas celebradas en el periodo 1987-2014. Estos indicadores se suelen utilizar en los estudios electorales en un intento de estimar en qué medida los electores tienden a dispersar sus votos entre un número elevado de partidos políticos o si, por el contrario, tienden a concentrar sus preferencias electorales en un número reducido de formaciones políticas.

los niveles más altos de fragmentación del sistema de partidos, con un número efectivo de partidos electorales de 4,65 y de menor concentración del voto (61 %) en los dos partidos mayoritarios, en los distintos tipos de procesos celebrados desde 1982.

Así, en el marco de la evolución electoral de la Comunidad, tras la etapa de predominio socialista (1982-1990), los resultados de las elecciones andaluzas de 1994 inician una tendencia hacia el bipartidismo — con la excepción de los resultados de 2004—, en la que dos grandes fuerzas políticas están casi en igualdad de condiciones de hacerse con una mayoría del apoyo popular, en un contexto de moderada fragmentación. No obstante, los resultados de las elecciones europeas dibujan un nuevo escenario político y electoral de multipartidismo moderado, caracterizado por una alta fragmentación electoral del sistema de partidos y una baja concentración del voto en los dos partidos mayoritarios, pero en el que el PSOE sigue predominando electoralmente sobre el resto de fuerzas políticas, a pesar de la pérdida de apoyos recibida.

Tabla 6. Concentración y niveles de competitividad y de fragmentación electoral en las consultas europeas en Andalucía (1987-2014)				
	C	Co	F	NEP
1987	69,55	27,0	0,70	3,4
1989	66,35	34,2	0,70	3,3
1994	75,91	6,2	0,68	3,1
1999	78,29	6,3	0,68	3,1
2004	90,50	18,3	0,57	2,3
2009	87,81	8,5	0,61	2,5
2014	61,01	9,2	0,78	4,65
Media	74,96	12,64	0,67	3,12

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Ortega y Trujillo (2010) para 1987-2009 y del Ministerio del Interior para 2014, MIR, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>. Nota: las cifras indican el porcentaje de votos obtenido por cada partido sobre el total de los sufragios válidos emitidos.
 C = Concentración del voto en los dos principales partidos;
 Co= nivel de competitividad;
 F = Índice de Fragmentación Electoral;
 NEP = Número Efectivo de Partidos (Electorales).

En la línea de los cambios producidos en el apoyo electoral recibido por los principales partidos en las consultas europeas de 2014 respecto a las de 2009, podemos destacar que la volatilidad electoral agregada fue, en términos comparativos, bastante alta en Andalucía. Para proceder a su cuantificación, hemos calculado el índice de volatilidad electoral. Este mide los cambios electorales netos que se producen en un sistema de partidos en elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto. El índice puede tomar un valor que oscila entre 0 y 100. El valor «0» es indicativo de una situación de inmovilismo extremo en el que todos los partidos reciben el mismo porcentaje de voto en dos elecciones consecutivas. Por el contrario, el valor «100» representaría una situación de vuelco electoral total. El valor del índice también puede ser interpretado, aunque con cautela, como el porcentaje mínimo de electores que cambiaron el sentido de su voto en dos elecciones sucesivas.

En la tabla 7 se muestra la volatilidad electoral registrada en las elecciones europeas celebradas en el periodo 1987-2014. Como puede observarse, en las pasadas consultas europeas el índice de volatilidad electoral se situó en el 25,3 %, el más alto registrado en este tipo de convocatorias, desde el año 1987. En todo caso, los niveles relativamente bajos de volatilidad electoral desde el año 1994 hasta 2014, parecían apuntar al hecho de que el sistema de partidos en Andalucía se había consolidado de tal forma que, siendo característico de los sistemas políticos en transición la fluctuación tanto de los niveles de participación electoral como del apoyo electoral recibido por los diferentes partidos en elecciones sucesivas, cuando el sistema de partidos está institucionalizado es de esperar que las oscilaciones en la participación electoral y en las preferencias del electorado sean menores de una elección a otra. Por el contrario, los procesos europeos de 2014 introducen un alto grado

Tabla 7. Volatilidad electoral en las elecciones europeas en Andalucía (1987-2014)

	1989/87	1994/89	1999/94	2004/99	2009/04	2009/14
Volatilidad	8,47	23,11	5,97	11,00	6,84	25,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

Tabla 8. Porcentaje de votos de los principales partidos en las ocho provincias andaluzas en las elecciones europeas de 2014

	PSOE	PP	IU	UPyD	Podemos	Resto
Almería	32,91	35,07	7,58	6,57	5,62	12,25
Cádiz	30,93	23,68	12,10	7,53	10,70	15,06
Córdoba	35,04	27,06	14,86	5,75	5,44	11,85
Granada	35,23	28,33	10,65	6,84	6,08	12,87
Huelva	41,35	25,34	9,57	5,57	6,32	11,85
Jaén	42,76	28,90	9,58	5,35	4,35	9,06
Málaga	30,14	25,54	12,66	9,23	7,38	15,05
Sevilla	37,17	22,14	12,06	7,38	7,85	13,4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

de volatilidad en el sistema de partidos andaluz, en relación a las precedentes convocatorias.

Si analizamos la distribución del voto entre los principales partidos a nivel provincial, hay que señalar que los resultados de las elecciones europeas de 2014 introducen elementos de cambio pero también de continuidad en relación a las anteriores convocatorias europeas. Al igual en que 2009, PSOE fue el partido más votado en siete de las ocho provincias andaluzas, a excepción de Almería en la que el PP siguió siendo la primera fuerza política electoral. Los mayores porcentajes de apoyo socialista se registraron en las provincias de Jaén, Huelva y Sevilla reteniendo así sus áreas tradicionales de influencia, a pesar de la pérdida de votos. En referencia a los resultados electorales del PP, hay que señalar que Almería constituye, al igual que en las convocatorias de 2009, el principal bastión electoral del PP en mapa provincial andaluz, a pesar de que su apoyo electoral cae al 35,09 % de los votos

válidos frente al 51,23 % recibido en las anteriores convocatorias. Granada es la otra provincia donde el PP logra mejores resultados tras Almería, pero obteniendo la segunda posición tras el PSOE. Por el contrario, el PP pierde una de sus principales bases de apoyo electoral en Málaga, al recibir el 25,53 % de los votos. Por su parte, IU se configura como la tercera fuerza política en todas las provincias andaluzas, logrando sus mejores resultados en Córdoba⁶. UPyD se posiciona como la cuarta fuerza política en la mayoría de provincias (5), excepto en Cádiz, Huelva y Sevilla, en la que Podemos la desplaza a la quinta posición. En este sentido, es de destacar el apoyo recibido por Podemos en Cádiz, donde logra el 10,70 % de los sufragios válidos emitidos.

⁶ Nótese que en el conjunto de alcaldías gobernadas por IU (87) ésta consigue ser primera fuerza en siete (7) y segunda fuerza en treinta y nueve (39) los municipios en los que ostenta la alcaldía.

En relación a las anteriores convocatorias europeas, la fuerza electoral del PSOE disminuyó en todas las provincias andaluzas. La erosión del voto socialista a nivel provincial osciló entre los 7,69 puntos porcentuales de Almería y los 15,81 de Cádiz. Del mismo modo, el apoyo electoral del PP descendió en las ocho circunscripciones andaluzas. La mayor caída del voto popular se produjo en Málaga, Almería y Cádiz, con un descenso de 17,91, 16,14 y 16,07 puntos porcentuales, respectivamente. En el resto de provincias, el retroceso popular se situó entre los 10,05 puntos de Jaén y los 13,52 puntos de Granada.

Tabla 9. Variación en el porcentaje de votos de los principales partidos en las elecciones europeas del 2014 respecto a las del 2009 por provincias

	PSOE	PP	IU	UPyD
Almería	-7,69	-16,16	4,85	4,89
Cádiz	-15,81	-16,07	7,26	4,61
Córdoba	-12,36	-12,31	8,04	3,82
Granada	-11,87	-13,52	5,73	4,28
Huelva	-12,67	-10,15	5,34	3,7
Jaén	-8,48	-10,05	4,64	3,96
Málaga	-13,52	-17,91	7,18	6,26
Sevilla	-15,45	-11,47	6,33	4,14

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

Por el contrario, tanto IU como UPyD mejoraron sus resultados electorales en todas las provincias andaluzas en relación a 2009. El mayor crecimiento de IU se produjo en Córdoba y Cádiz —en 8,04 y 7,26 puntos porcentuales, respectivamente— y el menor en Jaén (4,64) y en Almería (4,85). Por su parte, UPyD obtuvo su mayor crecimiento en Málaga en 6,26 puntos porcentuales y el menor en Huelva (3,7).

En todas las provincias, la concentración del voto en los dos principales partidos ha disminuido en las últimas consultas europeas con respecto a 2009. La competitividad electoral ha aumentado en cuatro provincias andaluzas, Almería, Córdoba, Huelva

y Sevilla, especialmente en la primera. Esta se ha reducido levemente en las otras cuatro, con la excepción de Málaga. Nótese no obstante, que los niveles más bajos de competitividad se sitúan en las provincias de Huelva, Jaén y Sevilla, áreas tradicionales de influencia socialista.

Tabla 10. Concentración del voto y competitividad electoral a nivel provincial en las elecciones de 2014

	Concentración	Competitividad
Almería	67,98	2,16
Cádiz	54,62	7,23
Córdoba	62,1	7,98
Granada	63,59	7,03
Huelva	66,69	16,01
Jaén	71,66	13,86
Málaga	55,68	4,60
Sevilla	59,31	15,03

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

En función del apoyo electoral conseguido por los dos principales partidos y del grado de competitividad en 2014, el mapa provincial andaluz se caracterizaría por la persistencia de los tres bastiones electorales del PSOE y por la erosión del principal feudo del PP en Andalucía. Las tres provincias tradicionales de influencia socialista serían Jaén, Huelva y Sevilla, a pesar de la pérdida de apoyos del partido, estas tres provincias se caracterizarían por niveles bajos de competitividad. Por el contrario, en Almería, el PP al igual que en 2009, logró ser el partido más votado, pero con apenas una distancia de 2,16 puntos porcentuales respecto al PSOE.

A continuación, analizaremos el voto al PSOE y al PP en función del tamaño poblacional de los municipios. Como puede observarse en la tabla 11, el voto al PSOE se correlaciona de forma negativa con el grado de urbanización en Andalucía de tal forma que su principal base de apoyo electoral se sitúa en los municipios rurales (hasta 10.000 habitantes) en Andalucía. Por el contrario, hasta las consultas de

Tabla 11. Porcentaje voto PSOE en Elecciones Europeas * tamaño del municipio

Tamaño Municipio (población)	% Voto PSOE Europeas 1999	% Voto PSOE Europeas 2004	% Voto PSOE Europeas 2009	% Voto PSOE Europeas 2014
-2.000	51,45	59,68	56,55	49,60
2.001-10.000	50,56	61,39	55,74	47,42
10.001-50.00	46,49	58,31	50,97	39,33
50.001-100.000	39,44	50,08	42,87	29,49
100.001-500.000	36,87	48,38	42,16	26,75
+500.001	37,42	49,01	43,33	27,59

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

Tabla 12. Porcentaje voto PP en Elecciones Europeas * tamaño del municipio

Tamaño Municipio (población)	% Voto PP Europeas 1999	% Voto PP Europeas 2004	% Voto PP Europeas 2009	% Voto PP Europeas 2014
-2.000	35,20	33,09	35,71	28,55
2.001-10.000	28,99	27,99	32,05	23,30
10.001-50.00	31,06	31,93	37,15	24,53
50.001-100.000	39,79	40,83	45,30	27,00
100.001-500.000	43,28	43,15	45,59	28,70
+500.001	44,33	41,78	43,53	26,34

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

2014, el voto al PP se correlacionaba de forma positiva con el tamaño poblacional de los municipios, de tal forma que el partido conseguía sus mejores resultados en la Comunidad en los grandes núcleos urbanos. No obstante, en las consultas europeas de 2014 no se registran diferencias significativas en el apoyo electoral recibido por el partido en función del tamaño poblacional de los municipios. Esta distribución más homogénea del voto popular es principalmente consecuencia de la drástica pérdida de apoyos que el partido sufre en los grandes núcleos urbanos (más de 50.000 habitantes), en relación a las anteriores convocatorias.

Si analizamos conjuntamente el voto conseguido por los dos principales partidos políticos —PSOE y PP— en función del tamaño poblacional de los municipios, comprobamos que en 2014 conforme ascendemos en el sistema andaluz de ciudades —desde los asentamientos rurales a los núcleos urbanos—, disminuye el porcentaje de concentración del voto en

los dos grandes partidos. De esta forma, el desgaste del bipartidismo se produce fundamentalmente en los grandes municipios. De hecho, es en los grandes núcleos urbanos donde nuevas formaciones como Podemos y Ciudadanos consiguen sus mejores resultados.

Tabla 14. Porcentaje voto Podemos en Elecciones Europeas * tamaño del municipio

Tamaño Municipio (población)	% Voto Podemos Europeas 2014
-2.000	3,08
2.001-10.000	3,81
10.001-50.00	5,71
50.001-100.000	8,31
100.001-500.000	9,81
+500.001	9,61

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

Tabla 13. Concentración de voto PSOE-PP en Elecciones Europeas * tamaño del municipio

Tamaño Municipio (población)	Europeas 1999	Europeas 2004	Europeas 2009	Europeas 2014
-2.000	86,65	92,77	92,26	78,15
2.001-10.000	79,55	89,38	87,78	70,72
10.001-50.000	77,55	90,24	88,12	63,87
50.001-100.000	79,24	90,91	88,17	56,49
100.001-500.000	80,16	91,53	87,74	55,45
+500.001	81,74	90,80	86,86	53,93

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, 2014 <<http://www.infoelectoral.interior.es/min>>.

6. Conclusiones

En este trabajo hemos examinado los resultados de las consultas electorales del pasado 25 de mayo de 2014 en Andalucía. Estas fueron las séptimas consultas europeas celebradas desde 1987 y las segundas de la crisis económica iniciada a finales de 2008, cuando la economía española entró en recesión. Las consultas europeas del pasado 25 de mayo, con una participación del 43,1 %, arrojaron los niveles más altos de fragmentación en el sistema de partidos y los más bajos de concentración del voto en los dos principales partidos, PSOE y PP, de todos los procesos electorales celebrados desde 1982 y volvieron a posicionar al PSOE como la principal fuerza política en Andalucía.

El 43,1 % de participación electoral del 25 de mayo es la segunda más baja registrada en Andalucía en este tipo de convocatorias celebradas desde 1987, pero que se sitúa en la línea de las dos anteriores convocatorias europeas que se celebraron en solitario-2004 y 2009. Estas consultas volvieron a posicionar al PSOE, a pesar de obtener sus peores resultados en este tipo de convocatorias desde 1987, como el primer partido más votado en el conjunto andaluz, cerrando el ciclo electoral iniciado en mayo de 2011, en el que el PP logró ser la fuerza mayoritaria en la Comunidad en tres convocatorias sucesivas: las consultas locales de mayo de 2011, las generales del 20-N y las últimas andaluzas de 2012.

En los procesos europeos de 2014, y a diferencia de lo sucedido en el resto de España, el PSOE pudo haberse beneficiado en Andalucía de las lealtades políticas de su electorado hacia el partido y de las expectativas de cambio generadas por la nueva Secretaría General. Por el contrario, el PP vio reducido su apoyo al 25 % de los votos en una Comunidad predominante de izquierdas, que ha visto defraudadas las expectativas económicas generadas sobre la pronta recuperación económica anunciada por el PP con la implementación de sus políticas desde 2011. En cierto modo cabe residenciar parte del correctivo recibido por las fuerzas mayoritarias en las elecciones al parlamento europeo de 24 de mayo de 2014 en la voluntad ciudadana de contestar la imposición de cierta ortodoxia económica representada en las llamadas «políticas de austeridad» que provocaron un aumento de las desigualdades. En la segunda consulta europea de la crisis, otras formaciones —significativamente, IU, UPyD y Podemos—, consiguieron movilizar y concentrar, en esta ocasión, el voto del electorado descontento, con el bipartidismo en particular y con la actividad política en general, que vieron en estas consultas «de bajo coste político» la oportunidad de castigar a los dos partidos que se han alternado en el Gobierno en las dos legislaturas nacionales de la crisis.

Los resultados de las elecciones europeas de 2014 dibujan un nuevo escenario de moderado pluralismo en el sistema de partidos andaluz, caracterizado

por una alta fragmentación electoral y de baja concentración del voto en los dos principales partidos, interrumpiendo la tendencia, iniciada en 1994 hacía el bipartidismo en Andalucía. La singularidad de las convocatorias europeas cuestiona la posibilidad de trasladar sus resultados al escenario de las legislativas o andaluzas, pero plantean como principal reto para los dos partidos mayoritarios de recuperar la confianza de su electorado.

Atendiendo a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en su conjunto, aún en el actual contexto de crisis económica, con un aumento de los partidos euroescépticos (avanzan del 11 % obtenido en 2009 hasta el 15 % que representan en 2014) y con un fortalecimiento de tesis eurocríticas, las elecciones de 2014 se configuran como un paso más en el proceso de fortalecimiento de la democracia europea, gracias al nuevo papel que habrán de adoptar instituciones como el Presidente de la Comisión con el fin de impulsar programas estratégicos para legislar y desarrollar políticas concretas para el periodo 2014-2019.

7. Bibliografía

CAZORLA PÉREZ, JOSÉ y MONTABES PEREIRA, JUAN (1991): «Resultados electorales y actitudes políticas en Andalucía», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 56, pp. 7-33.

MONTABES PEREIRA, JUAN y ORTEGA VILLODRES, CARMEN (2007): «Elecciones municipales andaluzas de 27 de mayo de 2007: continuidades y cambios», *Actualidad*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, n.º 17.

MONTABES PEREIRA, JUAN y ORTEGA VILLODRES, CARMEN (2008): «Elecciones 2008 en Andalucía», *Actualidad*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, n.º 27.

MONTERO GIBERT, JOSÉ R.; LLERA, FRANCISCO J. y TORCAL, MARIANO (1992): «Sistemas Electorales en España: Una recapitulación», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 58, pp. 7-56.

REIF, K. y SCHMITT, H. (1980): «Nine second-order elections: a conceptual framework for the analysis of European election results», en *European Journal of Political Research*, n.º 8 (1), pp. 3-44.

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

LIDERAZGO POLÍTICO Y SOCIAL EN ANDALUCÍA

Ángel Cazorla Martín
Universidad de Granada

Fátima Recuero López
Universidad Pablo de Olavide

1. Introducción

A lo largo de los últimos años, en gran parte de la opinión pública, parece haberse instalado cierta consideración respecto a las atribuciones y limitaciones del tradicional liderazgo político. Casi siempre orientadas en sentido negativo, incluso podríamos decir que despectivo, y alimentadas por la creciente persistencia de los efectos de la crisis económica en un contexto de fuerte tensión entre elementos tradicionales de la cultura política y los cambios profundos acontecidos en la misma como respuesta a esta percepción de los procesos y actores de la política. Por consiguiente, la creciente desafección política y el alejamiento de la ciudadanía respecto a la política y agentes han ido deteriorando alguno de los pilares fundamentales que han sustentado las creencias, valores y actitudes de la ciudadanía, así como las atribuciones y el papel del liderazgo en la conformación y articulación de las preferencias políticas.

En este contexto, marcado por una reordenación evidente del espacio electoral llevado a cabo por parte de los partidos políticos tradicionales —en una deriva cada vez más acuciada hacia configuraciones «atrapalotodo»— los liderazgos tradicionales, entendidos como la confluencia de una serie de características y cualidades personales del líder, han ido pasando a un segundo plano, en tanto que son las propias características de la ciudadanía, sus nuevas demandas y la estructura política y social los que han preponderado determinados perfiles en detrimento de los tradicionales líderes, marcados por un fuerte perfil de tipo carismático como rasgo preeminente y distintivo (Natera, 1998). De este

modo, podemos afirmar que tanto en España, como en el caso de Andalucía, los perfiles políticos (al menos hasta la mitad del actual periodo de crisis), se han ido alejando paulatinamente de la denominada *teoría del gran hombre* propugnada por Thomas Carlyle, a la vez que se ha ido dibujando un liderazgo mucho más centrado en las acciones personales del líder, y no tanto en sus cualidades innatas, respondiendo a esta nueva demanda y dando respuesta a una situación tremendamente volátil a nivel de la propia estructura política y social de una sociedad tan cambiante como la actual.

Es en este punto, cuando parecía que avanzábamos hacia un escenario de débil liderazgo político, de atonía respecto a los mensajes y de aumento del peso de las agendas políticas (marcadas en muchos casos por los medios y grupos de comunicación), cuando aparecen nuevos perfiles políticos que vienen a revertir dicha tendencia. Hablamos de las figuras más visibles en la mayoría de nuevas formaciones, así como de los sucesivos relevos en los partidos tradicionales. Personalidades como las de Pablo Iglesias, Susana Díaz o Albert Rivera, representan nuevos líderes políticos que anteponen cualidades relativamente novedosas, presentando rasgos de mayor personalismo y voluntad de intervención. Se trataría de distintas personalidades ajustadas a los tradicionales arquetipos de liderazgo apuntados por Blondel (1987) y que establecerían distintas gradaciones en la importancia del liderazgo (más grande en cuanto más personalista) y de los cambios y acción que promete su perfil (desde cambios mínimos en la estructura sociopolítica a profundos cambios renovadores).

Este proceso se ha gestado como respuesta al agotamiento efectivo de un liderazgo político que se hallaba anquilosado en las estructuras políticas de partidos e instituciones, siendo la crisis económica, política y social el verdadero detonante de la regeneración de una élite política que ha monopolizado partidos e instituciones a lo largo de treinta y ocho años.

Resulta evidente que, en consonancia con las teorías del *new management*, estos «nuevos líderes» se encuentran expuestos a una mayor fluctuación de sus valoraciones, en tanto que participan de procesos donde circunstancias temporales o contextuales son las que alimentan su rédito político. Observamos, por tanto, como nuevos líderes surgen casi de improviso, o para ser más exactos surgen de la propia estructura, que los sitúa en un contexto tremendamente frágil y volátil, sustrato de importante presencia y notoriedad así como de pérdida repentina de relevancia política.

Por último, debemos destacar la tensión entre estas formas de liderazgo y la propia conformación de los partidos políticos, sobre todo en los partidos denominados *tradicionales*, que se convierten en escenario de confrontación de estos nuevos perfiles, llegando incluso a anteponer la marca propia a la del partido. Respecto a los nuevos partidos surgidos en los últimos años debemos apuntar que esta tensión no es tan evidente, ya que la propia marca se convierte en imagen del líder, en una mera extensión de estos perfiles personalistas, siendo fácil la identificación entre Rosa Díez y UPyD, Pablo Iglesias con Podemos o Albert Rivera respecto a Ciudadanos.

Este proceso de cambio se ha completado en Andalucía a lo largo de los últimos tres años, comenzando con la renovación del Partido Popular y el paso del liderazgo de Javier Arenas al de José Antonio Moreno Bonilla (previo intento fallido con Juan Ignacio Zoido). Le ha seguido la interinidad de

Susana Díaz como relevo a la figura de José Antonio Griñán, (que a su vez supuso el cambio con respecto a un perfil tan carismático como el de Manuel Chaves) así como el cambio en las filas de Izquierda Unida entre Diego Valderas y Antonio Maíllo. Con respecto a los nuevos partidos, debemos reseñar el limitado peso de sus nuevos líderes políticos autonómicos (en consonancia con lo expuesto anteriormente respecto al personalismo de estas formaciones).

A continuación, detallaremos el resultado de una análisis del liderazgo político en Andalucía, para ello utilizaremos como principal fuente de investigación los resultados del Estudio General de opinión pública de Andalucía (EGOPA) correspondiente a las últimas ediciones de verano 2014 e invierno 2015, si bien se utilizarán todas las series evolutivas en el estudio comparado del mismo. En el segundo epígrafe también se analizarán datos del barómetro sociopolítico andaluz llevado a cabo por el periódico digital *andaluces.es*¹.

En primer lugar realizaremos un análisis de la evolución del conocimiento y valoración de los principales líderes de la política andaluza y española, centrándonos en las diferencias intergrupos e intragrupos, así como en los procesos de renovación del liderazgo en algunos de los principales partidos políticos en Andalucía y España.

El segundo apartado es un análisis pormenorizado del nuevo liderazgo político en Andalucía, lo que venimos a denominar *el efecto Susana Díaz, Bonilla o Maíllo*. Para ello realizaremos un estudio de las diferencias de conocimiento y valoración por provincias, así como con respecto a algunas de las principales variables sociodemográficas y de cultura política. Dentro de cada uno de los perfiles realizaremos

1 Se trata de una serie de encuestas llevadas a cabo por la empresa CUATREM para *andaluces.es* en los meses de Junio y Julio de 2014 en la cual se indaga en algunas cuestiones relacionadas con el liderazgo nacional y andaluz de la Presidenta de la Junta de Andalucía Susana Díaz.

un análisis de las desviaciones con respecto a las valoraciones de sus oponentes políticos, así como de los líderes nacionales de sus propias formaciones políticas.

2. La evolución en el conocimiento de líderes en Andalucía

2.1. Los líderes nacionales

La percepción del liderazgo político por parte de la ciudadanía requiere la existencia de un requisito previo como es el conocimiento de los mismos. Centrándonos, en primer lugar, en el grado de conocimiento que tiene la población andaluza de los líderes políticos nacionales, podemos observar unas tendencias muy definidas (tabla 1). Desde el año 2013 hasta la actualidad, Mariano Rajoy, líder del Partido Popular, presenta un alto grado de conocimiento, que se mantiene a lo largo del periodo señalado, siendo el líder nacional más conocido entre la población andaluza, algo a lo que puede contribuir su posición como presidente del Gobierno. De este modo, algo más del 99 % de la población andaluza conoce quién es Mariano Rajoy, lo que supone la práctica totalidad de la ciudadanía.

El liderazgo en el principal partido de la oposición, el PSOE, se encuentra marcado por la marcha de Alfredo Pérez Rubalcaba y el nombramiento de Pedro Sánchez como secretario general de los socialistas en verano de 2014. Hasta entonces, el grado de conocimiento de la población andaluza con respecto a Rubalcaba era también muy elevado situándose en una horquilla que oscila entre el 97 % y el 99 %. Con el cambio de liderazgo en el PSOE, Pedro Sánchez, que hasta entonces era un desconocido para la mayoría de la población, ha ido aumentando de forma progresiva su grado de conocimiento entre

la población andaluza. En su etapa como candidato a la secretaría general del Partido Socialista, Pedro Sánchez era conocido sólo por el 42,3 % de la ciudadanía de nuestra comunidad. Sólo seis meses después, una vez proclamado secretario general, el nuevo líder de los socialistas duplica su grado de conocimiento entre la población andaluza alcanzando el 85,8 %. Por tanto, Pedro Sánchez va afianzando poco a poco a su liderazgo en lo que respecta al grado de conocimiento que tiene la ciudadanía de él.

Tras los dirigentes de los partidos mayoritarios se sitúa Rosa Díez como la líder con un mayor grado de conocimiento en los años 2013 y 2014, con un 84,5 % de media, hecho al que podría haber contribuido su pasado socialista.

Sin embargo, uno de los datos más llamativos proviene de la entrada de Pablo Iglesias en la arena política española. El líder de Podemos irrumpe en 2014 con un grado de conocimiento muy alto, siendo concretamente del 83,6 %. De esta manera, la población andaluza conoce en mayor medida a Pablo Iglesias que a los líderes de algunos partidos tradicionales como Cayo Lara. A principios de 2015 el porcentaje de población andaluza que conoce a Pablo Iglesias supera el 96 %, convirtiéndose así en el segundo líder nacional más conocido, sólo por detrás del presidente Mariano Rajoy y por delante del líder socialista Pedro Sánchez.

Cayo Lara, por su parte, presenta en 2013 un grado de conocimiento entre la población andaluza del 69,7 %, el cual experimenta con posterioridad una tendencia de ligero crecimiento hasta alcanzar el 78,8 %. Por tanto, el líder de Izquierda Unida es menos conocido en Andalucía que el resto de líderes analizados con anterioridad. Albert Rivera, líder de Ciudadanos, y cuyo partido ha desembarcado en la política andaluza, es conocido por algo más de la mitad de la ciudadanía, en concreto por el 51,4 %. Por último, el líder de la formación Equo, Juan López

Tabla 1. Evolución del grado de conocimiento de los líderes nacionales (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
Mariano Rajoy	99,2	99,8	99,3	99,7	99,8	99,6
Alfredo Pérez Rubalcaba	99	98,8	97,6	99,2	...	98,7
Cayo Lara	69,7	76,2	75,5	79,9	78,5	76,0
Rosa Díez	82	81,7	84,1	86,7	88,1	84,5
Juan López de Uralde	11,1	11,6	10,3	11,7	8,3	10,6
Pablo Iglesias	...	...	...	83,6	96,1	89,9
Pedro Sánchez	...	...	...	42,3	85,8	64,1
Albert Rivera	...	...	...	...	51,4	51,4

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

de Uralde, presenta un bajo nivel de conocimiento. Durante los años considerados, el porcentaje de población andaluza que señala conocerlo no llega a superar el 12 %.

2.2. Los líderes andaluces

El grado de conocimiento que tiene la ciudadanía andaluza de los líderes autonómicos presenta diferencias notables en comparación con el relativo al de los líderes nacionales. Sólo la líder del PSOE, y presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz es conocida por la mayoría de la ciudadanía andaluza, concretamente por un 86,3 %. El resto de líderes políticos, incluidos el del Partido Popular y el de Izquierda Unida, sólo son conocidos por menos de la mitad de los andaluces. El caso de los líderes de los partidos minoritarios, PA, UPyD y Equo, es aún más dramático, ya que sus niveles de conocimiento no superan en ningún caso el 8 % de la ciudadanía andaluza.

Como puede apreciarse (tabla 2), Susana Díaz entra en la primera línea de la política andaluza con un alto grado de conocimiento. Tras la dimisión de José Antonio Griñán como presidente de la Junta de Andalucía en julio de 2013, se postulaba como candidata del PSOE para sucederle. A principios de 2014, poco tiempo después de que fuera investida como presidenta de la Junta, la líder de los socialistas era conocida por el 83 % de la población andaluza.

Este alto grado de conocimiento se va manteniendo a lo largo del tiempo hasta la actualidad, produciéndose incluso un ligero incremento del mismo y alcanzando así un 86,3 % de conocimiento entre la ciudadanía de esta comunidad autónoma.

Por el contrario, el cambio de liderazgo en el seno del Partido Popular andaluz ha producido resultados opuestos en lo que respecta al grado de conocimiento del nuevo líder de los populares. Tras las elecciones autonómicas de 2012, en las que el PP-A perdió la oportunidad de conseguir el gobierno de la Junta al ganar las elecciones sin mayoría absoluta, Javier Arenas renunció a la presidencia de su partido. Juan Ignacio Zoido se hizo cargo de la misma hasta la elección de Juan Manuel Moreno Bonilla en febrero de 2014. En lo que respecta al nuevo líder popular, destaca el bajo grado de conocimiento que tiene la población andaluza sobre su figura, a pesar de ser el líder del principal partido de la oposición. En verano de 2014, y meses después de haber sido elegido presidente del Partido Popular, Moreno Bonilla sólo era conocido por el 34,2 % de los andaluces. A principios de 2015 dicho porcentaje aumentó hasta el 45,6 %, lo que supone que en ese periodo un 11,4 % de la población andaluza conoció al nuevo dirigente popular. Sin embargo, estos datos reflejan que Moreno Bonilla no ha conseguido aún alcanzar un alto grado de conocimiento entre la población andaluza, a diferencia de otros líderes que partían

Tabla 2. Evolución del grado de conocimiento de los líderes andaluces (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
Susana Díaz	83	82,4	86,3	83,9
Juan Manuel Moreno Bonilla	34,2	45,6	39,9
Antonio Jesús Ruiz	8,7	10,1	7,4	7,1	7	8,1
Estéban de Manuel	...	4,3	2,6	3,1	3,4	3,4
Martín de la Herrán Sabick	...	5,9	4,7	4,7	4,4	4,9
Antonio Maíllo	...	21	25,1	26,6	36	27,2

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

con una situación similar de desconocimiento entre la ciudadanía, como Pedro Sánchez a nivel nacional.

La renovación del liderazgo político en Andalucía dentro de los partidos con representación parlamentaria en la región se completa con Izquierda Unida. Antonio Maíllo es elegido coordinador general de IULV-CA en junio de 2013, sucediendo así en el cargo a Diego Valderas. El grado de conocimiento del nuevo líder de Izquierda Unida es limitado, no llegando a alcanzar en ningún caso el 40 % de la ciudadanía. Un mes después de su elección, Antonio Maíllo era conocido sólo por el 21 % de la población andaluza. Poco a poco, el nuevo líder regional de IU incrementa su nivel de conocimiento entre la población andaluza, llegando a alcanzar el 36 %, lo que supone un aumento del 15 % entre los años 2013 y 2015.

Los líderes de los partidos minoritarios, por su parte, tendrían una presencia testimonial en la política andaluza para la ciudadanía. Así, Antonio Jesús Ruiz, elegido secretario general del Partido Andalucista en 2012 en sustitución de Pilar González, es conocido únicamente por el 8,1 % de la población andaluza de media entre los años 2013-2015. El líder del PA experimenta un descenso de grado de conocimiento a lo largo del periodo. Esta tendencia de declive es también compartida por los líderes del resto de partidos minoritarios en Andalucía. Martín de la Herrán, líder andaluz de UPyD sufre un descenso progresivo de su nivel de conocimiento hasta

situarse en el 4,4 % en el inicio de 2015. Con una evolución similar se sitúa Esteban de Manuel, líder de Equo en Andalucía. Esteban de Manuel parte de un grado de conocimiento del 4,3 % en 2013, el cual va disminuyendo de forma sostenida hasta situarse en el 3,4 %.

3. La evolución de la valoración de los líderes en Andalucía

3.1. Los líderes nacionales

La percepción que tiene la ciudadanía del liderazgo político puede reducirse a la valoración que realizan de ellos. No obstante, para poder valorar a un líder político es necesario conocerlo, por lo que la valoración media de cualquier líder está relacionada con su grado de conocimiento, ya que sólo la ciudadanía que lo conoce puede valorar su labor política.

En lo que respecta a la valoración de los líderes nacionales por parte de la población andaluza (tabla 3), destacan los bajos niveles de valoración que le otorgan a cada líder. El líder nacional mejor valorado en la actualidad es Albert Rivera, con un 5,29 sobre 10. En segundo líder nacional mejor valorado por los andaluces es Pedro Sánchez, aunque si consideramos la valoración media del periodo (5,4), en lugar de la valoración actual, sería el más valorado. El nuevo líder socialista obtiene la valoración más alta del

Tabla 3. Evolución de la valoración media de los líderes nacionales (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
Mariano Rajoy	3,13	2,79	2,98	3,39	3,27	3,1
Alfredo Pérez Rubalcaba	3,92	4,14	3,73	3,53	...	3,8
Cayo Lara	3,63	3,84	3,67	3,29	3,79	3,6
Rosa Díez	4,5	4,56	4,53	4,32	4,53	4,5
Pablo Iglesias	...	...	...	4,16	3,67	3,9
Juan López de Uralde	3,42	3,92	3,82	3,66	3,93	3,8
Pedro Sánchez PérezCastejón	...	...	...	5,73	4,98	5,4
Albert Rivera	...	...	...	...	5,29	5,3

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

periodo considerado, con un 5,73 en verano de 2014. En 2015, a pesar de aumentar de forma considerable su nivel de conocimiento, Pedro Sánchez mantiene una valoración alta (4,98) en comparación con las atribuidas al resto de líderes.

Salvo Albert Rivera y Pedro Sánchez, ningún otro líder nacional consigue aprobar en lo que respecta a valoración ciudadana. La tercera líder más valorada entre la población andaluza es Rosa Díez que, aunque no llega a aprobar, obtiene una valoración media de un 4,5 entre los años 2013 y 2015.

Las valoraciones medias del resto de líderes nacionales oscilan entre el 3 y el 4 en los años de 2013 a 2015, aunque el patrón de evolución en cada uno es diferente. La valoración media más alta dentro de este grupo de líderes es la obtenida por Pablo Iglesias, con un 3,9. Por otra parte, tanto Alfredo Pérez Rubalcaba como Juan López de Uralde obtienen la misma valoración media por parte de la población andaluza en el periodo considerado, un 3,8. No obstante, las valoraciones de cada uno de estos líderes presentan tendencias e implicaciones distintas. Rubalcaba presenta en el año 2013 unas valoraciones que se sitúan aproximadamente en el 4, aunque en 2014 las mismas experimentan un descenso hasta su abandono como líder del PSOE. No obstante, como se señaló con anterioridad, el grado de conocimiento de Rubalcaba entre la ciudadanía andaluza era de un 98,7 % de media en estos años, lo que supone que la

valoración media de Rubalcaba es el resultado de la opinión de la práctica totalidad de los andaluces. En cambio, Juan López de Uralde es conocido sólo por 10,6 % de media por lo que, a pesar de contar con la misma valoración global que Rubalcaba, su valoración es otorgada únicamente por la minoría que le conoce, la cual puede ser más favorable a Equo.

Tras ellos se sitúa Cayo Lara, con una valoración media de 3,6 entre los años 2013 y 2015. La valoración del líder de Izquierda Unida presenta un patrón de evolución con continuas fluctuaciones.

Por otra parte, el líder nacional peor valorado por la población andaluza es Mariano Rajoy, que sólo alcanza una puntuación de 3,1 de media a lo largo del periodo objeto de estudio. El presidente del Gobierno presenta a inicios de 2013 una valoración de 3,13, aunque a mediados del mismo año se produce una caída de ésta hasta situarse en el 2,79. A partir de entonces la valoración del líder del Partido Popular experimenta un ligero incremento durante 2014 hasta alcanzar el 3,39, la puntuación máxima que ha obtenido Rajoy por parte de la población andaluza durante estos años. En 2015 dicha valoración vuelve a decrecer, en este caso hasta el 3,27. El hecho de que la práctica totalidad de la población andaluza conozca al líder de los populares, más del 99 %, implica que el conjunto de la ciudadanía tendría, en términos generales, una mala percepción de él.

3.2. Los líderes andaluces

La valoración que realiza la población andaluza de los líderes autonómicos vuelve a reflejar, al igual que ocurriese en el caso del grado de conocimiento, una distinción entre la líder del PSOE y el resto de líderes políticos (tabla 4). Susana Díaz se convierte en la líder de los socialistas andaluces en 2013, siendo posteriormente investida como presidenta de la Junta de Andalucía tras la renuncia de José Antonio Griñán. Desde ese momento Susana Díaz obtiene un alto nivel de valoración, en comparación con el del resto de líderes. Pocos meses después de convertirse en la principal dirigente del PSOE obtiene una valoración de 5 sobre 10, siendo así la única líder andaluza que aprueba. En lo que respecta a la evolución posterior de su valoración, cabe destacar que Susana Díaz nunca suspende, obteniendo siempre puntuaciones de 5 o superiores. A ello habría que unir el alto grado de conocimiento que tiene Susana Díaz entre la población andaluza, lo que supone que esa buena valoración de media que recibe es realizada por la mayoría de la ciudadanía de nuestra comunidad autónoma.

Salvo la dirigente socialista, ningún otro líder consigue aprobar en la valoración que realiza la población andaluza de su labor política. El segundo líder con una valoración más alta es Antonio Maíllo con un 4,1 de media, a mucha distancia por tanto de Susana Díaz, siendo la misma concretamente de un punto. La evolución de la valoración del líder de Izquierda Unida es también bastante estable, presentando así muy pocas fluctuaciones. A final del periodo presenta una tendencia de ligero declive aunque las oscilaciones que se producen en las diferentes observaciones de cada momento temporal son muy pequeñas, por lo que el patrón general es de estabilidad.

En tercer lugar se sitúa Esteban de Manuel que obtiene una puntuación de 3,8 de media entre

los años 2013 y 2015. La percepción que tiene la población andaluza del líder de Equo experimenta un pequeño deterioro con el paso del tiempo. Por otro lado, tanto Juan Manuel Moreno Bonilla como Antonio Jesús Ruiz son valorados del mismo modo por la población andaluza, por lo que ambos reciben una puntuación de 3,7 de media. Sin embargo, la evolución temporal de la valoración de cada uno de estos líderes autonómicos, así como la proporción de ciudadanía que realiza esta valoración difiere en ambos casos.

El líder del principal partido de la oposición accede a la presidencia del PP-A en febrero de 2014, siendo valorado poco tiempo después por la población andaluza con un 3,62. En 2015 dicha valoración se mantiene prácticamente sin cambios, incrementándose mínimamente ocho centésimas hasta alcanzar el 3,7. De este modo, Moreno Bonilla nunca aprueba en lo que respecta a valoración ciudadana. Por tanto, puede observarse una clara diferencia entre las percepciones que tiene la ciudadanía de los líderes de los dos partidos mayoritarios en Andalucía. Susana Díaz obtiene una valoración muy positiva por parte de la población andaluza, aprobando en todas las ocasiones en las que se les ha cuestionado por su actuación política. En cambio, Juan Manuel Moreno suspende en todas las ocasiones en las que la ciudadanía ha valorado su labor política, por lo que la imagen que ésta tiene de él es más negativa. A ello se une el diferente grado de conocimiento de ambos, ya que la buena valoración de la líder del PSOE proviene de la mayoría de la población, mientras que la mala valoración del dirigente popular es realizada por menos de la mitad de la población andaluza, la cual, además, podría tener una mayor predilección por este líder político.

Antonio Jesús Ruiz, por su parte, presenta en el año 2013 y 2014 puntuaciones cercanas al 4. Sin embargo, en 2015 se produce un descenso pronunciado

Tabla 4. Evolución de la valoración media de los líderes andaluces (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
Susana Díaz	5	5,4	5	5,1
Juan Manuel Moreno Bonilla	3,62	3,7	3,7
Antonio Jesús Ruiz	3,75	3,78	3,95	3,81	3,37	3,7
Estéban de Manuel	...	4,22	3,59	3,71	3,7	3,8
Martín de la Herrán Sabick	...	3,87	3,37	3,38	3,83	3,6
Antonio Maíllo	...	4,13	4,09	4,1	3,95	4,1

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

de su valoración, la cual decrece hasta el 3,37. El escaso nivel de conocimiento que tiene el líder del PA, concretamente un 8,1 % de media, como se señaló con anterioridad, supone que su valoración es realizada únicamente por una porción muy minoritaria de la sociedad andaluza.

Por último, el líder autonómico con la valoración más baja de media es Martín de la Herrán, líder de UPyD, que obtiene en el global del periodo un 3,6. El líder de UPyD parte en 2013 con su puntuación más alta, un 3,87.

4. El nuevo liderazgo en Andalucía

4.1. El efecto Susana Díaz

La incorporación de Susana Díaz a la presidencia del PSOE-A ha supuesto una importante renovación del liderazgo en el seno de este partido. En un momento en el que el PSOE atraviesa un momento de debilidad, tanto a nivel nacional como autonómico, el fuerte liderazgo de Susana Díaz puede contribuir a apuntalar los apoyos socialistas y a paliar el importante descenso en la base electoral de este partido. La dimisión de Manuel Chaves como presidente de la Junta de Andalucía en 2009 y la posterior dimisión también de su sucesor en el cargo, José Antonio Griñán, en 2013, han contribuido a la existencia de un liderazgo en precario en el seno del Partido

Socialista. Frente a ello, la figura de Susana Díaz ha conseguido obtener un alto nivel de respaldo ciudadano, como se observó con anterioridad, revirtiendo así la situación de inestabilidad existente en el liderazgo del PSOE-A en los últimos años. Por ello, podríamos denominar la causa de esta nueva situación como «el efecto Susana Díaz».

En la tabla 5 puede apreciarse el diferencial en los niveles de conocimiento entre el liderazgo autonómico del PSOE y el líder nacional del partido. Los datos relativos a 2013 reflejan la diferencia entre los niveles de conocimiento de José Antonio Griñán y Alfredo Pérez Rubalcaba, los de invierno de 2014 corresponden a la existente entre Susana Díaz y Alfredo Pérez Rubalcaba y, por último, los verano de 2014 y los de invierno de 2015 se refieren a Susana Díaz y Pedro Sánchez, siendo ya el reflejo de la nueva realidad del PSOE en lo que respecta al liderazgo.

José Antonio Griñán presenta siempre niveles de conocimiento inferiores que el líder nacional del PSOE, situación que se revierte con la llegada de Susana Díaz. Ésta se incorpora a la política andaluza con un nivel de conocimiento 14,6 puntos porcentuales inferior al líder nacional del partido en invierno de 2014. A pesar de ello, este diferencial no es demasiado alto para referirse a una líder que se acaba de incorporar a la primera línea de la política autonómica. Susana Díaz estrena su liderazgo en el PSOE-A con un alto nivel de conocimiento, concretamente un 83 %, por lo que la diferencia

Tabla 5. Niveles de conocimiento con respecto al líder nacional del partido (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
PSOE	-10,5	-4,7	-14,6	40,1	0,5	-11,79

* En verde J. A. Griñán.

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

Tabla 6. Valoración media con respecto al líder nacional del partido (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
PSOE	0,25	-0,21	1,27	-0,33	0,02	0,2

* En verde J. A. Griñán.

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

con Rubalcaba se debe al grado de conocimiento aún mayor que posee éste, al que conoce la práctica totalidad de la ciudadanía (97,6 %). Muestra de este diferencial no es demasiado alto es el diferencial siguiente, de verano de 2014. En este caso Pedro Sánchez, recién incorporado a la secretaría general del PSOE, parte con un nivel de conocimiento muy bajo, de un 42,3 %, por lo que el diferencial de conocimiento que tiene Susana Díaz con respecto a él es de 40,1 puntos porcentuales. De este modo, tanto Susana Díaz como Pedro Sánchez son nuevos líderes que se incorporan a la dirección del PSOE andaluz y nacional respectivamente, aunque con diferentes grados de conocimiento. La líder andaluza parte con un grado de conocimiento que dobla al de Pedro Sánchez, lo que puede ser una muestra del efecto de su liderazgo, tratándose además de una dirigente autonómica en lugar de nacional. En invierno de 2015 Díaz es medio punto porcentual más conocida que Sánchez entre la población andaluza, por lo que aunque el líder nacional de los socialistas ha extendido de forma considerable su base de conocimiento, Díaz sigue siendo más conocida entre la población andaluza. Este dato es bastante significativo del efecto Susana Díaz, debido a que la líder autonómica del PSOE es más conocida que el líder nacional del partido.

Del mismo modo, en la tabla 6 se presenta la valoración media del líder andaluz del PSOE con

respecto a la del líder nacional. Como puede apreciarse, a principios de 2013 José Antonio Griñán es ligeramente mejor valorado que Rubalcaba con una puntuación 0,25 puntos superior. Sin embargo, a mediados de dicho año la situación se invierte, ya que en este caso la percepción que los andaluces tienen de Griñán empeora siendo, así, 0,21 puntos peor valorado que Alfredo Pérez Rubalcaba. Con la llegada de Susana Díaz a la secretaría general del PSOE-A, la nueva líder andaluza es mucho mejor valorada que el líder nacional, como reflejan los datos del invierno de 2014. De esta manera, Susana Díaz obtiene una valoración 1,27 puntos superior a la de Rubalcaba, lo que supone una ventaja comparativa a favor de la dirigente andaluza. A partir del verano de 2014 las diferencias de valoración entre los líderes nacional y andaluz del PSOE son muy pequeñas como consecuencia de la sustitución de Rubalcaba por Pedro Sánchez. Al igual que Susana Díaz, Sánchez obtiene niveles altos de valoración. En un primer momento su valoración es superior a la de la líder andaluza, aunque posteriormente ésta consigue revertir la situación para mantenerse como la líder socialista mejor valorada en Andalucía en 2015.

El efecto Susana Díaz es aún más evidente en lo que respecta a su diferencial de conocimiento con los líderes de la oposición (tabla 7). En invierno de 2014, poco después de convertirse en la secretaria

Tabla 7. Diferencial en el nivel de conocimiento de Susana Díaz con respecto a los líderes de la oposición (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
PSOE-PP	36,5	32,8	21,4	48,2	40,7	44,5
PSOE-IU	26,1	73,1	57,9	55,8	50,3	53,1

* En verde J. A. Griñán.

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

general del PSOE-A y de ser investida presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz es bastante más conocida que el líder del principal partido de la oposición (21,4 puntos porcentuales más), el Partido Popular andaluz, a pesar de que Zoido llevaba en el cargo un año más que la recién elegida líder socialista. La renovación del liderazgo en el seno del PP-A no hace sino incrementar esta diferencia, duplicando el diferencial hasta alcanzar 48,2 puntos porcentuales. La situación en 2015, aunque se produce una reducción de ese diferencial de 7,5 puntos, muestra que el nuevo líder del principal partido de la oposición no consigue alcanzar un alto nivel de conocimiento entre la población andaluza, lo que lo coloca en unas condiciones de desventaja con respecto a la presidenta andaluza.

El diferencial en el nivel de conocimiento de Susana Díaz se incrementa aún más con respecto al nuevo líder de IULV-CA. Aunque Maíllo se va haciendo más conocido a lo largo del periodo, la diferencia con Susana Díaz sigue siendo muy profunda, manteniéndose diferencias superiores a 50 puntos porcentuales a favor de ésta. Estos datos reflejan que Susana Díaz tiene una posición de preminencia en la política andaluza, ya que su figura prácticamente eclipsaría a la del resto de líderes.

El nivel de conocimiento de Susana Díaz es bastante similar en las ocho provincias andaluzas en la actualidad, aunque en un primer momento existían diferencias algo mayores (tabla 8). De la evolución del grado de conocimiento de Susana Díaz a nivel provincial, cabe destacar la existencia de dos

tendencias generales diferenciadas. Por una parte, las provincias donde existía un menor conocimiento de la nueva dirigente del PSOE-A a principios del periodo experimentan un incremento importante en el mismo, mientras que, por otra parte, en las provincias donde se partía de un mayor grado de conocimiento se produce la tendencia contraria, disminuyendo así el porcentaje de población que la conoce. Por tanto, se produce una mayor homogeneización del grado de conocimiento entre las distintas provincias, con valores que oscilan entre el 84 y el 88 % en 2015.

Tabla 8. Conocimiento de Susana Díaz por provincias (2014-2015)

	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15
Almería	77,8	79,5	86,7
Cádiz	76,5	79,8	88,0
Córdoba	83,8	83,3	84,9
Granada	87,0	82,6	84,1
Huelva	86,3	81,8	87,0
Jaén	88,8	80,2	85,8
Málaga	86,0	78,1	85,6
Sevilla	81,5	88,5	87,4

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2014-2015.

Asimismo, la valoración que obtiene la líder del PSOE-A en las diferentes provincias de Andalucía (tabla 9) muestra la buena percepción que la ciudadanía tiene de ella, más allá de distinciones territoriales. De este modo, existe también bastante homogeneidad, en términos generales, en la valoración de Susana Díaz a nivel provincial, destacando además la estabilidad en la evolución de las percepciones de la población andaluza en este aspecto. La

nueva dirigente socialista parte en invierno de 2014 con valoraciones bastantes positivas en todas las provincias oscilando entre el 4,8 y el 5,2.

La valoración posterior de Susana Díaz experimenta un pico en el verano de 2014, donde la líder socialista consigue aprobar en todas las provincias andaluzas y obtener, en algunos casos, las valoraciones más altas del periodo. Esta alta valoración se mantiene en la práctica totalidad de las provincias en 2015, aunque con ligeros descensos. En la actualidad Susana Díaz aprueba en todas las provincias de Andalucía, con las excepciones de Sevilla y Jaén. La población malagueña se convierte en esta ocasión en la población andaluza que mejor la valora con un 5,2 de media, seguidos de la población almeriense, cordobesa y onubense con un 5,1. La gaditana y granadina aprueban la labor de Díaz con un 5, por lo que todos estos datos reflejan las buenas valoraciones que obtiene la líder socialista en las diferentes provincias andaluzas, la estabilidad de dichas valoraciones y la homogeneidad de las mismas entre los diferentes territorios de nuestra comunidad.

Tabla 9. Valoración de Susana Díaz por Provincias (2014-2015)

	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15
Almería	5,0	5,1	5,1
Cádiz	4,8	5,3	5,0
Córdoba	5,0	5,6	5,1
Granada	4,9	5,3	5,0
Huelva	5,0	5,8	5,1
Jaén	5,2	5,6	4,4
Málaga	5,0	5,4	5,2
Sevilla	4,9	5,4	4,9

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2014-2015.

El efecto que provoca la entrada de Susana Díaz en la primera línea de la política andaluza tiene también su reflejo en la valoración que realizan de ella los simpatizantes de los diferentes partidos políticos (tabla 10). La líder del PSOE-A es muy bien valorada por los simpatizantes de su propio partido,

obteniendo puntuaciones superiores al 5,5 tanto en 2014 como en 2015. No obstante, Díaz no obtiene sólo la valoración positiva de sus simpatizantes, sino también de los de otros partidos. De este modo, los simpatizantes de Izquierda Unida valoran a Susana Díaz de una forma similar a los propios simpatizantes del PSOE. Aunque ninguno de los simpatizantes del resto de partidos aprueba a Susana Díaz, en algunos casos sí le otorgan una valoración relativamente positiva, como hacen los simpatizantes de Podemos en verano de 2014 (4,5) y los del PA en el mismo momento (4,2).

Tabla 10. Valoración de Susana Díaz por simpatía política (2014-2015)

	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15
PP	2,4	2,8	2,0
PSOE	5,7	5,7	5,5
IU	5,5	5,6	5,3
PA/PSA	3,4	4,2	2,6
UPyD	3,1	3,9	2,9
EQUO/Los Verdes	2,8	3,9	3,7
Podemos	.	4,5	3,7
Ciudadanos	.	2,6	2,6

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2014-2015.

4.2. El efecto Susana Díaz: la presidencia de la Junta de Andalucía y del PSOE

El efecto Susana Díaz afecta, además de a su nivel de conocimiento y a su valoración, a otras cuestiones relacionadas con su labor al frente de la presidencia de la Junta de Andalucía. Como se señaló con anterioridad, Susana Díaz es investida presidenta de la Junta en 2013 tras la dimisión de José Antonio Griñán. De esta forma, se convierte en la presidenta de toda la sociedad andaluza sin concurrir a unas elecciones en las que la ciudadanía pueda pronunciarse sobre su figura. Por ello, es especialmente relevante analizar la opinión de la población andaluza sobre diferentes cuestiones relativas a su acceso y función en el cargo, de modo

Tabla 11. Valoración del cambio en la presidencia de la Junta de Andalucía tras la elección de Susana Díaz (2013)

	Frecuencia	%
Muy positivamente	32	5,1
Positivamente	238	38,1
Regular	61	9,8
Negativamente	118	18,9
Muy negativamente	59	9,4
Ns	109	17,4
Nc	8	1,3
Total	625	100,0

Fuente: Encuestas CUATREM para andaluces.es, junio-julio 2014.

que pueda observarse el efecto que ha tenido entre ellos su nombramiento como presidenta.

A pesar de acceder a la presidencia de la Junta de Andalucía sin presentarse a unas elecciones, la incorporación de Susana Díaz al frente de la misma en 2013 es muy bien valorada por la población andaluza. Como puede extraerse de la tabla 11, un 38,1 % de la ciudadanía valora positivamente este cambio. Si a ello sumamos el 5,1 % que lo aprecia como muy positivo, obtenemos que un 43,2 % de la población andaluza respalda el nombramiento de Susana Díaz como presidenta de la Junta considerándolo como positivo. Ello es una prueba más del importante efecto que ha causado entre la ciudadanía.

Asimismo, la población andaluza tiene unas expectativas muy altas sobre la labor que desarrollará Díaz al frente de la Junta de Andalucía. La mayoría de la población andaluza, de nuevo, considera que las cosas en Andalucía irán mejor con el gobierno de Susana Díaz en comparación de cómo iban con el anterior gobierno de Griñán (tabla 12).

Las expectativas que genera Susana Díaz también son muy altas en un problema concreto que ha marcado la actualidad política de Andalucía en los últimos años y también del PSOE: la corrupción. La mayoría de la población andaluza, un 56,2 %, considera que Susana Díaz mejorará la transparencia del

Tabla 12. Expectativas sobre cómo van a ir las cosas en Andalucía con el Gobierno de Susana Díaz en comparación con el Gobierno de José Antonio Griñán (2013)

	Frecuencia	%
Mucho mejor	18	2,9
Mejor	297	47,5
Regular	131	21,0
Peor	76	12,2
Mucho peor	14	2,2
Ns	82	13,1
Nc	7	1,1
Total	625	100,0

Fuente: Encuestas CUATREM para andaluces.es, junio-julio 2014.

Gobierno de Andalucía (tabla 13) y un 58,1 % cree que actuará con mayor firmeza contra los casos de corrupción (tabla 14). Estos datos reflejan la percepción de renovación que tienen la población andaluza de la figura de Díaz, diferenciándola así de su predecesor en el cargo, ya que consideran que la nueva líder socialista mejorará las cosas en Andalucía y actuará de forma más decidida contra la corrupción y de modo más transparente.

La importancia del liderazgo adquirido por Susana Díaz le ha llevado incluso a considerar la posibilidad de optar a la Secretaría General del PSOE para pasar así a la política nacional. Sin embargo, en junio de 2014 anuncia que no presentará su candidatura a la Secretaría General de su partido, destacando que su prioridad es cumplir su compromiso con Andalucía. Esta decisión es también muy bien valorada por la población andaluza, por lo que Susana Díaz consigue aumentar aún más el efecto de su liderazgo con las decisiones políticas que adopta. En este sentido, un 73,3 % de la ciudadanía conoce la decisión de la líder socialista de no optar a la Secretaría general del PSOE, frente al 26,8 que no la conoce (gráfico 1). La población andaluza valora además la repercusión de esta decisión tomada por Díaz (gráfico 2). La mayoría de ella considera que la misma es bastante adecuada tanto para Andalucía

Tabla 13. Creencia sobre si se producirá una mejora en la transparencia en el Gobierno de Andalucía con Susana Díaz como presidenta (2013)

	Frecuencia	%
Sí	351	56,2
No	227	36,3
Ns	46	7,4
Nc	1	,2
Total	625	100,0

Fuente: Encuestas CUATREM para andaluces.es, junio-julio 2014.

(46,3 %) como para España (36,5 %). Entre la que considera que la decisión de Díaz de no optar a la Secretaría General del PSOE es poco o nada adecuada, es más numerosa la que cree que tendrá repercusiones más negativas para España (un 15,8 % y 10,3 % respectivamente) que para Andalucía (un 8,3 % y un 9 % respectivamente).

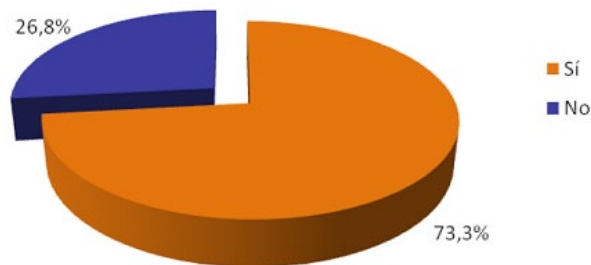
Esta buena valoración de la decisión adoptada por Susana Díaz con respecto a la Secretaría General del PSOE ha producido cambios positivos en la percepción que tiene la población andaluza de ella (gráfico 3). Así, un 36,8 % de la población andaluza

Tabla 14. Creencia sobre si Susana Díaz actuará con mayor firmeza en los casos de corrupción política en Andalucía (2013)

	Frecuencia	%
Sí	363	58,1
No	208	33,3
Ns	52	8,3
Nc	2	,3
Total	625	100,0

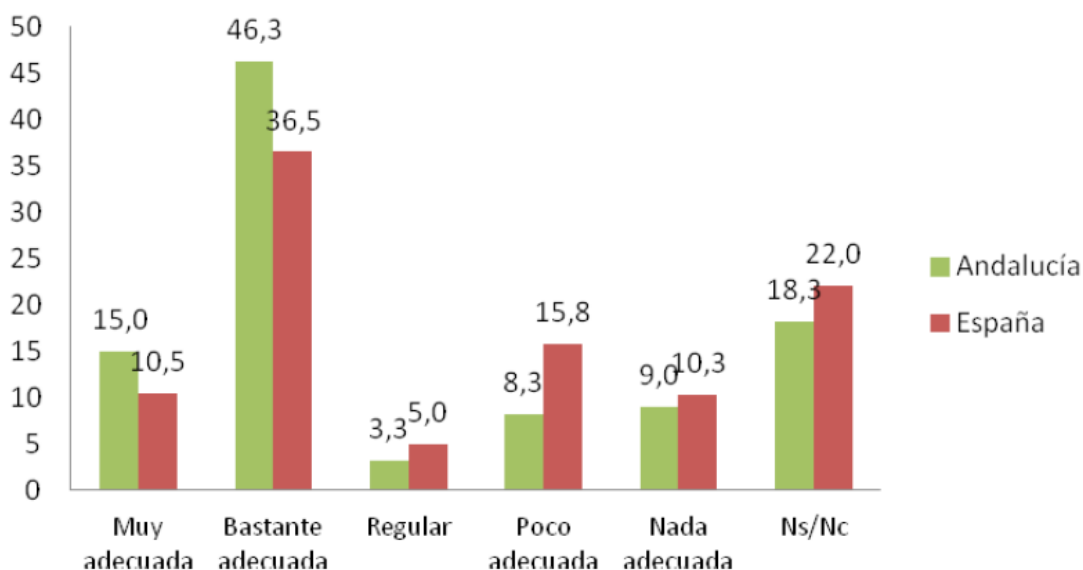
Fuente: Encuestas CUATREM para andaluces.es, junio-julio 2014.

Gráfico 1. Conocimiento de la decisión tomada por Susana Díaz en relación a su candidatura para ocupar la Secretaría General del PSOE (2014)



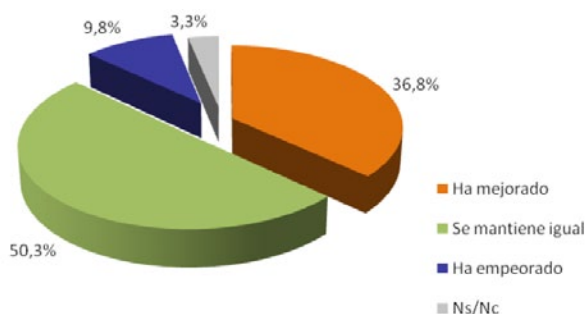
Fuente: Encuestas CUATREM para andaluces.es, junio-julio 2014.

Gráfico 2. Valoración de la repercusión de la decisión adoptada para Andalucía y España (julio 2014)



Fuente: Encuestas CUATREM para andaluces.es, junio-julio 2014.

Gráfico 3. Opinión sobre la actual presidenta del Gobierno andaluz, Susana Díaz, tras la decisión adoptada (julio 2014)



Fuente: Encuestas CUATREM para andaluces.es, junio-julio 2014.

ha mejorado su opinión de Díaz tras conocer esta decisión y un 50,3 % mantiene la misma opinión que ya tenían de ella. Sólo un 9,8 % ha empeorado su opinión de la líder socialista tras el anuncio de su decisión.

Todos estos datos dan cuenta del efecto Susana Díaz. La nueva dirigente del PSOE-A presenta un grado de conocimiento muy alto a pesar de ser una líder autonómica. Susana Díaz es incluso más conocida por la población andaluza que el líder nacional de su partido, Pedro Sánchez. Asimismo, obtiene unas valoraciones muy altas por parte de la ciudadanía, la cual aprueba siempre su labor política. Su llegada a la presidencia de la Junta de Andalucía se considera como un cambio positivo por una gran parte de la población andaluza. El liderazgo de Susana Díaz genera además expectativas muy positivas, ya que la mayoría de los ciudadanos considera que con el gobierno de Díaz las cosas irán mejor que con el gobierno anterior de José Antonio Griñán. Susana Díaz es percibida como la renovación del Partido Socialista en Andalucía debido a que la mayoría de la ciudadanía cree que mejorará la transparencia en el seno de la Junta y actuará con más firmeza ante la

corrupción. Por todo ello, la figura de Susana Díaz ha generado un importante efecto entre la ciudadanía andaluza.

4.3. El efecto Moreno Bonilla

Juan Manuel Moreno Bonilla accede a la presidencia del Partido Popular andaluz en febrero de 2014 como consecuencia de la renovación obligada en el seno del mismo tras los resultados de las elecciones autonómicas de 2012. En ellas el PP, que ganó por primera vez unas elecciones andaluzas, no consiguió la tan anunciada mayoría absoluta, por lo que no pudo gobernar la comunidad. Como efecto de ello, Javier Arenas renunció a la presidencia del PP-A, siendo sustituido por Juan Ignacio Zoido. Sin embargo, el liderazgo de éste siempre tuvo cierto carácter de interinidad, ya que el alcalde de Sevilla no iba a ser el candidato para las próximas elecciones a la Junta de Andalucía. Por ello, y con este cometido, el Moreno Bonilla fue elegido en febrero de 2014 el nuevo presidente de los populares andaluces, sustituyendo así a Zoido.

El efecto que ha tenido el nuevo líder regional del PP, Moreno Bonilla, desde su llegada al cargo ha sido limitado, lo cual puede observarse a través de diferentes parámetros. La tabla 15 refleja el diferencial entre los niveles de conocimiento del líder autonómico del PP con respecto al líder nacional del partido. Como puede apreciarse, el líder andaluz del Partido Popular, ya sea Zoido o Moreno Bonilla, es siempre mucho menos conocido que el líder nacional de esta formación política. Ello se debería al alto grado de conocimiento que tiene Mariano Rajoy, líder nacional del PP y presidente del Gobierno, al cual conoce la práctica totalidad de la ciudadanía. Sin embargo, y a pesar de ello, la gran magnitud de los diferenciales refleja el escaso conocimiento que tienen los andaluces del líder regional del Partido Popular, situación que la llegada de Moreno Bonilla

Tabla 15. Niveles de conocimiento con respecto al líder nacional del partido (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
PP	-47,2	-38,5	-37,7	-65,5	-54,2	-48,62

* En verde J. A. Zoido.

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

Tabla 16. Valoración media con respecto al líder nacional del partido (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
PP	0,59	0,74	0,58	0,23	0,43	0,514

* En verde J. A. Zoido.

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

ha contribuido a empeorar al incrementar los diferenciales que presentaba Zoido.

El nombramiento de Moreno Bonilla como nuevo líder del PP-A agrava por tanto el desconocimiento del líder autonómico de este partido con respecto al líder nacional, ya que presenta diferenciales negativos superiores a los 50 puntos porcentuales. Estos datos suponen que el actual líder del PP-A es menos conocido que su predecesor, Juan Ignacio Zoido, lo cual merma de forma considerable su efecto. Esta situación contrasta con la del PSOE-A. A diferencia de lo que ocurre con Susana Díaz, ya que ésta es más conocida que el líder nacional de su partido, en el PP-A el líder nacional es mucho más conocido que el líder autonómico. Este hecho es una muestra de los efectos opuestos que ha tenido la renovación del liderazgo en el seno de los dos partidos mayoritarios en Andalucía.

En cuanto a la valoración del líder andaluz del Partido Popular con respecto a la del líder nacional del mismo (tabla 16) se produce la situación opuesta, ya que en este caso los datos son siempre favorables a los líderes autonómicos, ya sea Zoido o Moreno Bonilla. Ello se debe a la mala valoración que la ciudadanía le otorga a Mariano Rajoy, de modo que, aunque las valoraciones de los líderes autonómicos sean también bajas, los diferenciales son siempre favorables a éstos por la mala percepción que existe del presidente del Gobierno.

De este modo, Zoido obtiene siempre valoraciones superiores en más de medio punto a las que recibe Rajoy. A mediados de 2014 Juan Manuel Moreno es 0,23 puntos mejor valorado que el líder nacional de los populares, lo que supone que su incorporación al frente del PP-A ha tenido un efecto negativo con respecto a su predecesor. En 2015 Moreno Bonilla consigue aumentar su valoración con respecto a la de Mariano Rajoy, concretamente 0,43 puntos, aunque por debajo de los diferenciales alcanzados por Zoido.

En definitiva, el diferencial de valoración con respecto al líder nacional del partido es favorable a Moreno Bonilla, a pesar de que su valoración no es buena, debido a la mala valoración de Rajoy. Sin embargo, los diferenciales conseguidos por Moreno Bonilla son inferiores a los de Zoido, con lo cual aquél no ha conseguido mejorar, ni alcanzar, la valoración del anterior líder regional del PP-A.

El nivel de conocimiento de Moreno Bonilla a nivel provincial (tabla 17) presenta importantes diferencias con respecto al de Susana Díaz. El nuevo líder popular parte de un bajo conocimiento en todas las provincias andaluzas. Aunque consigue aumentar su grado de conocimiento en todas ellas, la magnitud de dicho incremento es limitado para tratarse del líder del principal partido de la oposición. Asimismo, su nivel de conocimiento presenta diferencias importantes por provincias, algo que se

Tabla 17. Conocimiento de Moreno Bonilla por provincias (2014-2015)

	Ver. 14	Inv. 15
Almería	36,1	39,8
Cádiz	36,6	45,9
Córdoba	28,6	43,7
Granada	31,9	38,4
Huelva	27,3	46,8
Jaén	33,0	45,3
Málaga	35,8	50,2
Sevilla	36,7	47,9

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2014-2015.

contrapone a la mayor homogeneidad en el grado de conocimiento provincial de Susana Díaz. De forma más detallada, Juan Manuel Moreno presenta a mediados de 2014 unos niveles de conocimiento que se sitúan por debajo del 40 % en todas las provincias andaluzas.

En 2015 todas las provincias presentan un incremento en el grado de conocimiento del líder del PP-A. Aunque el aumento en algunas provincias es de pequeña magnitud (Almería), en otras la intensidad de dicho cambio es mucho más importante (Huelva). Sólo en Málaga, su provincia de procedencia, el líder del PP consigue ser conocido por la mitad de los ciudadanos (50,2 %). En dicho año existe una diferencia de casi 12 puntos porcentuales entre las provincias con mayor y menor conocimiento de Moreno Bonilla, lo que supone un aumento de las divergencias entre provincias con respecto a 2014 (de 10 puntos porcentuales aproximadamente).

En definitiva, estos datos reflejan que Moreno Bonilla tiene un grado de conocimiento bajo en todas las provincias andaluzas. Además, a lo largo del tiempo se han incrementado las diferencias en el nivel de conocimiento del líder popular a nivel provincial, al contrario de lo que ocurre en el caso de Susana Díaz. Estos hechos dan cuenta del limitado efecto que ha tenido la incorporación de Juan Manuel Moreno a la presidencia del PP-A.

Tabla 18. Valoración de Moreno Bonilla por Provincias (2014-2015)

	Ver. 14	Inv. 15
Almería	4,0	4,1
Cádiz	3,5	3,7
Córdoba	3,9	3,1
Granada	3,4	3,8
Huelva	3,6	3,8
Jaén	3,9	4,1
Málaga	3,6	4,0
Sevilla	3,5	3,4

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2014-2015.

La valoración de Moreno Bonilla a nivel provincial refleja un patrón común (tabla 18). El líder del Partido Popular no consigue aprobar en ninguna de las provincias andaluzas, siendo las puntuaciones que le otorga la ciudadanía en cada una de ellas bastante similares. En verano de 2014 obtiene unas valoraciones que oscilan entre el 3,4 y el 4, no existiendo por tanto grandes diferencias en este aspecto entre provincias.

En invierno de 2015 se produce un mínimo incremento de algunas décimas en seis de las ocho provincias andaluzas, mientras que en las dos restantes se produce un pequeño descenso (Córdoba y Sevilla). La población de Almería y Jaén es la que mejor valora a Moreno Bonilla en este momento, con un 4,1 en ambos casos. La gran parte de las provincias restantes lo puntúan por debajo del 4.

Esta mala valoración de Juan Manuel Moreno, unido a su bajo grado de conocimiento, refleja tanto la mala percepción que tiene la población andaluza del nuevo líder del PP como el limitado efecto que ha tenido su incorporación a la política andaluza. Esta situación contrasta con la de la líder del PSOE-A.

La percepción que tiene la ciudadanía andaluza del nuevo dirigente popular puede observarse también segmentando por simpatía política (tabla 19). Uno de los datos que reflejan el limitado efecto que ha tenido la incorporación de Moreno Bonilla

como líder del PP-A es que, en un primer momento, ni la población simpatizante de su propio partido le aprueba (4,8). En invierno de 2015 Juan Manuel Moreno sí consigue aprobar entre los suyos, aumentando cuatro décimas su valoración hasta alcanzar el 5,2.

Sin embargo, y a diferencia de Susana Díaz, el nuevo dirigente popular no consigue aprobar entre la población simpatizante de otros partidos políticos. De esta forma, los simpatizantes del resto de formaciones suspenden su labor política, lo que muestra la escasa valoración de Moreno Bonilla. Los simpatizantes de Ciudadanos, IU, Equo y Podemos disminuyen su puntuación del líder del PP-A a lo largo del periodo.

Por otro lado, la población simpatizante del PSOE mantiene constante su valoración del nuevo líder popular con el paso del tiempo. Los simpatizantes del Partido Andalucista y de UPyD, en cambio, mejoran su percepción de Moreno Bonilla en 2015.

Tabla 19. Valoración de Moreno Bonilla por simpatía política (2014-2015)		
	Ver. 14	Inv. 15
PP	4,8	5,2
PSOE	3,2	3,2
IU	3,5	3,0
PA/PSA	4,3	4,7
UPyD	3,4	4,4
EQUO/ Los Verdes	3,8	3,0
Podemos	3,2	2,6
Ciudadanos	4,6	3,6

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2014-2015.

4.4. El efecto Maíllo

Antonio Maíllo se convierte en el líder regional de IULV-CA al ser elegido Coordinador General de esta formación en junio de 2013. De esta forma se produce una renovación en el liderazgo andaluz de Izquierda Unida tras ocupar el cargo Diego Valderas durante más de 12 años.

Esta situación se refleja principalmente en los niveles de conocimiento de ambos líderes autonómicos con respecto al líder nacional del partido (tabla 20). La llegada de Maíllo al cargo de Coordinador General de IULV-CA tiene un efecto negativo en lo que respecta al diferencial de conocimiento con respecto al líder nacional del partido. Diego Valderas era sólo 7,3 puntos porcentuales menos conocido que Cayo Lara, el líder nacional de Izquierda Unida. Sin embargo, dicho diferencial de conocimiento se incrementa fuertemente desde su sustitución por Maíllo, el cual es más de 50 puntos porcentuales menos conocido que Cayo Lara tanto en 2013 como en 2014. No obstante, a principios de 2015 consigue reducir el diferencial hasta situarlo en un -42,5. A pesar de ello, Antonio Maíllo es mucho menos conocido por los andaluces que Cayo Lara, y que Diego Valderas en su momento, por lo que aún no ha conseguido darse a conocer entre la ciudadanía en los casi dos años que lleva al frente de IULV-CA. Este hecho implica que el efecto Maíllo ha sido muy limitado como consecuencia de su escaso conocimiento entre la población andaluza.

En cambio, la valoración media del líder andaluz de Izquierda Unida con respecto a la del líder nacional del partido (tabla 21) presenta datos más

Tabla 20. Niveles de conocimiento con respecto al líder nacional del partido (2013-2015)						
	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
IU	-7,3	-55,2	-50,4	-53,3	-42,5	-41,74

* En verde Diego Valderas.

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

Tabla 21. Valoración media con respecto al líder nacional del partido (2013-2015)

	Inv. 13	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15	Media
IU	0,23	0,29	0,42	0,81	0,16	0,382

* En verde Diego Valderas.

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

positivos, al igual que ocurría con el líder del PP-A Moreno Bonilla. Si bien el diferencial de conocimiento entre el líder autonómico y nacional de IU era siempre desfavorable al primero, en este caso se produce la situación contraria. Tanto Valderas como Maíllo son mejor valorados que Cayo Lara. Maíllo presenta desde su llegada diferenciales de valoración más altos que el propio Valderas. Durante el año 2014 el nuevo líder andaluz de IU incrementa de forma considerable su valoración con respecto a la del líder nacional del partido hasta alcanzar un diferencial de 0,81. Sin embargo, en 2015 se rompe esta tendencia porque Maíllo obtiene el diferencial de valoración con respecto a Cayo Lara más bajo de todo el periodo (0,16).

En todo caso, a pesar del bajo nivel de conocimiento de Antonio Maíllo con respecto al líder nacional del partido, mucho menor que el de su antecesor Diego Valderas, la llegada del mismo ha tenido un efecto positivo en lo que respecta a su valoración. El nuevo líder autonómico de IULV-CA es mejor valorado que Cayo Lara, mejorando la valoración de Valderas con respecto al líder nacional del partido con la excepción de 2015.

El nivel de conocimiento de Antonio Maíllo por provincias (tabla 22) muestra que el efecto que ha causado su liderazgo presenta importantes divergencias a nivel territorial. El nuevo líder de IULV-CA parte en verano de 2013 con un nivel de conocimiento muy bajo en todas las provincias andaluzas, ya que en ninguna de ellas supera el 30 %. Sin embargo, las diferencias en el porcentaje de ciudadanía que conoce a Maíllo en las distintas provincias de nuestra comunidad son importantes,

por lo que existen territorios donde su grado de conocimiento es aún más bajo.

De la evolución temporal del grado de conocimiento del nuevo dirigente de IU a nivel provincial pueden extraerse dos importantes conclusiones. En primer lugar, el conocimiento que tiene la población andaluza de este líder experimenta una tendencia general de aumento en todas las provincias, aunque con importantes diferencias de magnitud.

En segundo lugar, las divergencias en el grado de conocimiento por provincias de Antonio Maíllo se incrementan de forma considerable. Si en los inicios del periodo, verano de 2013, las mayores divergencias entre provincias eran de 14 puntos porcentuales, al final del periodo, invierno de 2015, dicha cifra aumenta hasta los 20,8 puntos porcentuales. El nivel de conocimiento del líder de Izquierda Unida en Andalucía a nivel provincial presenta así peores datos que los del resto de líderes analizados con anterioridad.

En lo que respecta a la valoración de Antonio Maíllo por provincias (tabla 23) cabe destacar que no consigue aprobar en ninguna de ellas. La mayoría de las provincias presentan valoraciones superiores al 4 en verano de 2013, con las excepciones de Jaén y Málaga. A lo largo del periodo 2013-2015 se aprecia una clara evolución en la valoración de Maíllo a nivel provincial. La mayoría de las provincias donde existían unas valoraciones relativamente positivas del nuevo líder regional de IU en 2013, con puntuaciones superiores al 4, experimentan una caída al final del periodo. Esto sucede en el caso de Huelva, Sevilla, Granada y Cádiz. Córdoba mantiene su valoración mientras que Cádiz presenta una caída.

Tabla 22. Conocimiento de Antonio Maíllo por provincias (2013-2015)

	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15
Almería	20,5	22,0	22,9	22,9
Cádiz	21,3	24,8	31,7	33,3
Córdoba	20,6	30,8	27,0	43,7
Granada	19,6	24,3	20,3	32,6
Huelva	29,9	30,0	31,2	35,1
Jaén	16,0	24,3	23,6	33,0
Málaga	22,0	21,3	23,9	38,3
Sevilla	20,6	26,8	29,0	39,5

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

En cambio, las provincias que partían con las percepciones más negativas de Maíllo, Jaén y Málaga, mejoran su valoración a lo largo del tiempo.

Como consecuencia de ello, la mejor valoración de Maíllo a nivel provincial en la actualidad es la de Almería, que es al mismo tiempo la provincia donde menos población lo conoce. Le siguen Huelva, Córdoba, Málaga y Granada. Las provincias donde peor percepción se tiene de Maíllo son Sevilla, Cádiz y Jaén.

Observando la valoración de Antonio Maíllo diferenciando por simpatía política (tabla 24) puede apreciarse que en un primer momento el nuevo líder de IULV-CA es mejor valorado por la población simpatizante del PSOE que por la de su propio partido, siendo aquella los únicos que le aprueban en verano de 2013. La población simpatizante del resto de partidos tiene una percepción de Antonio Maíllo más negativa, ya que toda ella le otorga una puntuación inferior al 4.

No obstante, a principios de 2014 se revierte la situación anterior, debido a que la población simpatizante del IU pasa a ser la que mejor valora a Maíllo hasta el verano de 2014 con valores superiores a 5. El nuevo Coordinador General de IULV-CA consigue también aprobar aunque de forma puntual entre la población simpatizante de otros partidos, como en el caso del PA en verano de 2014 y de Equo en 2015,

Tabla 23. Valoración de Antonio Maíllo por provincias (2013-2015)

	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15
Almería	4,5	4,1	4,1	4,6
Cádiz	4,0	4,2	4,5	3,7
Córdoba	4,3	3,7	3,9	4,3
Granada	4,3	3,6	4,5	4,0
Huelva	4,9	4,5	4,5	4,4
Jaén	3,4	3,8	3,5	3,9
Málaga	3,3	4,5	4,0	4,1
Sevilla	4,6	4,1	3,9	3,6

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

lo que supone que la población simpatizante de este partido se convierta en la que mejor valora a Maíllo con una puntuación de 6.

Tabla 24. Valoración de Antonio Maíllo por simpatía política (2013-2015)

	Ver. 13	Inv. 14	Ver. 14	Inv. 15
PP	2,8	3,0	3,1	2,5
PSOE	5,0	4,9	5,0	4,5
IU	4,9	5,6	5,6	5,8
PA/PSA	3,8	4,5	5,2	4,2
UPyD	3,2	3,4	2,9	4,4
EQUO/ Los Verdes	.	4,5	3,8	6,0
Podemos	.	.	4,4	4,3
Ciudadanos	.	.	2,6	3,0

Fuente: elaboración propia a partir del EGOPA 2013-2015.

En definitiva, la incorporación de Antonio Maíllo al puesto de Coordinador General de IULV-CA ha tenido un efecto contrapuesto. Por una parte, presenta un bajo nivel de conocimiento, por lo que no ha conseguido darse a conocer entre la ciudadanía. Su grado de conocimiento es mucho más bajo que el de su antecesor, Diego Valderas, por lo que la figura del líder andaluz de Izquierda Unida ha perdido visibilidad. Sin embargo, entre aquellas personas que lo conocen, aunque no consigue aprobar, no presenta valores demasiado bajos.

5. Conclusiones

El liderazgo político y social en Andalucía presenta patrones diferentes según se trate de líderes nacionales o regionales. El grado de conocimiento y la valoración que la ciudadanía tiene de los mismos proporciona la información necesaria para conocer la diferente percepción y el efecto que los líderes generan entre la población. En lo que respecta al grado de conocimiento, la población andaluza conoce en mayor medida a los dirigentes nacionales de los partidos que a los autonómicos. Los líderes nacionales de los partidos mayoritarios, PP y PSOE, son conocidos por la práctica totalidad de la ciudadanía, con porcentajes cercanos al 100 %. Sin embargo, el cambio de liderazgo en el seno del PSOE, con la sustitución de Rubalcaba por Pedro Sánchez, ha supuesto una ligera disminución en el grado de conocimiento de éste debido al breve periodo de tiempo que Sánchez lleva al frente de la formación socialista. No obstante, no sólo los líderes de los principales partidos obtienen un grado de conocimiento alto, sino que otros líderes nacionales han conseguido también ser conocidos por la gran mayoría de la población con porcentajes superiores al 80 %, como ocurre en los casos de Pablo Iglesias y de Rosa Díez.

El grado de conocimiento que tiene la población andaluza de los líderes autonómicos presenta importantes diferencias con respecto al de los nacionales. Sólo Susana Díaz, líder del PSOE-A y presidenta de la Junta de Andalucía, es conocida de forma mayoritaria por la ciudadanía, con porcentajes cercanos al 90 %. El resto de líderes de nuestra región son conocidos por una minoría de la población. Los líderes andaluces del PP y de IU no llegan a ser conocidos ni por la mitad de la población andaluza, mientras que los dirigentes de los partidos minoritarios tienen una presencia testimonial en la vida pública, ya que

no más del 8 % de la sociedad andaluza los conoce. Estos datos sitúan a Susana Díaz en una situación de ventaja con respecto a sus adversarios políticos, ya que su figura monopolizaría la política andaluza para la mayoría de la ciudadanía.

La valoración que la población andaluza realiza de los diferentes líderes políticos también refleja diferencias entre el ámbito nacional y el autonómico. Las valoraciones de los líderes nacionales presentan fluctuaciones a lo largo del tiempo, por lo que no existen tendencias demasiado estables. Algunos líderes consiguen aprobar en momento puntuales del periodo 2013-2014, aunque estas puntuaciones no se mantienen en el tiempo. Observando los resultados globales del periodo, cabe destacar que son varios los líderes que consiguen aprobar, concretamente Pedro Sánchez y Albert Rivera. Existen otros líderes nacionales que, aunque suspenden, obtienen valoraciones relativamente positivas, como Rosa Díez.

La valoración de los líderes andaluces, en cambio, genera una clara distinción entre la valoración de Susana Díaz y la del resto de líderes autonómicos. La nueva líder del PSOE-A es la única que aprueba, por lo que la buena valoración que la misma recibe contrasta con las puntuaciones más negativas del resto de líderes. Muestra de ello es que el segundo líder andaluz mejor valorado, Antonio Maíllo, obtiene una valoración un punto inferior que la de Díaz. La alta valoración de la líder del PSOE-A se mantiene a lo largo del tiempo con una gran estabilidad, algo que no le ocurre a ningún líder nacional.

Centrándonos exclusivamente en los líderes autonómicos, destaca la importante renovación del liderazgo efectuada en los tres principales partidos con presencia parlamentaria hasta el momento: PSOE-A, PP-A e IULV-CA. La llegada de Susana Díaz a la primera línea de la política autonómica ha provocado un importante efecto entre la población andaluza. La nueva líder del PSOE-A presenta datos

positivos en todos los aspectos relativos al liderazgo. Así, tiene un alto grado de conocimiento, el cual duplica al del principal líder de la oposición, Moreno Bonilla, aumentándose aún más las distancias con respecto al resto de líderes andaluces. Asimismo, Susana Díaz es más conocida que el líder nacional de su partido, Pedro Sánchez. Díaz obtiene siempre unas valoraciones muy altas por parte de la ciudadanía, aprobando siempre en las puntuaciones que éstos le otorgan. La estabilidad de esa buena valoración a lo largo del tiempo es única, ya que ningún líder nacional, y mucho menos uno autonómico, ha conseguido esa percepción tan positiva entre la población. Su acceso al cargo de presidenta de la Junta de Andalucía, a pesar de producirse sin concurrir a unas elecciones, es también valorado de forma muy positiva por los andaluces generando, además, unas altas expectativas sobre la mejora de la situación en la comunidad a través de su labor al frente del gobierno. Asimismo, la mayoría de los andaluces considera que Susana Díaz aumentará la transparencia en la Junta de Andalucía y actuará de forma más firme contra la corrupción.

En definitiva, el alto respaldo ciudadano que obtiene la líder del PSOE-A permite hablar del efecto Susana Díaz, el cual puede contribuir a paliar la difícil situación que atraviesa el partido tanto por la pérdida de una parte de su base electoral como por los casos de corrupción que le afectan.

La renovación del liderazgo en el PP-A, con Moreno Bonilla, y en el seno de IULV-CA, con Antonio Maíllo no ha generado un efecto importante en ninguno de los dos casos. Moreno Bonilla y Maíllo son conocidos por menos de la mitad de la población andaluza, siendo además mucho menos conocidos que los líderes nacionales de sus respectivos partidos. La valoración que ambos obtienen es baja, ya que ninguno de ellos consigue ser aprobado por los ciudadanos. Estos dos líderes, en cambio, son

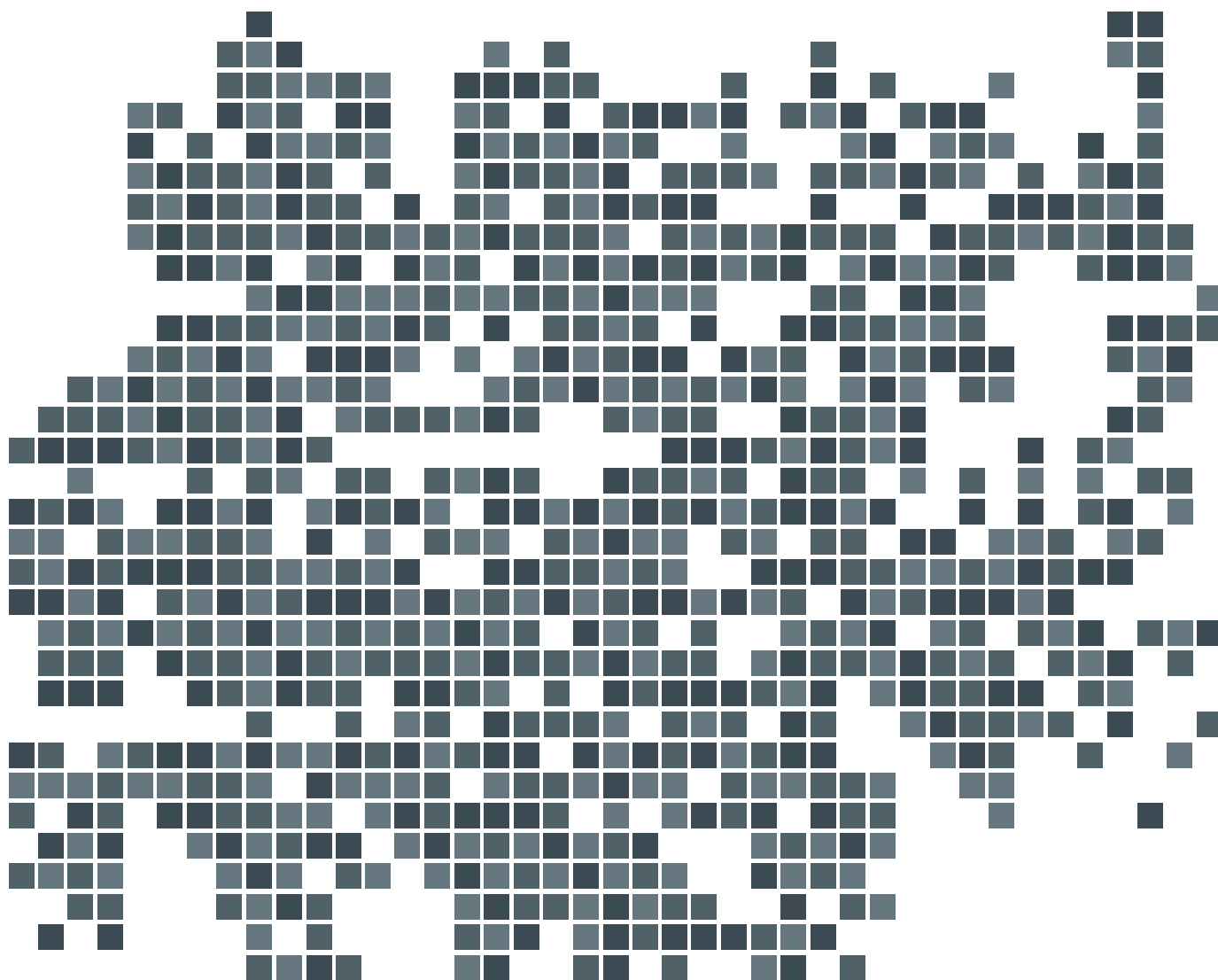
ligeramente mejor valorados que los líderes nacionales de sus partidos, debido a la peor valoración de éstos. Por ello, el efecto generado por los mismos ha sido muy limitado, algo que contrasta con el importante efecto producido por Susana Díaz.

6. Bibliografía

- BLONDEL, J. (1987): *Political leadership. Towards a general analysis*, Londres.
- BLONDEL, J. (1990): *Comparative government: an introduction*. Philip Allan.
- FERNÁNDEZ, S. D. (2004): «Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis», *Psicología política*, n.º 29, pp. 7-30.
- NATERA, A. (1998): *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*, doctoral dissertation, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, <<http://www.ucm.es/BUCEM/tesis/19972000/S/1/S1034401.pdf>> [última consulta 10-1-2012].
- VERBA, S. y ECHEVARRÍA, L. E. (1968): *El liderazgo: grupos y conducta política*. Rialp.

LA PROPUESTA ANDALUZA DE FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO

4



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _2013-2014

LA PROPUESTA ANDALUZA DE FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO

En el marco del debate actual
sobre la reforma constitucional

Gregorio Cámara Villar
Universidad de Granada

1. Introducción

Desde la llamada «desconstitucionalización» de la forma de Estado del momento constituyente —según la famosa expresión de Pedro Cruz Villalón— hasta la actualidad, la evolución del Estado autonómico sugiere, como subrayara tempranamente Ignacio De Otto¹, que la distancia entre autonomía y federalismo empezó muy pronto a minimizarse y que el Estado autonómico se ha situado desde su surgimiento, primero, en una zona intermedia entre el Estado regional del periodo de entreguerras y el Estado federal, pero después, tras su evolución, está sin ninguna duda «federalizado» —funcionalmente hablando— en niveles comparables a los de los Estados federales europeos.

Todo el territorio del Estado está ocupado por Comunidades Autónomas que están dotadas de órganos y competencias en alto grado homogéneas y sustancialmente iguales, lo que supone característicamente «una estructura federal si prescindimos de toda connotación federalista, es decir, de Estado resultado de un proceso de unificación política». El poder político se halla, pues, distribuido irreversiblemente entre una instancia central y una serie de instancias periféricas, todas ellas subordinadas a la Constitución. El Estado español, no es nominalmente federal, pero ha tendido a funcionar progresivamente «como si de un Estado federal se tratara», pudiéndose decir que «constituye un supuesto de prefederalismo» que se mantiene «en la órbita o

campo de atracción del Estado federal»². Hace ya muchos años también Peter Häberle caracterizó al Estado autonómico, como él mismo nos recuerda, como una forma de «protofederalismo»³. De hecho, los politólogos estudiosos del federalismo en España y en el extranjero, y a estas alturas también la mayoría de los juristas, convienen en incluir al Estado español, sin duda alguna, entre los Estados federales de nuestros días⁴.

Sin embargo, la mayoría de los analistas también convienen en que el Estado autonómico está hoy en profunda crisis y cabe preguntarse si en buena medida no es así (además de por causa de elementos coyunturales bien conocidos, como son, entre otros, la crisis económica que padecemos desde, al menos, 2008, y el reto independentista catalán), por no haberse construido también en origen (o mediante re-formas constitucionales que nunca fueron abordadas)

2 Las citas corresponden a CRUZ VILLALÓN, PEDRO: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 442-443. Sobre la «lógica» o racionalidad federal del Estado autonómico remito a CÁMARA VILLAR, GREGORIO: «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *ReDCE (Revista de Derecho Constitucional Europeo)*, n.º 1, enero-junio de 2004 <<http://www.ugr.es/~redce/>>, apartado 2,9, y a la bibliografía allí citada.

3 HÄBERLE, PETER: «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», *ReDCE (Revista de Derecho Constitucional Europeo)*, n.º 8, Julio-Diciembre de 2007, p.185 <<http://www.ugr.es/~redce/>>.

4 Entre los numerosos trabajos que podrían citarse en este sentido, véanse, por todos, AJA, ELISEO: *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid, Alianza Editorial, 2014 y BLANCO VALDÉS, ROBERTO L.: *Los rostros del federalismo*. Madrid, Alianza Editorial, 2012. También dan cuenta de esta realidad muchos de los estudios contenidos en LÓPEZ BASAGUREN, ALBERTO y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, LEIRE (Editors): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. 2 Vols. Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2013.

1 DE OTTO y PARDO, IGNACIO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona, Ariel, 1987, p. 427.

como un Estado federal propiamente como tal; esto es, como un Estado federal con todos sus elementos adecuada y suficientemente definidos conforme a esta forma política, capaz de articular la integración territorial necesaria en una nación tan compleja y plural como es España. Si la respuesta a la pregunta es positiva, tiene mucho sentido, como se viene haciendo desde hace ya algunos años, el planteamiento de una reforma federal racionalizadora concebida como «desembocadura natural» del Estado autonómico.

En los tres últimos años han proliferado estudios académicos en esta dirección, con planteamientos que no son coincidentes, pero que sí muestran una amplia base teórica con elementos compartidos suficientes sobre los que construir una propuesta razonable y viable de reforma en sentido federal⁵.

5 En este sentido, son muchos los trabajos que podrían traerse a colación. Limitándonos a los más recientes y generales, es especialmente clarificador y propositivo el libro antes citado de AJA, ELISEO: *Estado autonómico y reforma federal*. Véase también SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, JUAN JOSÉ: «Una propuesta de cambio federal», en SOLOZÁBAL, JUAN JOSÉ (Ed.): *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2014, libro en el que se analizan también como elementos del panorama comparado los Estados Unidos (Roberto Luis Blanco Valdés), el Reino Unido (Alberto López Basaguren), Alemania (Miguel Ángel Cabellos Espiérrez), Austria (Antonio Arroyo Gil), Canadá (José M.ª Castellá Andreu), Suiza (Patricia Rodríguez-Patrón) y la Unión Europea (Antonio López Castillo). Sin calificar expresamente la reforma como federal y extendiéndose a otras materias más allá de la organización territorial, contiene también elementos de este carácter el informe realizado por un Grupo de profesores especialistas en Derecho constitucional, Derecho financiero, Derecho administrativo, Derecho europeo y Economía, editado y presentado por GARCÍA ROCA, JAVIER (Editor): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*. Cizur Menor (Navarra) Thomson Reuters Aranzadi, 2014. Un análisis más conceptual y crítico, con una destacada originalidad, pero sin hacer muchas propuestas de medidas concretas y discutiendo algunas de las más tópicas, constituye la aportación al debate de CAAMAÑO, FRANCISCO: *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid, Turpial, 2014; el autor sostiene y desarrolla la idea de que el federalismo, por su profunda interrelación con la democracia, no puede construirse de arriba abajo sino que solo puede ser comprendido como un pacto de abajo a arriba. Véase también el documento de la Fundación Ciudadanía y Valores *Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal*, elaborado por los profesores Javier Tajadura (Coord.), Elviro Aranda, Josu de Miguel, José María Román,

En el ámbito político son también varias las fuerzas políticas que en España abogan por emprender esta reforma, si bien con importantes diferencias en sus planteamientos. Refiriéndonos a la propuesta más explícita, articulada y significativa (que tuvo su origen precisamente en Andalucía), este sería el caso del PSOE, que en un plazo muy corto de tiempo la ha adoptado como un elemento central de su ideario y programa político. Tras un periodo de debate en algunos territorios auspiciado en el marco del PSOE por estudios y propuestas llevadas a cabo fundamentalmente por constitucionalistas y destacados políticos⁶, este esfuerzo propició y sus-

Noviembre de 2012 <http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1352378278_cinco_propuestas_para_la_reforma_constitucional_en_clave_federal.pdf> [última consulta 29-3-2015].

6 Entre los que fundamentalmente cabe destacar:

-El punto de partida lo marcó el documento *Por una reforma federal del Estado autonómico*, publicado en 2012 por la Fundación Alfonso Perales, elaborado por un amplio grupo de constitucionalistas y políticos, de los que más adelante damos noticia; puede consultarse y descargarse en la web de la Fundación Alfonso Perales <<http://www.fundacionalfonsoperales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>> [última consulta 31-3-2015].

-A este documento siguieron otros, destacadamente los siguientes:

-*Propuesta sobre la articulación federal del España*, elaborada también por un grupo de expertos y políticos (Francesc Antich, Joan Oliver Araujo, Lluís Segura, Lourdes Aguiló, Joan Rosselló i Villalonga, Cosme Bonet, Pere Joan Pons, Antoni Manchado y Jordi Bayona), aprobada por el PSIB-PSOE <<http://www.psib-psoe.org/index.php/partit/quefem/documents/category/resoluciones/2>> [última consulta 3-4-2015];

-*Por una reforma constitucional federal*, Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, publicado en *Papers de la Fundació*, n.º 164, Mayo de 2013, elaborado por Xavier Arbós, Meritxell Batet, Carme Chacón, Jaume Collboni, Miquel Ice-ta, Eduard Roig, Joaquín Tornos y Francesc Vallés <https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/164_papers-delafundacio.pdf> [última consulta 29-3-2015].

-De tenor diferente es el estudio auspiciado por la Comisión Ejecutiva Regional del PSOE de Aragón, titulado *Propuestas para una reforma constitucional. Mejora de la calidad democrática y reforma del modelo territorial*, elaborado por los profesores de Derecho constitucional Manuel Contreras Casado, Carlos Garrido López, Eva Sáenz Royo, Enrique Cebrián Zazurca y Pedro Luís Martínez Pallarés, en el que se profundiza sobre el Estado autonómico «para acercarlo cada vez más al modelo federal», ampliando la indagación a otros elementos más allá de la organización territorial, en relación con la

tentó la propuesta de reforma federal del PSOE fuera adoptada por su Consejo Territorial en la llamada *Declaración de Granada* («Un nuevo pacto territorial: la España de todos», 6 de Julio de 2013), elaborada a partir del documento que le sirve de base *Hacia una estructura federal del Estado*⁷. En estos dos textos se contienen tanto un diagnóstico de la crisis por la que atraviesa el Estado autonómico como la aportación de los principales elementos y medidas que deberían integrar una reforma federal del Estado, abierta al debate y a la búsqueda del consenso posible. De un modo u otro, esta propuesta es hoy una referencia clave y central en el debate territorial actual de nuestro país. El compromiso del PSOE con la reforma constitucional en sentido federal adoptado en Granada se reafirmó también en el documento *Por un nuevo acuerdo de ciudadanía*, bautizado como *Declaración de Zaragoza*, que fue aprobado por su Consejo Federal celebrado en esta ciudad el 16 de Noviembre de 2014⁸.

A partir del debate abierto sobre esta materia en los tres últimos años, esta perspectiva general de reforma constitucional ha recibido apoyos notables desde determinados ámbitos de la sociedad civil y de grupos de expertos. Merece particular mención, por significativa, la declaración-manifiesto federalista «Una España federal en una Europa Federal»⁹.

cual se propone característicamente, de manera contraria a la mayoría de los estudios citados, la supresión del Senado <<https://www.psoe.es/ambito/casohistoricozaragoza/news/index.do?action=Print&id=684748>> [última consulta 29-3-2015].

7 La *Declaración de Granada* puede consultarse en la web del PSOE <<http://www.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>> [última consulta 31-3-2015]. El documento que sirve de base a esta declaración, *Hacia una estructura federal del Estado* <<http://www.psoe.es/source-media/000000571000/000000571056.pdf>> [última consulta 31-3-2015].

8 Puede consultarse en la Web del PSOE <<http://www.psoe.es/source-media/000000610500/000000610976.pdf>> [última consulta 31-3-2015].

9 Impulsada por numerosos profesores de Universidad, muchos de ellos constitucionalistas, y gestada con el

Reconociendo la realidad de los hechos, es preciso recordar que en el origen de esta propuesta de reforma federal socialista —y antes de que vieran la luz los mencionados estudios y documentos— estuvo la decisión y el impulso que un año antes diera José Antonio Griñán Martínez a la exploración de las posibilidades políticas de este camino que él supo percibir como el más adecuado para España, cuando a la sazón era Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Secretario General del PSOE-A, además de Presidente federal del PSOE. De esta manera, desde la Comisión Ejecutiva Regional del PSOE-A se encargó en el otoño de 2012 un estudio exploratorio sobre una posible reforma federal del Estado a un Grupo de Reflexión, en el que participaron constitucionalistas y otros académicos de varias universidades de Andalucía, junto a algunos destacados políticos del PSOE¹⁰. El

concurso de la Fundación Alternativas, en julio de 2014, a los doce días de su publicación, contaba ya con más de 900 firmantes. Puede consultarse en <www.aelpa.org/actualidad/201407/DeclaracionFederal.pdf> [última consulta 31-3-2015]; la lista de primeros firmantes en <<http://www.nuevatribuna.es/articulo/espana/espana-federal-europa-federal/20141008124357108006.html>> [última consulta 2-4-2015].

Este mismo Manifiesto fue presentado el 26 de enero de 2015 en Barcelona en el Centro de Cultura Contemporánea en un acto organizado por *Federalistes d'Esquerres* y la *Fundación Alternativas* (<http://www.falternativas.org/agenda/presentacion-en-barcelona-de-la-declaracion-una-espana-federal-en-una-europa-federal> y <http://federalistes-desquerres.org/es/2015/01/federalistes-desquerres-aco-ge-en-barcelona-la-presentacion-de-la-declaracion-una-espana-federal-en-una-europa-federal/>), donde se puede encontrar una amplia reseña y el acceso al video de la transmisión completa que se hizo vía *streaming* el 26-1-2015; sitios visitados por última vez el 31-3-2015).

10 Grupo formado por Miguel Azpitarte Sánchez, María Luisa Balaguer Callejón, Carmen Calvo Poyato, Gregorio Cámara Villar (Coordinador), Manuel Carrasco Durán, Manuel Chaves González, Esperanza Gómez Corona, Manuel Medina Guerrero, José Antonio Montilla Martos, Baldomero Oliver León, Blanca Rodríguez Ruiz, Fernando Pérez Royo, Javier Pérez Royo, José Antonio Pérez Tapias y José Sánchez Maldonado. Recordamos que el documento puede consultarse y descargarse en la web de la Fundación Alfonso Perales <<http://www.fundacionalfonso Perales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>>.

documento finalmente adoptado, denominado *Por una reforma federal del Estado autonómico* y publicado en 2012 por la Fundación Alfonso Perales, en cuyo seno se gestó, ofrece un diagnóstico general de la evolución y situación actual del Estado autonómico, toma en consideración elementos centrales del federalismo comparado y sistemáticamente realiza propuestas fundamentales de reforma constitucional que, expuestas en sus líneas generales, entiende necesarias a la luz de la evolución de nuestro modelo de Estado y del Derecho comparado (un esbozo de ideas-fuerza, podría decirse). Este documento fue presentado en numerosas ciudades de España¹¹, animó la realización de otros estudios —ya citados—, sirvió como elemento y punto de partida para debates posteriores e influyó en la *Declaración de Granada* y en el documento que le sirve de base, *Hacia una estructura federal del Estado*, aprobados y adoptados por el Consejo Territorial del PSOE el 6 de Julio de 2013 en la ciudad de Granada (documentos ambos anteriormente citados).

En lo que sigue, haremos una exposición sucinta de los elementos centrales de este documento gestado en Andalucía como propuesta de reforma federal del Estado Autonómico, sin perjuicio de ir incluyendo en notas a pie de página aspectos significativos de otras propuestas incorporadas en algunos de los documentos antes mencionados, con objeto de obtener una perspectiva comparativa, aunque sea sumaria.

2. Punto de partida. El agotamiento del Estado autonómico

En el documento que glosamos se caracteriza al gran pacto constitucional de 1978 como un amplio compromiso entre las fuerzas políticas a favor de la apertura hacia la descentralización, eligiendo un modelo de Estado que pudiera llevar a ese resultado, pero sin definirlo ni precisarlo en el mismo texto constitucional. Por las exigencias políticas del momento, se estableció un conjunto normativo muy abierto partiendo del reconocimiento del derecho a la autonomía de las «nacionalidades y regiones» (art. 2 CE) para que el proceso de descentralización se iniciara, estableciendo en el Título VIII los procedimientos y los mecanismos necesarios. En la Constitución —se sostiene— hubo un «pacto fundante de la descentralización política», pero no hubo en ella un «pacto federativo». Lo que la Constitución configuró fue propiamente un «proceso autonómico». Proceso autonómico que ha generado en su larga evolución un modelo material y progresivamente federal en los hechos¹².

Se parte, por tanto, del presupuesto de que nuestro modelo político de organización territorial se incardina en la matriz de los Estados federales y su estructura y lógica de funcionamiento es sustancialmente la misma que la de un Estado federal. Sin embargo, el Estado autonómico no es formalmente un Estado federal. No existe una voluntad expresa constituyente en este sentido y no dispone, en consecuencia, de la misma legitimidad de origen que aquella aportaría ni tampoco de la plenitud y coherencia de todos los rasgos organizativos y de funcionamiento de la forma federal. Al contrario, presenta importantes carencias e incoherencias en

11 Partiendo de la primera presentación oficial en Carmena (Sevilla) el 10-1-2013 —una breve reseña de este acto en *El Plural*, <http://www.elplural.com/2013/01/10/grinan-y-el-psoe-andaluz-se-ponen-al-frente-del-debate-sobre-el-federalismo-y-el-modelo-de-estado/>—, fue presentado y debatido con posterioridad en Palma de Mallorca, Córdoba, Granada, Málaga, Madrid y Barcelona, entre otras ciudades. Muy distintos medios de comunicación se ha hecho eco de su contenido en numerosas ocasiones.

12 *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 13-24.

su articulación y funcionamiento. Puede decirse que el Estado autonómico es el punto de llegada de un Estado fuertemente descentralizado que lo aproxima materialmente a los Estados federales, en cuya órbita de atracción se ha venido gestando, fruto de un dilatado proceso abierto de desarrollo e interpretación de las normas constitucionales y de la práctica política, que parece haber alcanzado su límite tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña¹³.

Adicionalmente a estas circunstancias, se considera el importante desgaste que el Estado autonómico está sufriendo desde la pasada década en su legitimidad de ejercicio, en un doble frente: de un lado, el proveniente del nacionalismo que recientemente, si bien en su desigual conjunto, está alcanzando amplios apoyos en Cataluña y en el País Vasco, y que no reconoce la integración de sus respectivos territorios en España conforme al binomio Constitución-Estatuto, permaneciendo un «apaciguado» independentismo en el País Vasco, que puede resurgir con fuerza en cualquier momento, y que hoy por hoy es ya un reto abierto en Cataluña; de otro, porque desde determinadas posiciones nacionalistas de la derecha política, se está presentando interesadamente al modelo autonómico como una organización territorial en buena medida responsable de la crisis económica por el costo de su mantenimiento y por sus «duplicidades» institucionales y administrativas, mensaje que está teniendo un importante calado en un amplio sector de la opinión pública, contribuyendo de esta manera a prestar «razones políticas» aparentes a los planteamientos reformistas involucionistas que desde hace años vienen haciéndose para una «recentralización» del modelo con «devolución» de competencias desde

las Comunidades Autónomas al Estado (educación, sanidad, justicia, etc.); siendo así, por el contrario, que España se ha constituido y construido como un Estado social y democrático de Derecho a través del ejercicio del derecho a la autonomía y del pluralismo territorial organizado en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Aunque estas circunstancias no dejen de ser en algunas de sus manifestaciones y hasta cierto punto propias de la coyuntura, lo cierto —se reconoce— es que apuntan tendencias difícilmente reversibles cuyos efectos, en el marco de la crisis económica, social y política que estamos viviendo, se superponen a la debilidad de la legitimidad de origen del Estado autonómico, en tanto que no surgió de una clara voluntad constituyente, y por ello presenta evidentes inconsistencias de estructura y funcionamiento.

Así las cosas, tras más de un tercio de siglo de evolución, se considera en el estudio que su desembocadura «natural» sería el Estado federal como punto simultáneo de llegada y de partida de un intenso proceso de descentralización política; y que sería también un buen y racional punto de encuentro para una nueva organización territorial del poder sustentada en la legitimidad recibida de un renovado pacto constitucional que debería realizarse en clave de continuidad con 1978, de actualización y de conformación clarificadora de nuestro modelo de Estado. Reconociendo los logros del Estado autonómico —se sostiene—, es preciso abordar una reordenación del modelo español de organización política adaptada a las realidades y complejidades de nuestro tiempo en el marco de nuestra pertenencia a la Unión Europea¹⁴.

13 *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 28 y ss.

14 *Por una reforma federal del estado autonómico*, cit., pp. 24-30. Cabe encontrar una argumentación coincidente en lo sustancial con lo expuesto en este apartado en la citada *Declaración de Granada* (pp. 3 y ss.).

3. Elementos centrales de un diagnóstico sobre las inconsistencias y carencias del Estado autonómico

El estudio centra su diagnóstico del Estado autonómico en los siguientes aspectos fundamentales:

1. La inexistencia de suficientes mecanismos e instituciones de participación de los entes territoriales en la formación de la voluntad estatal susceptibles de integrar la pluralidad de voluntades de las nacionalidades y regiones en la formulación del «interés general» en el marco de una instancia final común y central. Particularmente el Senado, pese a caracterizarse en la propia Constitución como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1), tanto por su composición, por el modo de elección con circunscripciones provinciales y de designación de las representaciones autonómicas, como por las funciones que le son atribuidas, no puede cumplir con este objetivo. Se impide así una adecuada representación de las «nacionalidades y regiones», las Comunidades Autónomas, que deberían ser, sin embargo, las protagonistas exclusivas del debate político en esta Cámara.

2. El modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por la Constitución se considera profundamente insatisfactorio, complicado y disfuncional, y, por su apertura a partir del principio dispositivo, entre otros elementos, supone una fuente permanente de conflictos, de sucesivas reclamaciones de nuevas competencias, así como de continuas inmisiones estatales en las competencias de las Comunidades Autónomas que desdibujan y rebajan una autonomía plena y de calidad.

3. Se afirma que el sistema de relaciones intergubernamentales es notoriamente deficiente. Es bien conocida y lamentada la inexistencia en España de una «cultura política» de la colaboración en las relaciones intergubernamentales, así como

la debilidad de los instrumentos de colaboración y cooperación, tanto vertical como horizontal, que se han desarrollado en la evolución del Estado autonómico de manera un tanto abigarrada y heterogénea y con un funcionamiento muy desigual. Frente a la articulación e integración que debiera resultar de estas relaciones para abordar de manera compartida y eficaz las políticas a aplicar a las necesidades y problemas comunes en los diferentes ámbitos territoriales en un marco de gran complejidad regido por la globalización y nuestra pertenencia a la Unión Europea, por lo general prevalecen resultados institucionales de articulación desiguales, incompletos e ineficientes. La conciencia de la interdependencia de la comunidad política para abordar los problemas comunes de manera eficaz y responsablemente es todavía muy débil entre nosotros. Tampoco la Constitución ha previsto técnicas adecuadas y propias del federalismo para articular estas relaciones.

Se sostiene en el documento que estas relaciones, además, se construyen y se desarrollan casi exclusivamente desde el bilateralismo, cuando debiera prevalecer el marco común, esto es, el multilateral, porque, en caso contrario, se resiente la integración y con ello la eficacia para abordar los problemas; porque es también una fuente permanente de expresión de agravios y conflictos; y porque resulta políticamente inmanejable la existencia de diecisiete modelos de relación yuxtapuestos. El funcionamiento conjunto del Estado autonómico con estructuras bilaterales, con preterición o merma de las multilaterales, es una de las más graves inconsistencias del sistema. A juicio de los autores del documento, que deba prevalecer la multilateralidad no significa, por supuesto, que no haya también un espacio para las relaciones bilaterales, pero éstas han de estar centradas en el ámbito acotado de los «hechos diferenciales» constitucionalmente reconocidos y en los asuntos específicos que no afecten a otros entes territoriales.

4. Según el estudio, la Constitución no establece reglas suficientes y precisas para configurar un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas porque en el momento constituyente el modelo de organización territorial del Estado permanecía indefinido, razón por la que esta cuestión quedó prácticamente desconstitucionalizada a favor de la Ley Orgánica prevista en términos potestativos en su artículo 157.3.

Esta situación, junto con el peculiar sistema de conciertos garantizado por la Disposición Adicional Primera CE al País Vasco y a Navarra, ha generado y sigue generando disfunciones, sentimientos de agravio y conflictos y, en el último proceso de reformas estatutarias, ha motivado el hecho de que el Estatuto catalán diseñara al margen del fijado en la LOFCA un modelo muy cercano al del Concierto, después corregido a su paso por las Cortes, y cuya reivindicación recurrente como «pacto fiscal», no satisfecha, ha producido una gran frustración y es uno de los argumentos centrales para la afirmación nacionalista con orientación independentista.

5. Se entiende además en el estudio que la garantía constitucional de la autonomía local está insuficientemente definida, en tanto que permite un altísimo grado de variabilidad mediante el desarrollo legal y reglamentario y no propicia una diferenciación competencial clara entre municipios y provincias. Por otro lado, el desarrollo legal establecido no ha atendido adecuadamente a la diversidad social, territorial, poblacional y económica de los municipios españoles. Tampoco existe en este nivel de gobierno un sistema de financiación establecido con la precisión necesaria que permita su suficiencia y estabilidad y que sea más garantista de la autonomía financiera local.

6. En lo concerniente al Poder judicial, entiende el documento que dejando a salvo la existencia de una cierta «modulación territorial» de la

Administración de Justicia en aspectos que no dejan de ser marginales, aunque sean importantes, su concepción y articulación sigue siendo enteramente la propia de un Estado unitario.

A la vista de este diagnóstico general, en definitiva, en el documento se considera que el Estado autonómico sufre desde hace años un gran desgaste, una gran «fatiga» en su funcionamiento y una correlativa pérdida de legitimidad de ejercicio, incrementadas por el desconcierto que en su funcionamiento han introducido las exigencias extremas de control del déficit desde ámbitos centrales y europeos derivadas del enfoque económico que se ha dado a la profunda crisis en la que estamos inmersos, basado en la austeridad a toda costa y sin concesión alguna a políticas anticíclicas y de crecimiento, lo que sin duda ha redundado fuertemente en esa «implosión» que parece sufrir el Estado autonómico. Ante esta situación, se entiende que la mejor opción sería propiciar una amplia reforma constitucional en sentido federal, por supuesto sin desconocer las grandes dificultades políticas que esta propuesta entraña de cara a conseguir el suficiente grado de consenso, así como por la dinámica surgida en Cataluña a causa del reto independentista y su proyección sobre el conjunto del Estado¹⁵.

4. Principales propuestas de reforma

Sería imposible en el espacio del que disponemos exponer con detalle las numerosas y complejas medidas de reforma que se proponen en el documento.

15 *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 28-34. En sus líneas generales, tanto el diagnóstico de la evolución y realidad actual del Estado autonómico como las razones para la reforma constitucional en sentido federal son compartidas por el documento *Por una reforma constitucional federal*, Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, cit., pp. 9-17, poniendo un énfasis especial en destacar el carácter nacional y la identidad propia de Cataluña y Euskadi.

Necesariamente nos limitamos a realizar una sucinta referencia a los epígrafes esenciales, casi un apunte y relación de temas que estructuramos en seis grandes apartados¹⁶.

4.1. Sobre las unidades federadas

Se sostiene en el documento de propuesta que la Constitución debe incluir expresamente las unidades federadas que componen el Estado de acuerdo con la denominación por ellas decididas, cerrando

16 Sin entrar en los detalles y salvadas las distancias, en la citada *Declaración de Granada* se asume que la reforma federal tendría que abarcar prácticamente la mayoría de los aspectos relacionados en el estudio del que estamos dando cuenta. Concretamente: respeto por las identidades diferenciadas dentro de España, compatibles con un proyecto común y de respeto los hechos diferenciales, sin privilegios; solidaridad para reducir las desigualdades territoriales; colaboración y cooperación en las relaciones intergubernamentales; igualdad de derechos básicos de la ciudadanía y eficacia en la gestión de los recursos públicos. Todo ello requiere una reforma de la Constitución que tenga por objeto: incorporar el actual mapa autonómico de España; la delimitación y clarificación efectivas de las competencias; sustituir el Senado por una auténtica Cámara de representación territorial, «sin la que no puede funcionar un Estado de corte federal»; incorporar a la Constitución los hechos diferenciales y las singularidades políticas, institucionales, territoriales y lingüísticas que son expresión de nuestra diversidad; establecer un sistema de financiación autonómica justo y equitativo, que dé certeza, estabilidad y equilibrio al sistema de reparto de los recursos públicos; dar cobertura a los elementos propios de un Estado de bienestar; crear y completar los mecanismos de cooperación institucional propios de los Estados federales; constitucionalizar la participación de las CCAA en la gobernación del Estado y en la presencia de España en Europa; reformar la Constitución en lo que afecte a las Administraciones públicas incluyendo a la Administración local, regulando las competencias de las entidades locales partiendo del reconocimiento de su autonomía política y funcional. Estos aspectos son desgarnados con mayor concreción en el documento ya citado *Hacia una estructura federal del Estado* con coincidencias notables con medidas que se exponen en el documento andaluz y en los gestados en otros territorios. Por lo que se refiere al poder judicial, ni siquiera mencionado en la *Declaración de Granada*, parece existir una fuerte renuencia a abordar su reforma, al menos en una clave federal; sin embargo, en este otro documento se recoge la aspiración a una nueva organización territorial de la justicia sin demasiado detalle: en lo sustancial, propuesta de que los diferentes procesos culminen en los Tribunales Superiores de Justicia de cada CA, configurándose el TS como Tribunal de casación y unificación de doctrina; se propone igualmente la territorialización del gobierno del poder judicial, apostando al efecto por las salas de gobierno de los TSJ, respetando su carácter de poder único y exclusivo del Estado, y no por los Consejos de Justicia autonómicos (véanse pp. 18 y 19).

así el mapa y reforzando la normatividad de la Constitución. Buen criterio sería que la enumeración recogiera las nacionalidades y regiones constituidas por el orden cronológico de su formación.

La Constitución debería incluir en su Título Preliminar la mención al carácter federal del Estado. La participación de las unidades federadas en la reforma constitucional sería la que de manera automática e indirecta supondría la participación de las mismas en un Senado de carácter representativo territorial, conforme al modelo que más adelante se argumenta. Por esto no sería estrictamente necesaria la reforma de los artículos 167 y 168 CE, salvo quizás para trasladar la reforma del futuro Título VIII, así como determinados artículos referidos a la financiación, al ámbito del procedimiento agravado.

Si, como se expone, en el establecimiento del sistema de reparto de competencias la cláusula residual jugara a favor de las unidades federadas, la norma institucional básica se convertiría en una norma de autoorganización política, esto es, en una Constitución de la unidad federada que justificaría su aprobación y reforma en el ámbito institucional de la unidad federada, sin intervención del legislativo nacional, pero sin perjuicio del control por el TC de su adecuación a la Constitución federal y a los criterios de homogeneidad en ella definidos¹⁷.

4.2. Sobre integración territorial

En este plano, las propuestas pueden sistematizarse del siguiente modo:

1. Reformar el Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial de las nacionalidades y regiones hoy constituidas en CCAA. La reforma debería hacer visible con coherencia la diferente legitimación de una y otra

17 Por una reforma federal del Estado autonómico, cit., pp. 53, 57, 60.

cámara, popular en el caso del Congreso, territorial en el caso del Senado y, en este sentido, proceder a clarificar las funciones de cada una de ellas. El Senado, como Segunda Cámara con legitimación democrática territorial, solo intervendría para dar respuesta a todos aquellos problemas en los que el constituyente considere inexcusable la toma en consideración de la dimensión territorial.

Casos en los que esta dimensión sería significativa: legislación básica del Estado (que debería reducirse en todo caso sensiblemente porque es un elemento muy perturbador y generador de inabarcables conflictos), en la que la Segunda Cámara tendría una posición equiparable a la del Congreso; leyes con incidencia territorial (las del art. 150, leyes marco, orgánicas de transferencia y delegación de competencias, de armonización, que podrían mantenerse aunque deberían tener significativas modificaciones); las leyes de financiación y del fondo de compensación interterritorial; y, en su caso, leyes orgánicas de reforma de la norma institucional básica de los entes autónomos o federados, en el supuesto de que se siguiera optando por esta vía (desde luego inconsistente en un planteamiento propiamente federal, en el que el Parlamento federal no debe intervenir en la elaboración y aprobación de la norma institucional superior de los entes federados). Estas leyes deberían ser consideradas *numerus clausus*, no dejando abierta la puerta a conceptos indeterminados que enmarañarían las relaciones Congreso-Senado y alimentarían el conflicto político.

Otras funciones de esta Cámara serían las de servir como instancia de encuentro y de diálogo, potenciadora de las relaciones de colaboración y cooperación, así como de participación en asuntos europeos, tanto en la fase ascendente como en la descendente; y también de participación en la designación de miembros del Tribunal Constitucional y

del Consejo General del Poder Judicial, así como de otros organismos económico-sociales.

Sobre su composición, se plantea en el documento que el modelo *Bundesrat*¹⁸ alemán sería el más adecuado, en tanto que debería garantizarse la presencia gubernamental de los territorios en este ámbito de integración y encuentro, puesto que es en los gobiernos de las unidades federadas donde reside la capacidad de decisión política sobre los asuntos y problemas que conciernen a los entes federados. Un Senado de miembros elegidos por los parlamentos de los entes federados o por el electorado de manera proporcional, supondría el riesgo cierto de un pleno alineamiento ideológico partidista que soslayaría por entero la dimensión territorial, lo cual arrojaría un resultado no muy distinto al de la situación actual, convirtiendo al Senado en una Cámara inoperante. A juicio de los redactores del documento, el modelo de representación gubernamental contrapesaría, por el contrario, ambos elementos, político y territorial, inclinando la balanza en el territorial, propio de una Cámara de esta naturaleza. Es esta la razón por la que precisamente muchos estudiosos —se argumenta— consideran al *Bundesrat* alemán la segunda cámara federal más eficaz del panorama comparado, en tanto que actúa realmente como un auténtico portavoz de los *Länder*.

18 El *Bundesrat* (Consejo Federal) es el órgano de representación de los 16 estados federados de Alemania que de esta manera participan en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea. Sus miembros son designados y cesados directamente por los gobiernos de cada *Land*, pudiendo ser representados en sesiones concretas por otros miembros de su respectivo gobierno. Cada *Land* tiene atribuido un número de votos, dentro de una horquilla entre un mínimo de tres y un máximo de seis, en función de la población. Los miembros del *Bundesrat* no votan individualmente sino por cada *Land* y en bloque, bien por los presentes o sus representantes. Su papel es fundamental, en tanto que hace posible que los *Länder* participen en la legislación y en la administración de la Federación y que su posición sea vinculante en aquellos casos y materias en los que así lo prevea la Constitución.

Esta reforma supondría, como consecuencia de lo expuesto y entre otros aspectos, la reforma del art. 69 CE y la modificación del mandato imperativo en lo relativo a los miembros del Senado (art. 67.2 CE), siendo importante también, como elemento simbólico de integración, el establecimiento de una presidencia rotatoria. El número de sus integrantes debería reducirse de manera drástica (no más de un centenar en cualquier caso) y su distribución por territorios debería realizarse dentro de una horquilla de mínimo y máximo que tome en consideración población y territorio para concretar el número que corresponda a cada unidad federada¹⁹.

2. Mejora de las relaciones intergubernamentales. Partiendo de la vitalización jurídico-política del principio de lealtad federal, se aboga por mejorar los instrumentos de colaboración y cooperación tanto verticales como horizontales, constitucionalizando y reforzando las instituciones y ámbitos de encuentro multilaterales y los procedimientos participados, con el objetivo de poder abordar de manera compartida y con eficiencia los problemas comunes en el marco de los retos de la globalización y de nuestra integración en la Unión Europea. En concreto se propone:

a) La constitucionalización de la Conferencia de

Presidentes, que se encargaría de marcar las tendencias y orientación general en la evolución del Estado federal.

b) La constitucionalización de las Conferencias Sectoriales, con una función más técnica, pero fundamental también para la adecuada integración del Estado federal, especialmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea.

c) La constitucionalización de los convenios de colaboración de las entidades federadas, sea cual sea su denominación, con la Federación; convenios que deben facilitar la actuación conjunta en asuntos de interés común y no ser un mero mecanismo de financiación condicionada, como ahora ocurre, por parte del Estado a las Comunidades Autónomas.

d) Potenciar los convenios de colaboración entre las entidades federadas, cuyo impulso exige la modificación del muy restrictivo artículo 145 de la Constitución.

e) Garantizar la participación de los entes territoriales correspondientes en el ejercicio de competencias supraterritoriales o de interés general que, sin embargo, inciden en el propio territorio.

f) Hacer posible la participación de las nacionalidades y regiones en la designación de las personas integrantes de instituciones del Estado como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o distintos organismos económicos y/o reguladores, en tanto que su actuación tiene una evidente incidencia sobre los territorios.

g) Garantizar la participación en los asuntos europeos en cuanto que las decisiones de la Unión afectan a los intereses y al ejercicio de las facultades competenciales de los territorios federados, como ahora ocurre con las CCAA.

h) Asegurar igualmente la posibilidad de participación en la elaboración de Planes y Estrategias Nacionales con la finalidad de terminar con la concepción

¹⁹ Sobre este apartado en su conjunto, véase *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 34-44. Muy similares posiciones se defienden en *Por una reforma constitucional federal*, Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, cit., pp. 18-24, abordando con mucho detalle tanto las funciones como la composición que debería tener el Senado como Consejo territorial. Por un modelo diferente se pronuncia la *Propuesta sobre la articulación federal del España*, PSIB-PSOE, cit., pp. 15-20, que realiza una propuesta muy detallada de reforma sobre la base de asumir un modelo parlamentario clásico de Senado, aunque reformado en su composición, funciones y funcionamiento. Por su parte, el documento *Propuestas para una reforma constitucional. Mejora de la calidad democrática y reforma del modelo territorial*, auspiciado por el PSOE de Aragón, cit., pp. 43-47, se decanta por la supresión del Senado en tanto que en su configuración actual considera que carece de funcionalidad; y la asunción de sus funciones por un Senado reformado modelo *Bundesrat* sería a su juicio innecesaria en tanto que sus funciones se podrían realizar a través de las relaciones intergubernamentales multilaterales con más flexibilidad y menor coste económico.

radial del Estado, trasunto de un larvado paradigma centralista, y sustituirla por una reticular en la que todas las partes aporten su visión del Estado, con la coordinación del Estado²⁰.

3. Se considera del mismo modo cuestión fundamental e imprescindible el reconocimiento de las singularidades de los distintos territorios que dan forma y presencia a la España plural. El límite a ese reconocimiento sería —y así se da por supuesto— la igualdad: igualdad en las posiciones básicas de todos los españoles en sus condiciones de vida, en el ejercicio de los derechos y libertades y en el cumplimiento de los deberes, e igualdad en cualquier parte del territorio en el que puedan hallarse. Podría así revalidarse la asimetría sin discriminación de determinadas unidades federadas recogiendo expresamente en la Constitución un listado de competencias propias de las nacionalidades históricas emanadas de sus «hechos diferenciales» o singularidades: lengua, cultura y su posible proyección en la esfera de la enseñanza; y se podría añadir organización territorial, debido a las peculiaridades en este ámbito de Cataluña, País Vasco y Galicia, e incluso peculiaridades de Derecho civil.

4. Se debería recoger en la Constitución la singularidad institucional y competencial de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

5. Se entiende que sería también muy pertinente, por razones tanto prácticas como simbólicas en orden a la consecución de una unidad global e integradora, la desconcentración de instituciones de Estado, de forma que no todas estuvieran necesariamente ubicadas en Madrid, sino repartidas por el territorio estatal²¹.

20 Sobre este apartado en su conjunto, véase *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 64-77. Sobre relaciones intergubernamentales, planteamientos similares se contienen también en la *Propuesta sobre la articulación federal del España*, PSBI-PSOE, cit., pp. 13.

21 Sobre las cuestiones planteadas en este apartado, véase *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 45, 53-58 y 60-62. Aunque con menor detalle, un análisis y propuestas

4.3. Sobre distribución de competencias

En este plano el documento propone un reparto competencial claro, que aminore las duplicidades y los conflictos. El modelo de reparto derivado de la Constitución, con referencias genéricas y remisión a los Estatutos, permanentemente abierto, ha causado diversos problemas concretos que deben abordarse, como son, fundamentalmente, la falta de claridad en el reparto, con duplicidades o ausencia de ente competente en ciertos casos, excesiva conflictividad al no estar bien definido el marco del reparto, conversión del Tribunal Constitucional en órgano delimitador de las competencias, y cuya lentitud en la resolución otorga *de facto* una preeminencia al Estado en la delimitación de las mismas.

En ese sentido, ciñéndonos a lo esencial y dejando de lado otros aspectos, la propuesta que se hace consiste básicamente en lo siguiente:

1. Recoger en la Constitución las facultades competenciales concretas del Estado de la forma más precisa posible, a partir de la tarea ya realizada por el Tribunal Constitucional y por los Estatutos llamados de «segunda generación» al concretar las competencias autonómicas.

2. Establecer que todo lo no atribuido al Estado por la Constitución es de competencia autonómica, de forma que se resuelvan con racionalidad, eficacia, claridad y prontitud las dudas sobre facultades que no aparezcan expresamente reconocidas. No sería así necesario, por tanto, que los Estatutos recogiesen expresamente las competencias de la Comunidad Autónoma.

3. Reducir al máximo posible las competencias compartidas.

4. Para dar un cierto margen necesario de flexibilidad al modelo se considera que podría mantenerse

con similar perspectiva se contienen en *Por una reforma constitucional federal*, Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, cit., pp. 30-31.

la posibilidad de transferencia o delegación de facultades del Estado a los entes federados (el actual artículo 150.2 CE), entendiendo que se traslada el ejercicio, no la titularidad de la competencia, y que en cualquier momento el Estado puede recuperar esa facultad mediante la modificación de la ley orgánica correspondiente²².

4.4. Establecimiento constitucional de los principios del sistema de financiación

Considera el documento que la Constitución no contiene ninguna regla mínimamente precisa que permita predecir cómo deben financiarse las Comunidades Autónomas. Esto es una singularidad, pues en cualquier modelo descentralizado la Constitución prefigura, cuando menos, los elementos básicos y centrales del sistema de financiación que se aplicarán. El problema no es sólo que el sistema de financiación se establezca por mayoría absoluta sino la capacidad de influencia que permite a determinadas Comunidades Autónomas en la determinación del modelo. A ello se ha de añadir la particularidad de los sistemas forales cuya contribución a la solidaridad está siempre en entredicho. El resultado ha sido la inestabilidad y la insatisfacción con el sistema de financiación autonómica. La Constitución debe garantizar un sistema en el que los gobiernos autonómicos sean responsables de sus propios presupuestos ante el electorado, así como de la eficiencia de la gestión y del gasto.

22 Sobre este apartado en su conjunto, véase *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 53-56, 58 y 61-63. Posiciones coincidentes en lo sustancial se plantean en *Por una reforma constitucional federal*, Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, cit., pp. 25-29. Lo mismo puede decirse de la *Propuesta sobre la articulación federal del España*, cit., pp. 14 e, igualmente del análisis más detallado y la posición general en esta materia del documento *Propuestas para una reforma constitucional. Mejora de la calidad democrática y reforma del modelo territorial*, PSOE de Aragón, p. 19-20.

Para abordar esta situación se plantean las siguientes propuestas:

1. Incluir en la Constitución las decisiones fundamentales sobre el reparto de las competencias financieras y los principios conforme a los cuales se produce la distribución de los recursos. En concreto, deberán precisarse las competencias normativas y de gestión sobre los impuestos, que no pueden quedar sometidas a una negociación política recurrente en el tiempo y en muchos casos bilateral.

2. Establecer en la Constitución la forma de operar de los mecanismos de nivelación financiera. Se trata de dar la máxima transparencia a la garantía del principio de solidaridad a través del reconocimiento de «niveles razonablemente comparables de servicios públicos».

3. Atribuir al Senado territorial funciones en la aprobación del sistema de financiación autonómica, superando la carencia de vinculación jurídica del Consejo de Política Fiscal y Financiera y la preeminencia estatal.

4. Garantizar en todo caso la neutralidad de los regímenes financieros forales vasco y navarro, cuando menos mediante cambios en su metodología, de forma que no supongan un privilegio para esos territorios²³.

23 Sobre este apartado en su conjunto, véase *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 78-88. Planteamientos asimilables se contienen en *Por una reforma constitucional federal*, Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, cit., pp. 35-38, que pone especial acento en el llamado «principio de ordinalidad». Por su parte, el documento *Propuesta sobre la articulación federal del España*, PSIB-PSOE, cit., pp. 23-27 plantea modificaciones para reforzar el hecho diferencial de la insularidad, la lealtad institucional, el principio de solidaridad y el principio de ordinalidad como definición clara del «nivel de nivelación» definido como objetivo de solidaridad. Posiciones coincidentes en lo sustancial se defienden en el más detallado análisis que en este punto realiza el documento *Propuestas para una reforma constitucional. Mejora de la calidad democrática y reforma del modelo territorial*, PSOE de Aragón, pp. 20-40.

4.5. Medidas que garanticen en la Constitución los elementos nucleares de la autonomía local

Sostiene la propuesta que hoy por hoy estamos sufriendo muy seriamente los negativos efectos de la indefinición constitucional de la garantía de la autonomía local y del sistema organizativo, competencial y de financiación de ese fundamental tercer nivel de gobierno. Resulta de esta manera de todo punto necesario superar la debilidad de la garantía constitucional de la autonomía local y de su sostenibilidad financiera. En ese sentido, se plantean las siguientes propuestas:

1. La Constitución debería reconocer al municipio como unidad territorial básica, así como sus competencias propias, con especial acento a la competencia de autoorganización, distinguiendo un régimen jurídico diferente para los municipios urbanos y los rurales. Para ampliar las competencias municipales debería requerirse reserva de ley.

2. Debería suprimirse la previsión constitucional de la provincia como entidad local, de manera que la existencia de esta institución, así como de otras posibles formas de agrupación o cooperación entre municipios quedara en el ámbito de autoorganización de los entes territoriales autónomos.

3. Debería incorporarse a la Constitución el principio de subsidiariedad, en virtud del cual estará en primer lugar la administración más cercana al ciudadano.

4. El municipio no debe ser considerado como mero prestador de servicios públicos sino como espacio básico para el desarrollo de la participación ciudadana.

5. Respecto a la financiación, la Constitución podría recoger los tributos propios mínimos, sin perjuicio de que puedan ser reconocidos otros por la legislación estatal y autonómica y precisar algo tan importante como que los recursos derivados de la participación en los ingresos del Estado y en los de los entes federados correspondientes han de ser

incondicionados y, por tanto, de libre disposición para los municipios²⁴.

4.6. Reforma del poder judicial en sentido federal

El Poder Judicial —se plantea en el documento— es el único servicio público esencial que ha quedado al margen de un proceso profundo y amplio de modernización en sus estructuras y funcionamiento. Más aún, cuando se han querido aprovechar las reformas estructurales que acompañaron a la transformación del Estado unitario en autonómico, el resultado ha sido improductivo, generándose en el ámbito de personal y medios materiales una proliferación de órganos competentes (Estado central, Comunidad Autónoma, Consejo General del Poder Judicial, los propios tribunales en su competencia de gobierno) que se queda muy lejana de los criterios de racionalidad y eficacia.

En estas circunstancias, la propuesta de reforma sostiene que urge también una reforma del Poder Judicial en clave federal que logre su adecuación como servicio público a las necesidades contemporáneas y una acomodación a la organización territorial de los demás poderes. Solo de esta manera será factible la perseguida modernización de la Justicia en España. Es preciso sin embargo, en relación con esta reforma, partir de un principio fundamental: que el modelo federal exige el reconocimiento de unos principios constitucionales comunes en todo el territorio tanto para la definición del estatus del juez, como en el ejercicio de la función jurisdiccional. Siguiendo este criterio, se propone en concreto:

24 Sobre este apartado en su conjunto, véase *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 56-57, 59, 63-64 y 88. Sobre estos aspectos, el documento *Propuestas para una reforma constitucional. Mejora de la calidad democrática y reforma del modelo territorial*, PSOE de Aragón, pp. 40-42, mantiene la necesidad y la conveniencia de que la Constitución garantice directamente la existencia de las provincias.

1. La reserva a la legislación federal de la regulación de la función jurisdiccional y la organización del poder judicial en ambos ámbitos, federal y estatal.

2. La posibilidad de que los entes federados, se llamen o no Comunidades Autónomas, creen poderes judiciales autónomos que integrarían a los órganos judiciales con competencia territorial en el territorio correspondiente.

3. El Consejo General del Poder Judicial conservaría sus funciones fundamentales de garantía del estatus constitucional de los miembros del poder judicial, pero podrían crearse Consejos de Justicia con funciones relativas al gobierno del poder judicial de cada territorio.

4. Los entes federados se responsabilizarían íntegramente de la gestión de su poder judicial, incluido todo lo referente a los jueces, salvo lo atinente a su estatus constitucional.

5. Cuestión fundamental sería la preservación de la unidad en la aplicación del Derecho, que se garantizaría atribuyendo al Tribunal Supremo la correspondiente potestad en la unificación de doctrina. Cada Tribunal Superior de Justicia sería el superior en todos los órdenes, culminando la organización judicial en cada Comunidad federada, salvo en la unificación de doctrina (Tribunal Supremo) y, obviamente, en lo relativo a garantías constitucionales (Tribunal Constitucional)²⁵.

25 Sobre este apartado en su conjunto, véase *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit., pp. 46-53. Posiciones muy similares, aunque menos detalladas, se defienden en la *Propuesta sobre la articulación federal del España*, PSIB-PSOE, cit., pp. 28-29. Una posición diferente se plantea en *Por una reforma constitucional federal*, Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, cit., pp. 32-33, que se limita a proponer una racionalización e intensificación de la existente descentralización en materia de administración de justicia, coincidiendo en el planteamiento sobre los recursos judiciales, pero no en lo relativo al gobierno del poder judicial en tanto que propone configurar como órganos de esta clase a las salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, pero sin referirse a los Consejos de Justicia autonómicos. También propone la reducción en su composición del Consejo General

5. Conclusiones

Estas serían las líneas generales de reforma, obviamente necesitadas de mayor concreción y detalle, que el Grupo de Reflexión andaluz considera necesarias para la reforma en sentido federal del Estado autonómico. Un Grupo remodelado, pero en el que sigue participando la mayor parte del profesorado que elaboraron el documento aquí comentado, continúa en la actualidad trabajando en el seno de la Fundación Alfonso Perales con la perspectiva de culminar una propuesta normativa articulada de reforma, ya en estado muy avanzado de elaboración. Por supuesto este trabajo se desarrolla no sin desconocer, de un lado, el limitado papel que al Grupo le corresponde, ceñido con humildad al plano jurídico y técnico de propuesta y, de otro, que el problema fundamental con el que hoy tropezamos colectivamente es que en España hemos vivido —y seguimos viviendo— en la paradoja de evolucionar intensa e indefinidamente en el terreno político y jurisprudencial, pero no hemos tenido ni actitud ni capacidad suficiente para emprender en cada momento necesario de esa evolución las reformas constitucionales que la realidad venía demandando, contrariamente a lo que sucede en otros sistemas políticos, como Alemania, donde la Ley Fundamental de Bonn ha conocido ya en torno a una sesentena de reformas.

Desde luego, tampoco parece que hayamos aprendido todavía la lección, por lo que alcanzar el suficiente grado de entendimiento y los pactos necesarios entre las formaciones políticas para llevar a cabo esta reforma, con sus correspondientes cesiones y transacciones, es tarea ciertamente difícil. En este sentido un giro político se impone. El consenso no existe nunca con carácter previo, por lo que no se puede exigir como

del Poder Judicial y la creación de un órgano de coordinación general, la Comisión Consultiva del Poder Judicial.

condición constatable para apreciar las posibilidades de reforma, sino que puede explorarse, generarse y culminarse poniéndose a la tarea. Entienden los autores de esta propuesta que cuando la realidad demanda imperiosamente reformas constitucionales no hay que rehuirlas, sino emprenderlas con altura de miras, generosidad política y sensatez, so riesgo en caso contrario de que la realidad desborde la normatividad constitucional y la integración y estabilidad políticas. En España hace ya muchos años que se está demorando la hora de la reforma constitucional.

Esa reforma debe ser federal por muy diversas razones. Porque el federalismo responde a una concepción profundamente democrática del Estado, combinando la división horizontal del poder con la vertical y suponiendo un modelo elástico y vivo de gobierno plural y multinivel, de autogobierno y gobierno compartido. Asumir esta dirección supondría continuar el camino de la descentralización inaugurando una nueva etapa superadora, fundamentada en la experiencia pasada. Significaría instalarse en el compromiso con el desarrollo constitucional que se ha producido en nuestro país desde el consenso constitucional alcanzado en 1978, ajustándolo a las nuevas y actuales necesidades y circunstancias, asumiendo con naturalidad la necesidad de la reforma constitucional. La reforma debe ser federal porque el federalismo permite encauzar razonable y equilibradamente la tensión unidad-autonomía e igualdad-diversidad características del acentuado y rico pluralismo de España tal como hoy se expresa, pudiendo satisfacer así la compatibilidad entre los intereses generales de la organización política global y los también generales para los respectivos territorios federados. El modelo federal es un modelo integrador, al disponer de capacidad de asimilar democráticamente la convivencia de personas y territorios en la diferencia, configurando así el mejor espacio para el desarrollo de las libertades democráticas, para la participación y para encauzar

la formación de los acuerdos y consensos necesarios. Con sus variadas y flexibles técnicas aquilatadas históricamente en el constitucionalismo comparado, el federalismo ofrece el marco político adecuado para poder alcanzar el mayor nivel posible de integración de aquellos territorios que tienen un elevado grado de conciencia nacional diferenciada. Ciertamente, no hay un modelo federal que pueda invocarse en abstracto. Pero sí el principio federal y la experiencia contrastada de que pese a la complejidad y a las diferencias de modelos o «espejos» federales existentes, la mayor parte de los países de más éxito y estabilidad política se organizan federalmente. Baste mencionar los casos de Estados Unidos, Canadá y Australia y, en Europa, de Alemania o Suiza.

En definitiva, la reforma debe ser federal porque es el más claro —quizás el único— camino viable de mejora cualitativa para conseguir en nuestro país la necesaria integración y estabilidad democráticas, fortaleciendo la autonomía y el autogobierno territorial sin menoscabar la unidad del Estado y la igualdad de la ciudadanía, en especial la igualdad de oportunidades en el marco del Estado social. Se trata de hacer realidad una igualdad que permita garantizar a la ciudadanía de todos los territorios unas posiciones básicas homogéneas en sus condiciones de vida, en los derechos y en el cumplimiento de los deberes. No hay que olvidar, en este sentido, que en el caso español las Comunidades Autónomas vienen siendo instrumento esencial para la construcción, consolidación y desarrollo del Estado social. La propuesta federal cooperativa —se sostiene en el documento aquí glosado— racionaliza las virtualidades del Estado autonómico y por ello viene a ser también la fórmula de organización territorial más adecuada y coherente con las finalidades del Estado social²⁶.

26 Este aspecto es un elemento esencial en la argumentación de la propuesta de reforma federal plasmada en la llamada *Declaración de Granada*, antes citada (vid. p. 2).

6. Bibliografía

AJA, E.: *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid, Alianza Editorial, 2014.

BLANCO VALDÉS, R. L.: *Los rostros del federalismo*. Madrid, Alianza Editorial, 2012.

CAAMAÑO, F.: *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid, Turpial, 2014.

CÁMARA VILLAR, G.: «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *ReDCE (Revista de Derecho Constitucional Europeo)*, n.º 1, enero-junio 2004, en <http://www.ugr.es/~redce/>, apartado 2,9.

COMISIÓN EJECUTIVA REGIONAL PSOE ARAGÓN: *Propuestas para una reforma constitucional. Mejora de la calidad democrática y reforma del modelo territorial*, 2013 <<https://www.psoe.es/ambito/cascohistoricozaragoza/news/index.do?action=Print&id=684748>>.

CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

FUNDACIÓN ALFONSO PERALES: *Por una reforma federal del Estado autonómico*, 2012 <<http://www.fundacionalfonsoperales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>>.

FUNDACIÓN CIUDADANÍA Y VALORES: *Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal*, 2012 <http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1352378278_cinco_propuestas_para_la_reforma_constitucional_en_clave_federal.pdf>.

FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS: «Por una reforma constitucional federal», *Papers de la Fundació*, n.º 164, mayo de 2013 <https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/164_papersdelafundacio.pdf>.

GARCÍA ROCA, J. (ed.): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*. Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

HÄBERLE, P.: «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», *ReDCE (Revista de Derecho Constitucional Europeo)*, n.º 8, julio-diciembre de 2007, p. 185 <<http://www.ugr.es/~redce/>>.

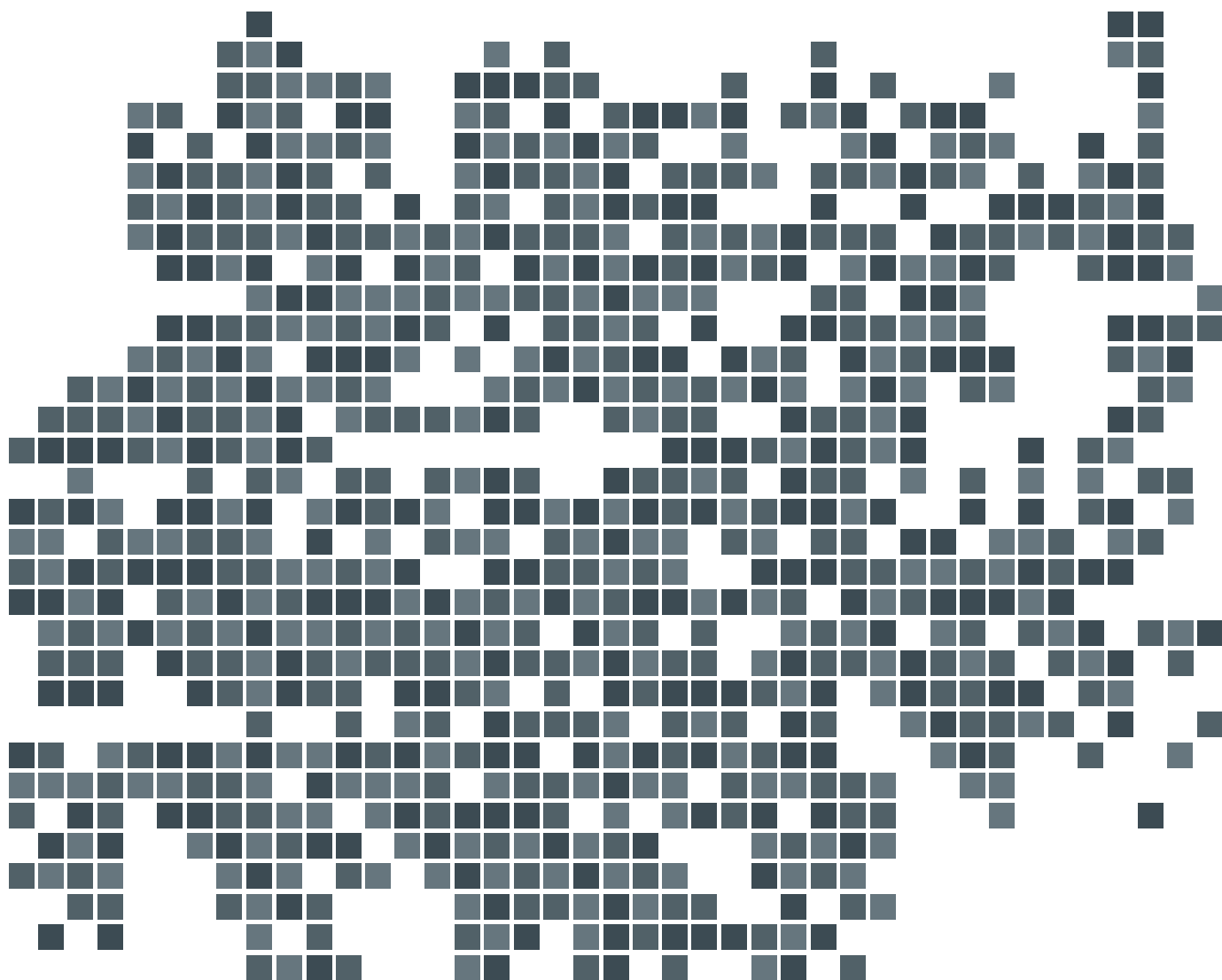
LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (eds.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. 2 Vols. Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2013.

PSIB-PSOE: *Propuesta sobre la articulación federal del España*, 2013 <<http://www.psib-psoe.org/index.php/partit/quefem/documents/category/resolutions/2>>.

PSOE: *Declaración de Granada*, 2013 <<http://www.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>>.

—*Hacia una estructura federal del Estado*, 2013 <<http://www.psoe.es/source-media/000000571000/000000571056.pdf>>.

SOLOZÁBAL, J. J. (ed.): *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2014.



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA 2013-2014

CRONOLOGÍA 2013-2014

Esperanza Estévez Toledo
Virginia Santofimia Calero
Centro de Análisis y Documentación Política
y Electoral de Andalucía

2013

Enero

Día 08. Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades y de la Ley de creación de la UNIA. El Consejo de Gobierno aprueba la creación del primer Biobanco del Sistema Sanitario público de Andalucía con fines terapéuticos y de investigación.

Día 14. El Presidente de la Junta, José Antonio Griñán, se reúne con el presidente del PP-A, Juan Ignacio Zoido, para abrir la ronda de contactos que el Presidente continuará con el resto de líderes políticos y agentes económicos y sociales para impulsar un «Pacto por Andalucía».

Día 21. La Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía aprueba la nueva normativa que regula la asignatura de Educación para la Ciudadanía en Andalucía, recuperando los contenidos que fueron eliminados por el Ejecutivo central.

Día 22. El Gobierno andaluz autoriza un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Tasas Judiciales.

Día 26. Constitución de la formación Izquierda Abierta (IA), integrada en Izquierda Unida, en Andalucía.

Día 29. Se publica el *Decreto Ley 1/2013, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía* y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico.

Febrero

Día 07. La Consejería de Educación niega la renovación del concierto educativo a los doce colegios públicos segregados por sexos en Andalucía.

Día 12. El Consejo de Gobierno aprueba un conjunto de medidas para favorecer la creación de empleo, dirigidas a colectivos con mayores dificultades.

Día 19. El Gobierno de la Nación concede a la Junta de Andalucía 3.209 millones de euros con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) para 2013.

Día 20. El grupo parlamentario de IU-CA retira el Proyecto de Ley de Transexualidad que registró hace unos meses en el Parlamento andaluz.

Día 20. Un total de 387 miembros de la magistratura y la judicatura comunican al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía su respaldo a la convocatoria de huelga «Sin Justicia independiente no hay Estado de Derecho».

Día 22. El Gobierno de la Nación recurre por tercera vez a la subasta de medicamentos en Andalucía.

Día 27. El Tribunal Superior de la Justicia de Andalucía (TSJA) anula el Decreto 216/2011, de 28 de junio, por el que la Consejería de Hacienda y Administración Pública ha transformado diversos organismos en agencias administrativas.

Día 28. Acto de entrega de las Medallas de Andalucía y condecoración, con el título de Hijo Predilecto de la Comunidad, a Antonio Banderas, Carmen Laffón y, a título póstumo, Manuel José García Caparrós.

Marzo

- Día 02.** Comienzan los actos de conmemoración del Milenio de la Fundación del Reino de Granada.
- Día 05.** El Consejo de Gobierno nombra a José Luis Blanco Romero Presidente de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz.
- Día 12.** Dimite el Director General de RTVA, Pablo Carrasco. Joaquín Durán queda al frente de la radiotelevisión andaluza.
- Día 13.** Fallece Rosario Valpuesta Fernández, primera mujer rectora de una universidad andaluza y la cuarta en la historia de España. Nombramiento de Jorge Mario Bergoglio, Francisco I, como nuevo Papa, en sustitución del retirado Benedicto XVI.
- Día 23.** Fallece Adolfo Suárez González, primer Presidente del Gobierno de España en la etapa democrática constitucional.
- Día 24.** UGT ha desmentido a través de un comunicado que la organización haya percibido comisiones en los ERE en Andalucía.
- Día 27.** El Tribunal Supremo falla contra el futuro del hotel de El Algarrobo, sentenciando que el hotel vulnera la Ley de Costas.

Abril

- Día 03.** José Antonio Griñán comparece ante el Parlamento andaluz para dar explicaciones sobre el caso de los ERE irregulares de la Junta de Andalucía.
- Día 09.** La Junta de Andalucía aprueba el *Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*.
- Día 30.** El Consejo de Gobierno aprueba el *Decreto Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas Extraordinarias y Urgentes para la Lucha contra la Exclusión Social en Andalucía*.

Mayo

- Día 01.** Sánchez Gordillo repite la ocupación de la finca militar «Las Turquillas» por la que ya está imputado.
- Día 09.** Amplio seguimiento en la huelga de educación de la comunidad universitaria y centros de secundaria contra la LOMCE.
- Día 11.** Francisco Fernández Sevilla, es elegido Secretario General de UGT Andalucía en su X Congreso Regional, en sustitución de Manuel Pastrana.
- Día 17.** El Tribunal de Cuentas ratifica la condena a los exmiembros de la delegación de la Zona Franca de Cádiz por el fraude del Caso Rilco.
- Día 28.** La Junta aprueba el Decreto Ley que regula el Bono de Empleo Joven y amplía las ayudas para autónomos y economía social
- Día 28.** El Parlamento de Andalucía aprueba una proposición no de Ley que veta el fracking en Andalucía.

Junio

- Día 01.** La sanidad andaluza crea la Planificación anticipada de las decisiones ante el proceso de la muerte, que complementa el testamento vital y garantiza la opinión del paciente con el cuadro médico ante su muerte.
- Día 04.** El Consejo de Gobierno nombra a Paulino Plata Presidente de la Autoridad Portuaria de Málaga.
- Día 05.** La jueza Mercedes Alaya acuerda la libertad sin fianza al exdirector General de Trabajo, Francisco Javier Guerrero, condenado a prisión por el caso de los ERE.
- Día 09.** El Tribunal Constitucional admite a trámite el segundo recurso de la Junta de Andalucía contra la reforma de la Ley de las Tasas Judiciales.
- Día 10.** Los secretarios generales de CCOO y UGT en Andalucía, abren una de las tres marchas en paralelo por la Comunidad andaluza bajo el lema 'Por el empleo'.

Día 16. Antonio Maíllo es nombrado Coordinador General de IU en Andalucía en sustitución de Diego Valderas Sosa, durante la celebración de la XIX Asamblea de la formación.

Día 20. Jesús Maeztu toma posesión como Defensor del Pueblo Andaluz, sustituyendo a José Chamizo tras 17 años al frente de la institución. La Consejería de Salud de la Junta de Andalucía anuncia su tercera subasta de fármacos.

Día 26-27. Acontece el Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma.

Julio

Día 02. La jueza Mercedes Alaya imputa a la exconsejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, Magdalena Álvarez, por el caso de los ERE.

Día 04. Presentación de Susana Díaz como nueva candidata a la Presidencia del Gobierno de Andalucía.

Día 16. El Gobierno andaluz solicita su participación en el Mecanismo Extraordinario de Financiación para Pago a Proveedores 2013.

Día 16. La Junta de Andalucía congela las tasas de las primeras matrículas en las universidades públicas y baja los másteres para el próximo curso.

Día 17. Fin del plazo de presentación de avales de los aspirantes a las primarias del PSOE-A. De las cuatro candidaturas, únicamente la Consejera Andaluza de la Presidencia, Susana Díaz, ha recogido los apoyos necesarios, un 15 % de la afiliación al partido.

Agosto

Día 27. El Consejo de Gobierno autoriza a la Consejería de Hacienda y Administración Pública para requerir al Gobierno de España una modificación en el reparto del objetivo de déficit fijado para el periodo 2014-2016.

Día 27. José Antonio Griñán presenta su renuncia como Presidente de la Junta de Andalucía.

Septiembre

Día 04-05. Celebración del debate de investidura en el Parlamento Andaluz de la candidata socialista y Consejera de la Presidencia, Susana Díaz, como Presidenta de la Junta de Andalucía, en sustitución de José Antonio Griñán.

Día 07. Susana Díaz jura su cargo como Presidenta de la Junta de Andalucía.

Día 09. Se publica el Decreto de la Presidenta 5/2013, de 9 de septiembre, por el que se designa Vicepresidente de la Junta de Andalucía a Diego Valderas Sosa, junto con el Decreto de la Presidenta 6/2013, por el que se designan los Consejeros de la Junta de Andalucía.

Día 10. Toma de posesión del nuevo ejecutivo andaluz.

La jueza de Instrucción, Mercedes Alaya, solicita la imputación en la causa de los ERE a los expresidentes de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán y Manuel Chaves, y a cinco exconsejeros autonómicos.

Día 12. El Parlamento de Andalucía designa a José Antonio Griñán, Mario Jiménez y Mar Moreno, como senadores en representación de la Comunidad Autónoma, en sustitución de Francisco Álvarez de la Chica, Juan Espadas Cejas y Antonia Jesús Moro Cárdeno.

El Rey D. Juan Carlos recibe a la nueva Presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz.

Octubre

Día 1. El Parlamento de Andalucía aprueba la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Día 4. Finaliza el juicio por el caso Malaya, con un total de 52 personas condenadas.

Día 10. José Antonio Griñán renuncia al acta de diputado autonómico por la circunscripción de Sevilla en el Parlamento Andaluz.

Día 15. El Gobierno andaluz inicia la tramitación del anteproyecto de la nueva Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local.

El Gobierno andaluz culmina la primera expropiación para evitar el desahucio de una familia en situación de exclusión social en Huelva.

Día 22. El Gobierno andaluz solicita la convocatoria de la Comisión de Comunidades Autónomas del Senado para debatir la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (Lomce).

Día 24. El Sindicato de Estudiantes convoca una huelga de tres días en Andalucía en el contexto de la huelga general nacional contra la Lomce y los recortes en educación.

Día 25. La Audiencia Provincial de Sevilla anula la imputación en el caso de los ERE a la exministra y exconsejera de Economía y Hacienda, Magdalena Álvarez, aunque el día 31, la juez Mercedes Alaya la vuelve a imputar.

Día 29. El Consejo de Gobierno aprueba el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014.

Noviembre

Día 08. Sale de prisión el exsindicalista de UGT, Juan Lanzas, imputado por el caso de los ERE.

Día 19. La Junta autoriza un endeudamiento máximo de 632 millones de euros para el pago a proveedores y 143 millones para atender pagos en atención a la dependencia.

Día 21. El TSJA condena a siete meses de prisión al alcalde de Marinaleda y parlamentario andaluz de IU, Juan Manuel Sánchez Gordillo, y al líder del Sindicato Andaluz de Trabajadores, Diego

Cañamero, por delitos de usurpación y desobediencia tras ocupar la finca las Turquillas.

Día 21. Susana Díaz elige como Presidenta del PSOE-A a Micaela Navarro.

Día 23. Susana Díaz es elegida Secretaria General del PSOE-A en el Congreso Regional Extraordinario en sustitución de José Antonio Griñán.

Día 26. Mario Jiménez Díaz presenta su renuncia como senador nombrado por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el grupo socialista y es sustituido por Francisco Álvarez de la Chica.

Día 29. El Secretario General de UGT-A, Francisco Fernández Sevilla, presenta su dimisión tras el caso de las facturas falsas.

Diciembre

Día 10. La Eurocámara aprueba un *Acuerdo de Pesca con Marruecos* que permite a los barcos andaluces volver a faenar en el caladero marroquí.

Día 12. Andalucía recibe 562 millones de euros tras una reasignación del excedente de Fondo de Liquidez Autonómico (FLA).

Día 13. La Audiencia de Sevilla ha anulado el auto por el que la jueza Mercedes Alaya apuntaba a la previsible imputación en el caso de los ERE de los expresidentes de la Junta de Andalucía Manuel Chaves y José Antonio Griñán, y 5 exconsejeros de la Junta de Andalucía.

El Gobierno recurre al Tribunal Constitucional la Ley Antidesahucios de la Junta de Andalucía.

Día 17. El Consejo acuerda la elaboración del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) 2014-2020.

Día 18. La jueza Alaya dicta un auto en el que imputa a los expresidentes de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves y José Antonio Griñán, y a cinco exconsejeros en el caso de los ERE.

Día 23. El Consejo autoriza un endeudamiento por importe de 733,26 millones de euros asociadas al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA).

Día 27. El Consejo de Gobierno aprueba el *Decreto 239/2013, de 27 de diciembre, y el Decreto 240/2013, de 27 de diciembre, por los que se regulan las ayudas sociales de carácter extraordinario para las personas beneficiarias de las pensiones asistenciales y no contributivas en 2014.*

Día 31. Se publica en BOJA la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014.

2014

Enero

Día 07. El consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo presenta ante el Consejo de Gobierno nuevas medidas de simplificación de trámites para impulsar la actividad económica y la creación de empresas.
El Plan de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía para 2014, reforzará el control de las condiciones laborales y la lucha contra la economía sumergida. La programación incluye 101.085 actuaciones en seguridad y salud, relaciones laborales y economía irregular.

Día 09. Carmen Castilla es nombrada secretaria General de UGT-A en el Comité Regional Extraordinario celebrado en Sevilla.

Día 14. El Consejo de Gobierno refuerza con 10,3 millones a los entes locales para atender a las personas con dependencia. Andalucía, pasa así a financiar el 72% de la inversión total asociada a la Ley de Dependencia.
El Consejo de Gobierno aprueba el *Decreto 1/2014, de 14 de enero, por el que se regula la*

organización y estructura de las oficinas judicial y fiscal en Andalucía.

Día 16. El Tribunal Constitucional suspende de forma cautelar la conocida Ley Antidesahucios al admitir a trámite el recurso presentado por el Gobierno.

Día 21. El Consejo de Gobierno aprueba el Decreto 8/2014, de 21 de enero, por el que se modifican los estatutos de la Agencia Andaluza de la Energía, aprobados por Decreto 21/2005, de 1 de febrero con el fin de adecuar su régimen jurídico a la nueva condición de agencia pública empresarial.

Día 28. Andalucía tendrá un 10 % menos de fondos europeos de desarrollo rural con la distribución estatal de los recursos financieros de la PAC.

Febrero

Día 03. Encuentro de Susana Díaz con Artur Mas para presentarle al Presidente catalán su propuesta de modelo federal de organización del estado.

Día 04. El Consejo de Gobierno aprueba el acuerdo por el que se aceptan las condiciones para la aplicación del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) en 2014, por un importe de 3.383,42 millones de euros.

Día 18. La Presidenta de la Junta de Andalucía se reúne por segunda vez desde su investidura con el Rey D. Juan Carlos para transmitirle su propuesta de modelo federal de organización territorial del Estado

La Junta aprueba el proyecto de la Ley de Transparencia, que garantizará a la ciudadanía el acceso a la información pública. La Administración estará obligada a responder a los requerimientos de suministro de datos en un plazo máximo de 20 días hábiles

El Consejo de Gobierno cierra el Acuerdo de 18 de febrero de 2014, por el que manifiesta su

criterio favorable a la toma en consideración de la proposición de Ley Integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía.

Día 25. Fallece Paco de Lucía, Premio Nacional de Guitarra del Concurso de Arte Flamenco de Córdoba, Medalla de Oro al Mérito en las Bellas Artes, Premio Príncipe de Asturias de las Artes, Doctor Honoris Causa en las Universidades de Cádiz y por el prestigioso Berklee College of Music of Boston.

El Consejo de Gobierno nombra a Francisco Álvarez de la Chica Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril (Granada).

Día 28. Susana Díaz hace entrega de las medallas de Andalucía con motivo del día de la comunidad. Miguel Ríos ha sido nombrado Hijo Predilecto de Andalucía, el máximo galardón que concede la Comunidad Autónoma.

Marzo

Día 01. Juan Manuel Moreno Bonilla es proclamado nuevo Presidente del Partido Popular en Andalucía y candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía para las próximas elecciones autonómicas en el 14.º Congreso Regional del PP, y Dolores López Gabarro es elegida Secretaria General de la formación.

Día 12. La jueza Alaya impone una fianza de 29 millones de euros a la exministra Magdalena Álvarez por el caso ERE. En octubre fue anulada por la Audiencia de Sevilla.

Día 22. Culminan en Madrid las Marchas de la Dignidad, en las que participan más de una veintena de colectivos sociales andaluces.

Día 25. El Consejo de Gobierno aprueba el Acuerdo de 25 de marzo de 2014, por el que se concreta la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible

2020, que actualizará y renovará la 'Agenda 21 Andalucía'.

Abril

Día 01. Se publica el Real Decreto 213/2014, de 31 de marzo, por el que se convocan elecciones al Parlamento Europeo cuya celebración tendrá lugar el 25 de mayo.

Día 11. Publicación en BOJA del acuerdo en el que se le retiran a la Consejería de Fomento y Vivienda, en manos de IULV-CA, las competencias relativas a la adjudicación de viviendas protegidas de titularidad autonómica.

Día 12. Susana Díaz devuelve a la Consejería de Fomento, dirigida por IU, las competencias relativas a las viviendas sociales tras llegar a un acuerdo PSOE e IU.

Día 15. La Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía Nacional (UDEF) investiga un posible fraude millonario en los fondos de formación para la población parada en Andalucía.

Andalucía contará con el primer Comité de Investigación con Muestras Biológicas de Naturaleza Embrionaria, con plena capacidad para autorizar investigaciones con preembriones no viables para la fecundación in vitro.

Día 22. La Junta aprueba el *Decreto ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para la creación y desarrollo de las empresas.*

Día 25. Celebración de las Elecciones Europeas. El PSOE obtiene en Andalucía el 35,13 % de los votos, seguido por PP con el 25,89 %, IU logra un 11,62 %, UPyD el 7,14 % y Podemos reúne el 7,11 % de los apoyos.

Día 29. Firma del convenio de colaboración entre la Junta y BBVA por el que la entidad bancaria impulsa una línea preferente de crédito dirigida

a emprendedores y pymes andaluzas para el fomento del empleo y una línea de financiación específica a favor de los proveedores de la Junta, así como un programa de becas para el colectivo universitario.

Mayo

Día 20. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía celebra el XXV Aniversario de su constitución. El Gobierno Andaluz aprueba el *Decreto ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*.

Día 29. PSOE e IU rechazan la creación de una Comisión de Investigación en el Parlamento Andaluz sobre la gestión de los fondos públicos por parte de la Fundación Fondo de Formación y Empleo (FAFFE).

Junio

Día 03. Toma de posesión de Juan Manuel Moreno Bonilla como senador por la comunidad autónoma en sustitución de Antonio Sanz Cabello. El Tribunal Superior de Justicia anula la condena para el exdelegado de Empleo de la Junta de Andalucía, Antonio Rivas, por el caso Mercasevilla.

Día 10. El Consejo de Gobierno aprueba el *Decreto ley 8/2014, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía*.

Día 17. El Rey de España firma la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

Día 19. El Príncipe D. Felipe de Asturias es proclamado Rey de España ante las Cortes con el nombre de Felipe VI, previo juramento sobre la Constitución de 1978.

Magdalena Álvarez dimite como Vicepresidenta del Banco Europeo de Inversiones, debido a la imputación en el caso de los ERE de Andalucía.

Día 25. El Parlamento de Andalucía estrena el denominado escaño 110, que permite a los ciudadanos defender en el hemiciclo iniciativas legislativas, con una propuesta de UPyD —sin representación en la Cámara— para reformar la ley electoral andaluza.

Día 27. Juan Pablo Durán Sánchez es nombrado senador por la comunidad autónoma en sustitución de Francisco Álvarez de la Chica.

Julio

Día 01. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publica el informe sobre la reordenación del sector público autonómico. Andalucía ha suprimido en cuatro años, 124 entes públicos, 14 más del compromiso inicial fijado con el Gobierno.

Día 05. Antonio Maíllo Cañadas es proclamado, en el primer proceso de primarias para IULV-CA, Coordinador General y candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Día 08. El Consejo de Gobierno aprueba el proyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local, en sustitución de la Ley 20/2007, para reforzar las competencias del papel del municipalismo.

Día 15. La Junta publica el Decreto Ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Empleo@30+, que recoge la adopción de un conjunto de medidas urgentes para reactivar el empleo entre la población de más de 30 años. El Consejo de Gobierno aprueba el Decreto 113/2014, de 15 de julio, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias de Grado, Máster y Doctorado, se actualiza la

relación de titulaciones universitarias y se fijan los precios públicos para el curso 2014/2015.

Día 18. La Junta cierra el proceso de diálogo social con la CEA, UGT y CCOO para elaborar la Agenda por el Empleo 2014-2020.

Día 22. El Consejo de Gobierno aprueba la Agenda por el Empleo, Plan Económico de Andalucía 2014-2020.

Día 26. Micaela Navarro, Presidenta del PSOE-A, es nombrada Presidenta del PSOE durante el 39.º Congreso Extraordinario Federal.

Día 29. El Gobierno andaluz inicia la tramitación del Anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

Día 30. Inauguración de las líneas 1 y 2 del Metro de Málaga.

Agosto

Día 07. La Junta adquiere el suelo del hotel de El Algarrobo para impedir su avance.

Día 12. Entrada masiva de inmigrantes en patera por aguas del estrecho, una de las mayores oleadas de los últimos años.

Día 16. La jueza Alaya exonera al Parlamento Andaluz en el caso de los ERE.

Día 23. La Consejería de Salud anuncia que continuará facilitando a los enfermos de Hepatitis C su tratamiento con el fármaco comercializado con el nombre de Sovaldi.

Septiembre

Día 02. Dimiten tres miembros de la Ejecutiva de UGT-A, Manuel Ferrer, Secretario de Organización, Juan María Martínez, responsable de Administración, y la Secretaria de Políticas Sociales, Consuelo Núñez.

El Gobierno andaluz aprueba el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016.

Día 12. La Presidenta de la Junta de Andalucía es recibida en audiencia por el rey Mohamed VI de Marruecos.

Día 16. Se presenta el Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible que plantea como objetivos fundamentales incrementar la cuota del transporte público y de los medios no motorizados en el desplazamiento de personas y del ferrocarril en el transporte de mercancías. El Consejo de Gobierno ha iniciado los trámites del Anteproyecto de Ley de Juventud de Andalucía, que regulará las medidas para facilitar el retorno de los jóvenes emigrados al extranjero por razones socioeconómicas.

Día 18. Celebración del Debate sobre el Estado de la Comunidad

Día 23. La Junta de Andalucía firma el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático que fijará nuevos límites a la contaminación de efecto invernadero.

Día 25. El Parlamento de Andalucía rechaza (con los votos de PSOE e IU) la propuesta del PP para crear una Comisión de Investigación sobre las presuntas irregularidades en las subvenciones otorgadas para la formación profesional para el empleo.

Día 26. El Tribunal Constitucional avala la ley andaluza aprobada en noviembre de 2011 que impide a los diputados autonómicos compatibilizar su cargo con el de alcaldía, Presidencia de Diputación o de Mancomunidad.

Octubre

Día 07. José Antonio Nieto, Alcalde de Córdoba, y Dolores López Gabarro, Alcaldesa de Valverde del Camino (Huelva), hacen oficial su renuncia al acta en el Parlamento Andaluz, según sentencia del Tribunal Supremo sobre la Ley de Incompatibilidades.

Día 10. El Tribunal Supremo confirma la condena a dos exdirectivos de Mercasevilla, el exgerente,

Fernando Mellet, y el exdirector adjunto, Daniel Ponce.

José Cara, Alcalde de La Mojonera (Almería), hace oficial su renuncia al acta en el Parlamento Andalúz, según sentencia del Tribunal Supremo sobre la Ley de Incompatibilidades.

Día 21. Esperanza Oña, deja la alcaldía de Fuengirola (Málaga), para centrarse en su acta en el Parlamento Andalúz, según sentencia del Tribunal Supremo sobre la Ley de Incompatibilidades.

Día 28. El Consejo aprueba el Anteproyecto de Ley del Ente Público de Crédito de Andalucía, que prestará respaldo financiero al tejido productivo, con especial atención a las pymes.

Noviembre

Día 04. Pedro Rodríguez, Alcalde de Huelva, hace oficial su renuncia al acta en el Parlamento Andalúz, según la sentencia del Tribunal Supremo sobre la Ley de Incompatibilidades.

El Consejo acuerda revocar la concesión de la Medalla de Andalucía a M.^a Isabel Pantoja. El Decreto regulador de la distinción prevé su retirada en caso de condenas firmes por hechos delictivos.

Día 12. El Tribunal Supremo abre una causa en el fraude de los ERE contra los expresidentes andaluces, Manuel Chaves y José Antonio Griñán.

Día 18. El Consejo aprueba el *Decreto Ley 14/2014, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de tasas portuarias autonómicas y se modifica la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía.*

Día 21. M.^a Isabel Pantoja entra en prisión por blanqueo de capitales.

Día 26. Sánchez Gordillo, Alcalde de Marinaleda (Sevilla), renuncia a su acta de Diputado en el Parlamento Andalúz, según

sentencia del Tribunal Supremo sobre la Ley de Incompatibilidades.

Día 29. Martín de la Herrán Sabick, Coordinador Territorial y portavoz de UPyD en Andalucía, ha sido elegido candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Diciembre

Día 02. El Consejo acuerda iniciar la elaboración del Plan para el Trabajo Autónomo de Andalucía, Horizonte 2020, que establecerá las medidas de apoyo a este sector clave de la economía regional, integrado por alrededor de medio millón de profesionales.

Día 09. El Consejo aprueba la creación del Observatorio de la Vivienda de Andalucía como órgano consultivo para profundizar en la promoción del alquiler y la rehabilitación, y facilitará la participación social y la transferencia de conocimiento para el desarrollo de las políticas públicas en esta materia.

Día 15. Se publica la *Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, de la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.*

Día 22. Se produce el encuentro de la Presidenta andaluza, Susana Díaz, con el Presidente del Gobierno de la Nación, Mariano Rajoy, en la Moncloa.



ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA 2014



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

