

# La dialéctica política en Andalucía. Partidos y autogobierno

José Acosta Sánchez

Universidad de Córdoba

BIBLID [0213-7525 (2002): 63: 101-136]

PALABRAS CLAVES: Política, Andalucía, Partidos políticos.

KEY WORDS: Politics, Andalucía, Political parties.

## RESUMEN:

El objeto es investigar la relación entre el subsistema político implantado en la Comunidad Autónoma de Andalucía tras las primeras elecciones autonómicas de 1982 y el proceso de autogobierno de estos veinte años. ¿Hasta qué punto las fuerzas parlamentarias y las instituciones de la Junta han hecho efectiva la aplicación del Estatuto y se han obtenido resultados coherentes con los objetivos fijados en el mismo? Tal es la interrogante central que se afronta.

El primer eje del estudio gira sobre la tesis de que en la formación y evolución de la autonomía andaluza, desde la aprobación del Estatuto en diciembre de 1981 a hoy, han pesado, más que los positivos, los factores negativos, habiendo sido el peor la configuración, evolución y comportamiento del cuadro de partidos parlamentarios (PSOE, PP, IU-CA y PA, con los antecesores de los tres últimos, UCD y AP, PCE, PSA), y junto a ello, la acción de los órganos de la Junta (Parlamento, representación del pueblo andaluz, Consejo de Gobierno, formado por el Presidente y los Consejeros, y Presidente de la Junta, director del Ejecutivo y representante supremo de la misma y del Estado en Andalucía).

El segundo eje de la investigación gira en torno a las singularidades y rasgos que separan el origen de la autonomía andaluza (1977-1982) y la dinámica del subsistema político andaluz de las génesis y desarrollos de las otras dieciséis comunidades autónomas. Ello en dos vertientes: comparando la andaluza con las dos autonomías más potentes, las vasca y la catalana, por un lado, y por otro, con las catorce comunidades restantes, distinguiéndose con énfasis en el estudio la diversidad de procesos que se han dado en este segundo grupo, fenómeno de gran relevancia para elucidar la especificidad andaluza y hacer valoración y balance de la autonomía de Andalucía.

La conclusión capital es que, tras su brillante período fundacional (1977-1982), la autonomía andaluza se fue cargando en su despliegue de frustraciones, paradojas e incapacidades, marcada por su estatalización: evoluciona en sus tres primeras legislaturas (1982-1994) bajo la hegemonía absoluta del partido estatal hegemónico, el PSOE, y en las tres últimas bajo la creciente confrontación entre los dos grandes partidos estatales, PP y PSOE.

## ABSTRACT:

The aim is to explore the relationship between the political sub-system in place in the Autonomous Community of Andalusia following the first autonomous community elections in 1982 and the self-government process over the last twenty years. To what extent have the parliamentary

forces and institutions of the Autonomous Andalusian Government, the *Junta*, effectively managed to implement the Statute of Autonomy and the results obtained been consistent with the targets set in the Statute? This is the main question tackled.

At the core of the study is the theory that negative factors have had more influence than positive factors during the formation and evolution of Andalusian self-government, from the approval of the Statute in December 1981 to the present, and the worst of these negative factors was the formation, development and performance of the parliamentary parties (the PSOE, PP, IU-CA and PA and the predecessors of the last three parties, the UCD and AP, PCE and PSA), together with the actions of the bodies of the *Junta* (the Parliament, representation of the people of Andalusia, the Government Council, with the President and Councilors and the President of the *Junta*, the head of the autonomous government, the highest representative of the autonomous government and of central government in Andalusia).

The investigation then explores the particular characteristics and features which distinguish the origins of Andalusian self-government (1977 to 1982) from the dynamics of the Andalusian political subsystem from the birth and development of the other sixteen autonomous communities of Spain. This is approached in two ways: by comparing the Andalusian Autonomous Community with the two most powerful communities, the Basque and Catalan communities, on the one hand, and with the remaining fourteen communities on the other, placing particular emphasis on the various processes that have taken place in the fourteen communities which serve to illustrate the specific Andalusian experience and to assess and take stock of Andalusian self-government.

The main conclusion is that, after a brilliant foundational period (1977 to 1982), Andalusian self-government went on to become weighed down by frustrations, paradoxes and incompetence and increasingly influenced by national politics: during its first three terms (1982 to 1994) it evolved under the total hegemony of the dominant state party, the PSOE, and during the last three terms under the growing confrontation between the two largest central government parties, the PP and PSOE.

---

## 1. OBJETO

---

El objeto de esta intervención es comenzar a desentrañar el tipo de relación que se ha dado entre el subsistema político implantado en nuestra Comunidad a partir de las primeras elecciones autonómicas de 1982 y el proceso de autogobierno en los veinte primeros años de autonomía. En concreto, se trata de entrar a ver hasta qué punto las características y funcionamiento del cuadro de fuerzas parlamentarias andaluzas y la acción de las instituciones de la Junta (Parlamento, Presidencia y Consejo de Gobierno) han determinado la aplicación que se ha hecho del Estatuto y los resultados obtenidos en orden a una autonomía efectiva.

Se persigue de modo primordial establecer qué factores han pesado y siguen pesando más en la relación entre dinámica política y ejecución del Estatuto, si han sido los factores positivos: interpretación correcta de los fundamentos y fines de la autonomía, y tras ello, fidelidad, proyecto definido, avances y aciertos respecto a los mismos en el despliegue estatutario; o por el contrario, han sido y son los factores negativos los que más han pesado: limitaciones, internas y externas, voluntad política insuficiente, dedicación deficiente a los problemas de Andalucía, dispersión hacia cuestiones ajenas a ella, distorsionamiento de los fines de la autonomía, des-

viaciones de sus principios estructurales, incluso ataques a éstos, más retrasos y errores en la construcción del autogobierno.

Es importante a efectos metodológicos subrayar que dicha construcción no ha estado indeterminada, sino estatuida, y de modo coherente y bastante preciso, sobre los siguientes fines paralelos: optimización de los principios estructurales de la autonomía –unidad y cohesión de los andaluces, vertebración territorial y fortalecimiento de la conciencia de identidad colectiva como principios primordiales–, institucionalización adecuada, progreso de la sociedad andaluza, atención preferente a las condiciones de existencia de sus sectores más débiles, y dignificación del pueblo andaluz como sujeto histórico entre los pueblos de España y la Unión Europea, implicando esta meta la prioridad de una voluntad política de superación para dejar atrás los lugares que ocupara en esa escala a lo largo del siglo veinte, y en concreto los que ocupaba al comienzo de la autonomía.

---

## 2. TESIS

---

La tesis que aquí se sostiene y se tratará de fundamentar se resume en que en la formación y evolución del autogobierno andaluz, desde la aprobación del Estatuto en diciembre de 1981 a hoy, han pesado mucho más que los positivos los elementos negativos, expuestos más arriba, y que el factor más determinante en ese orden ha sido y es la configuración y comportamiento del subsistema político andaluz, compuesto, por una parte, de un cuadro de partidos con representación parlamentaria (los cuatro actuales y los antecesores de tres de ellos, UCD, PSA y PCE), y por otra, de los órganos de la Junta, presentados en el artículo 24 del Estatuto y definidos en los artículos 25, 34 y 35: el Parlamento, representación del pueblo andaluz, el Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo integrado por el Presidente y los Consejeros, y el Presidente de la Junta, director y coordinador del Ejecutivo y de la administración de la Comunidad, así como representante supremo de ésta y del Estado en Andalucía.

Afirmamos, además, que la dinámica desarrollada por tal subsistema político ha configurado un importante rasgo diferencial del desarrollo autonómico andaluz respecto a los desarrollos de las dieciséis comunidades restantes, diferencia que adquiere su máxima entidad si la comparación se reduce a las dos autonomías más potentes, la vasca y la catalana, con las que, simplistamente, se suele agrupar en su origen la andaluza, en base a una supuesta utilización por las tres de la misma vía de acceso al autogobierno, la del artículo 151 de la Constitución.

Esa creencia, que nació de un mal análisis o de la ausencia de éste, se convirtió en tópico al que conviene “deconstruir”. Desde luego, es necesario deshacer el

lugar común según el cual hubo un “grupo” de cuatro comunidades, País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía (los Estatutos de las dos primeras aprobados por sendas Leyes Orgánicas de 18 de diciembre de 1979, el de Galicia por otra de 6 de abril de 1981 y el de Andalucía por la de 30 de diciembre de ese año) que se igualan al seguir la vía autonómica del 151. Además de las relevantes diferencias de rango competencial entre los dos Estatutos de 1979 y los dos de 1981 –seriamente afectados éstos por la involución autonómica que la UCD y el PSOE acordaron en 1981, secuela del golpe de Estado de 23F–, y del menor nivel competencial de Galicia respecto a Andalucía –subsanoado luego empleando el artículo 150 de la Constitución–, además, decimos, de todas esas desigualdades entre cuatro supuestas igualdades, en vigor sólo Andalucía siguió realmente la vía de acceso a la autonomía del 151, aun con todos sus aprietos constitucionales en el primer referendun, el de iniciativa autonómica.

---

### 3. MÉTODO.

---

El esquema metodológico sobre el que vamos a desarrollar las tesis expuestas se basa en la localización y estudio de los que consideramos que son los elementos que definen la calidad de una autonomía política. Figuran como centrales el vigor y la eficacia del autogobierno que sea capaz de generar dicha autonomía, una vez estatuida. A su vez, el autogobierno debe valorarse tanto en sí mismo, como herramienta para la consecución de objetivos constitucionalizados o estatuidos, como en su capacidad para competir en los contextos que lo envuelven, y que en una u otra medida lo determinan. Tratándose de una comunidad autónoma española, en concreto de Andalucía, esos contextos son el del Estado Autonómico y el de la Unión Europea.

Los parámetros que se emplearán en esa metodología son los siguientes:

- Lugar de Andalucía en el origen y evolución del Estado Autonómico. Con balance, situación actual y perspectivas.
- La satisfacción de aspiraciones y necesidades. En lo que se distinguen dos planos.
  - A) El plano orgánico e instrumental, que agrupa los elementos destinados a servir de medios para alcanzar los fines sustanciales del autogobierno, y en él entran tres áreas básicas:
    - a) la composición y carácter de la representación parlamentaria del pueblo andaluz a lo largo de veinte años de autonomía, según dicha representación emane de un verdadero subsistema de partidos o, por el contrario, sufra una colonización de los partidos estatales que obligue a

hablar de estatalización del Parlamento autonómico: adelantemos que, siendo ese fenómeno general en la España autonómica, con las dos excepciones evidentes, el caso de Andalucía es todo un paradigma: de sus seis legislaturas, las tres primeras se desarrollaron bajo una estatalización extrema de la Junta, con la hegemonía absoluta aquí del partido estatal en el poder con mayorías absolutas en las Cortes, el cual, desde Madrid decidió incluso la sucesión del primer Presidente andaluz y la del segundo, y se aseguró la estricta subordinación al Gobierno central del tercero, que es como decir la de la autonomía andaluza; y las dos últimas legislaturas trazan la consolidación de un bipartidismo asentado en las dos primeras fuerzas políticas estatales;

b) el grado y tipo de institucionalización alcanzados por la comunidad autónoma andaluza, aplicando la normativa constitucional y estatutaria y la acción de los partidos;

c) la ejecución del Estatuto, en dos vertientes capitales: la reivindicación y ejercicio de competencias y la formación de un Derecho propio de Andalucía, mediante una legislación de calidad.

- B) El segundo plano en la satisfacción de aspiraciones y necesidades es de naturaleza finalista y contenido material. Se cifra en: a) la optimización de los principios estructurales de la autonomía andaluza, siendo los esenciales la unidad del pueblo andaluz, la vertebración territorial de Andalucía, el desarrollo equilibrado de las provincias y un proyecto de futuro planificado; b) la remoción de los obstáculos que se opongan a la efectividad de los valores superiores de igualdad y justicia; y c) el cumplimiento de las normas programáticas de Estatuto (artículo 12, como disposición estelar).
- La identidad colectiva. Vista a la vez como matriz y primer elemento de la autonomía, o sea, tratada como factor primordial y legitimador de la existencia y sentido de la comunidad política que forma el pueblo andaluz.

---

#### 4. POSICIÓN DE ANDALUCÍA EN EL ESTADO AUTONÓMICO.

---

Situamos el inicio de esta problemática en las contradictorias primeras dos fases de la autonomía andaluza, y en la clarificación de un tópico. El comienzo está, pues, en el tema de la vía de acceso al autogobierno que siguió Andalucía y en el rango alcanzado mediante ella. Lo cual remite a la génesis del proceso autonómico andaluz y a sus rasgos diferenciales, el primero de los cuales fue por dos veces único, marcado por una doble singularidad, la primera positiva y la segunda nega-

tiva: a una sorprendente y brillante conquista del Estatuto y del autogobierno pleno siguió un no menos sorprendente e inmediato declive, que ocurre apenas tras pasado el umbral de la gran conquista, o sea, tras las primeras elecciones andaluzas de 1982 y las generales que le siguen ese mismo año. Esas dos singularidades contrapuestas configuran la gran paradoja de la autonomía andaluza.

La gran contradicción que se da ya entre las dos primeras fases de la autonomía andaluza, la del triunfo y la del inmediato cambio de signo, conducen, en primer lugar, a aclarar un hecho sin el que no puede dilucidarse el papel y lugar de Andalucía en la formación del Estado autonómico, ni en consecuencia, hacer balance de su proceso de autonomía en los últimos veinte años. Balance que ha de tener, por supuesto, una vertiente interna –ponderar lo que en sí misma es hoy nuestra comunidad y lo que ha avanzado respecto a lo que fue–, pero también, inexcusablemente, una vertiente comparativa, que, es la que da la mejor medida del progreso de una sociedad, fenómeno éste siempre relativo, ligado a un exterior, por aquello tan relevante de la fuerza constitutiva de lo externo.

Por lo que respecta a la llamada de atención a que he aludido como segundo tema de mi enfoque, la aclaración de un tópico recae sobre un aspecto de la materia que se encuentra a mi juicio en un estado de descuido y confusión, y sin cuyo análisis la cuestión andaluza no puede ser abordada en sus justos términos, ni demostrarse las tesis expuesta al comienzo, desde luego. Se trata de que la complejidad de la construcción del Estado autonómico fue mayor de lo que se cree, de lo que ciertos lugares comunes han sentado. Las vías de acceso a la autonomía no fueron realmente las dos que se dice: la rápida y la lenta, la plena y la restringida, o diferida, que dieran lugar a autonomías de primer grado y segundo grado. Las vías reales fueron cuatro:

1ª - La de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, que eximía de realizar el referendun de iniciativa autonómica, el más agravado y difícil de superar, a “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía”. Con lo cual, Cataluña, País Vasco y Galicia, que habían plebiscitado proyectos de Estatuto durante la II República, pasaban directamente de la preautonomía a la autonomía plena, es decir, a las competencias del artículo 149 de la Constitución con sólo superar el referendun de ratificación del Estatuto aprobado por las respectivas asambleas parlamentarias, referendun fácil, que sólo exigía la mayoría favorable de los votos emitidos en cada provincia, o sea mayoría simple, no absoluta.

2ª - La vía del artículo 151 de la Constitución, aplicado éste de arriba abajo, es decir, con un acto de iniciativa autonómica que había de ser aprobada por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia, que habían de representar la

mayoría del censo electoral en cada una de ellas, y *dos referendums*, el de iniciativa, el más agravado, requiriendo mayoría absoluta en cada provincia, y el de aprobación del Estatuto. Pues bien, *ese recorrido total del 151 sólo lo realizó Andalucía*, que obtuvo así un plus muy relevante de legitimidad democrática sobre las restantes comunidades autónomas, incluidas las llamadas "nacionalidades históricas".

3ª - La vía del artículo 150.2 de la Constitución, que permitía que por ley orgánica se transfiriesen a las comunidades materias de titularidad estatal, o sea, del artículo 149. Pues bien, empleando dicho precepto, mediante tres leyes orgánicas aprobadas el mismo día, el 10 de agosto de 1982, Valencia, Canarias y Navarra, con distintas justificaciones, pasaron a disfrutar de autonomías plenas sin realizar ningún referéndum, es decir, sin pisar el escarpado terreno del artículo 151 de la Constitución.

4ª - La vía del artículo 143 de la CE, que siguieron las restantes diez preautonomías, que sólo disfrutarían en una primera fase de sus Estatutos de las competencias menores, las del artículo 148 de la CE; hasta pasados cinco años, según el punto segundo de dicho precepto, no podrían acceder a las competencias superiores del 149, o sea, a la autonomía plena.

Conclusiones a extraer de ese cuadro:

- a) carece de rigor jurídico-político afirmar que Cataluña, País Vasco y Galicia alcanzaron la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, puesto que realmente accedieron a las competencias superiores del artículo 149.2 en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la CE;
- b) Andalucía no forma grupo con ninguna otra comunidad en razón de su vía de acceso a la autonomía: su caso fue único, por serlo plenamente por la vía del 151, recorrido de arriba abajo solo por ella;
- c) resulta constitucionalmente paradójico y democráticamente anómalo que ocho meses después de aprobarse el Estatuto de Autonomía andaluz con la máxima legitimidad popular entonces posible, o sea, tras superar los enormes obstáculos del artículo 151 (con todas las dificultades de la iniciativa autonómica más dos referendums), Valencia, Canarias y Navarra accediesen a la autonomía plena por la puerta trasera del artículo 150.2 de la Constitución; más aún, la autonomía de Navarra superó enseguida por ese atajo a la autonomía de Andalucía (incluso a la de Cataluña), en virtud de su privilegiado sistema de financiación de Concierto y Cupo, conseguido gracias a su condición de "Comunidad Foral" y a unos "derechos originarios e históricos" amparados en dos leyes del siglo pasado, una de 1839 y otra de 1841 (artículo 2º del Estatuto navarro); todo ello, en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

### 1. *Envergadura del reto andaluz y desviación de la respuesta*

Además de aclarar la singularidad andaluza en la formación del Estado autonómico, se deduce de lo expuesto el muy especial reto a que estaba llamada a enfrentarse la Andalucía autónoma para mantener el rango logrado en su solitaria y trabajosa vía de acceso a la autonomía. El desafío, que no era otro que el de “mantener el tipo”, remitía, esencialmente, a las capacidades políticas que eran necesarias para que no se frustrase tanto esfuerzo y méritos colectivos –sin duda los más sorprendentes e inesperados de aquella primera fase de la ardua construcción del Estado autonómico–, así como tantas aspiraciones y potencialidades despertadas. Era, en definitiva, una ocasión tan magnífica como irrepetible para dar el ansiado salto de progreso que pusiera al pueblo andaluz en línea con las sociedades más avanzadas de España.

En otras palabras, al hito que marcó Andalucía en la conquista de su autogobierno, de 1977 a 1981, y a las extraordinarias energías colectivas afloradas, que supusieron el nacimiento político del pueblo andaluz con nota de excelencia, tendría que haber seguido para mantener el nivel alcanzado un subsistema andaluz de fuerzas políticas a la altura de las circunstancias. Esa condición “sine qua non” para el aprovechamiento de la victoria y la construcción de un real autogobierno de primera, falló. Ese fallo da el punto de inflexión crucial en el despliegue de la autonómica andaluza, y es clave en la reflexión para valorarla. En virtud de esa carencia, cambió en ciernes el curso del autogobierno andaluz. Apenas acabado el proceso estatuyente, formado el Parlamento y elegido el primer Presidente de Andalucía, se dio el gran giro: salió a la luz la ausencia de un adecuado subsistema político para desarrollar la autonomía en términos coherentes con la grandeza de su génesis. El fenómeno andaluz, singular en la transición española, quiebra a renglón seguido de manifestarse, en vez de seguir su despliegue lógico, a causa de una fulminante crisis entre el primer Presidente andaluz, Rafael Escuredo, y su partido, de la que resulta, a comienzos de 1984, la dimisión de aquel, y con ella el ostracismo político de quien había sido el agente clave de la conquista de la autonomía plena del pueblo andaluz, actuando desde su condición de segundo presidente preautonómico.

Así, los hechos siguientes a las primeras elecciones autonómicas andaluzas, de 1982, alumbrarían, entre dependencias humillantes respecto al aparato central de PSOE<sup>1</sup> y ataques de éste al Gobierno andaluz, un deforme y mediocre subsistema

1. “La conflictividad hacia fuera discurre ya en la primera legislatura a lo largo del tormentoso proceso de transferencias, cuyas repercusiones sobre el proceso interior eran evidentes. La dualidad de perspectivas del mismo partido en el gobierno, en Andalucía y en Madrid, empezaba a demostrar la profundidad del conflicto autonómico subyacente” (Antonio J. Porras Nadales, “La institucionalización de la Junta de Andalucía”, Administración Andaluza. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 4, octubre-diciembre de 1990, pag. 49).

político, no autónomo, sino estatalizado, carente de un arco de partidos diferenciado del español, tras el fracaso del PSA, y luego del PA, en el momento decisivo para frenar la estatalización de la autonomía andaluza, precisamente.

Ello llevó a que la misma se configurase a partir de entonces bajo los siguientes hechos degenerativos: el protagonismo del aparato estatal del PSOE en la designación de los dos siguientes candidatos al cargo de Presidente de Andalucía; el solapamiento de las elecciones autonómicas a las generales o a las europeas, oscureciéndose así el específico debate autonómico, en perjuicio de los problemas andaluzes y del autogobierno<sup>2</sup>; el empobrecimiento de la democracia andaluza, al favorecer tal subsistema político durante las tres primeras legislaturas la hegemonía absoluta del PSOE en Andalucía y en las tres últimas el desarrollo del bipartidismo<sup>3</sup>, en perjuicio del pluralismo político y de un régimen parlamentario propio de Andalucía; la subordinación del Gobierno andaluz a la Ejecutiva madrileña del PSOE, fracasando el intento del segundo Presidente de la Junta, Rodríguez de la Borbolla, por ejercer su legítima autonomía institucional<sup>4</sup>.

Habría de engendrarse así, bajo el dominio del partido estatal hegemónico –que gobernaría a la par en España y en Andalucía con sucesivas mayorías absolutas–, un subsistema político andaluz asentado sobre un Parlamento de notoria atonía e infecundidad legislativa, según veremos, que dañó la formación de un Derecho propio, y en un Gobierno andaluz dócil al poder central, y por tanto, carente de fuerza reivindicativa para la reclamación de las competencias del Estatuto, con la consiguiente demora en los traspasos de las mismas y creciente devaluación de

2. Para Juan Montabes Pereira, "el solapamiento de campañas electorales supondría una univocidad de mensajes, con difícil posibilidad de distinción entre los estrictamente referidos al ámbito andaluz y los de referencia estatal" ("Las elecciones generales y autonómicas de 21 de junio de 1986 en Andalucía", *Revista de Derecho Político*, nº 25, 1988, pag. 95).
3. "Una coincidencia de elecciones de este tipo, entre elecciones autonómicas y generales, tiende a operar como fenómeno general un efecto centripeto a favor de las grandes opciones nacionales, produciendo así un impacto negativo sobre los partidos minoritarios" (Antonio J. Porras Nadales, "Las elecciones autonómicas de 3 de marzo de 1996", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pœblica*, nº 25, enero a marzo de 1996, pag. 195).
4. Manuel Clavero Arévalo describiría ese frustrado intento en los términos siguientes: "el Presidente Rodríguez de la Borbolla era el secretario del PSOE de Andalucía, cargo que compatibilizó con el de la presidencia de la Junta. Esta circunstancia le llevó a querer contar en el Partido con unos apoyos que podían llegar a menoscabar los de la cúpula central del mismo, sustituyendo en la organización andaluza a personas de la plena confianza de la organización nacional. Eso desencadenó acciones por parte de las altas instancias nacionales del partido que produjeron el efecto de que el Presidente de la Junta perdiera poder en el seno de la organización andaluza del mismo. Posteriormente, Rodríguez de la Borbolla perdió la Secretaría General del Partido, lo que debilitó su situación institucional al cuestionarse a causa de ello su continuidad como candidato a la Presidencia para la tercera legislatura" ("La implantación de las Instituciones Autonómicas de Andalucía", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pœblica*, nº 1, enero - abril de 1990, pag. 20; en adelante, *Administración Andaluza. RAAE*).

nuestro papel en la evolución del Estado autonómico. Y como telón de fondo de esas lamentables derivas autonómica y democrática, el desencanto de los andaluces con su autogobierno, creciendo a la par que el abstencionismo en las elecciones autonómicas. En las de 1990, con Manuel Chaves como cabeza de lista del PSOE por primera vez para la presidencia de la Junta, la abstención llegó a alcanzar el 44,7%<sup>5</sup>.

Se frustraba así en muy gran medida el camino emprendido durante el lustro prodigioso (1977-1982). La historia de veinte años de autonomía andaluza será de ese modo la historia del proceso por el que se desvirtúa el autogobierno andaluz.

## *2. Evolución del sistema autonómico y situación final de la autonomía andaluza en el mismo*

A los veinte años del Estatuto, no puede sostenerse ya que la autonomía andaluza sea de primer grado y nuestro autogobierno el que corresponda al rango autonómico alcanzado en 1981 por la vía del artículo 151 de la Constitución. No puede sostenerse ya eso porque, por una parte, se nos han igualado en competencias estatutarias las trece comunidades autónomas que estuvieron detrás (incluyendo Galicia, que aun siendo "nacionalidad histórica" partió aœn con más déficit competencial que Andalucía, a causa del recorte autonómico de 1981, que también afectó al Estatuto andaluz), y por otra, han aumentado las distancias que desde el comienzo separaron a Andalucía del País Vasco, Cataluña y Navarra, por los fuertes "hechos diferenciales" de estas tres comunidades autónomas. Nos sacan hoy una distancia cualitativa, tanto en competencias como autogobierno, dos de ellas, en especial por su extraordinaria autonomía financiera, o "soberanía fiscal", conseguida en virtud de sus privilegios bajo el régimen de Concierto y Cupo. Y Cataluña ha aumentado su distancia respecto a Andalucía en autogobierno básicamente por tres factores: la potencia legisladora de su *Parlament*, haber dispuesto durante veinte años de una coalición de gobierno tan autóctona y estable como abierta, haber tenido un liderazgo propio continuado y muy firme.

Respecto a las restantes CCAA, el hecho central ha sido que mientras la ejecución del Estatuto andaluz en cuanto al proceso de transferencias a la Junta de las competencias ha sido lento y deficiente –por la fuerte estatalización de nuestra autonomía–, las comunidades autónomas inferiores, nacidas del artículo 143 de la Constitución, han demostrando durante el mismo tiempo un gran dinamismo en su expansión competencial y en el perfeccionamiento y actualización de sus Estatutos.

En esa cuestión, importante para valorar lo que ha sido y es la autonomía andaluza comparada con las que fueron de segundo y tercer grado, se distingue un

5. Ver, José Cazorla Pérez, Manuel Bonachela y J. Montabes, "Resultados electorales y actitudes políticas en Andalucía, 1990 - 1991", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 56, 1991.

grupo de vanguardia, formado por Canarias, Navarra y Valencia (en base a lo ya expuesto), y el grueso de las CCAA, en número de diez. En todo caso, el dinamismo competencial e institucional de las trece CC.AA inferiores inicialmente a la andaluz se ha realizado mediante las siguientes técnicas: a) utilizándose tempranamente, en 1982, el artículo 150.2 de la Constitución en el caso del grupo de vanguardia, para aumentar sus competencias; b) usándose dicho precepto para el resto de las CCAA siguiendo el artículo 148.2 de la Constitución (que autorizaba que a partir de los 5 años de sus Estatutos las CCAA del artículo 143 pudieran acceder a las competencias superiores del artículo 149 de aquella); c) con la reforma de los Estatutos; y d) por consenso de 2001 entre el Estado y las CCAA para el establecimiento de un sistema general de financiación, más el acuerdo sobre financiación de la sanidad, representando ambos en su conjunto un extraordinario avance en autonomía fiscal de 15 de las 17 CCAA.

Esas han sido las cuatro vías por las que se ha ido produciendo la igualación competencial e institucional con Andalucía de las de 13 comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución. Por lo demás, visto el asunto temporalmente el proceso ha atravesado las siguientes fases:

1ª - Cuando, como se ha dicho, por tres leyes orgánicas de 1982, en aplicación del artículo 150.2 de la Constitución, Valencia, Canarias y Navarra dieron un salto en su autogobierno asumiendo competencias del artículo 149.2 de aquella, al que en principio sólo tenían acceso las "nacionalidades históricas" y Andalucía.

2ª - Con el comienzo de la aplicación de los segundos pactos autonómicos entre PSOE y PP. "Firmados éstos el 28 de febrero de 1992, tienen una primera concreción en la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas del 143 CE. Su importancia estriba en que responden a las peticiones de ampliación de competencias planteadas por estas CCAA desde hace años, y al mismo tiempo permiten mejorar el funcionamiento general del Estado autonómico. En todo caso, ese paso ha sido posible porque los dos partidos estatales no sólo tienen mayoría muy notable en las Cortes sino también en los Parlamentos de las diez CCAA afectadas"<sup>6</sup>. Las muestras de disconformidad del PNV y CiU sobre ese recorte de distancias entre las diez autonomías inferiores y las del País Vasco y Cataluña no se hizo esperar<sup>7</sup>. Fue el comienzo de una reacción nacionalista que culminaría en 1998 con la Declaración de Barcelona y las siguientes en el País Vasco y Galicia.

6. Eliseo Aja, Informe Comunidades Autónomas 1992, Instituto de Derecho Público (IDP en adelante), Barcelona, 1993, págs 25 y 33.

7.

3ª - Esta tercera fase correspondió a la primera oleada de reformas de Estatutos llevadas a cabo en 1994. Mediante 11 leyes orgánicas aprobadas el 24 de marzo de ese año fueron reformados igual número de Estatutos de la CCAA del 143, fundamentalmente para integrar en ellos la ampliación de competencias aprobada por la mencionada Ley Orgánica de 1992 (excepto en el caso de Valencia, que se limitó a trasladar al Estatuto las competencias que ya tenía por Ley Orgánica de 1982, la LOTRAVA). La trascendencia de tan numerosas reformas estatutarias estribó, como indicará el profesor Eliseo Aja, en que "han decidido de manera esencial la futura estructura política de España porque (salvo en Sanidad, parcialmente en régimen local, provisionalmente en educación no universitaria y naturalmente en las competencias que reflejan hechos diferenciales de algunas CCAA), se han igualado sustancialmente las competencias, superándose definitivamente el período de desarrollo constitucional basado en las dos velocidades entre 7 y 10 CCAA"<sup>8</sup> (las 7 eran, las tres "nacionalidades históricas", Andalucía en lugar aparte, y en otro, Navarra, Canarias y Valencia, por lo dicho). Desde nuestro objeto, hay que indicar que con las CCAA de primer grado a la que más se igualan con esas reformas las de tercer grado son Andalucía y Galicia, pues la igualación nunca podrá ser tan alta con el País vasco y Cataluña, incluso con Navarra, por sus potentes "hechos diferenciales", teniéndolos también Galicia respecto a Andalucía.

4ª. Esta fase es la de la segunda oleada de reformas de Estatutos de las Comunidades del 143, que duró cuatro años, de 1996 a 1999. La mayor significación en este ciclo la adquieren los dos primeros Estatutos que se reforman en el primer año citado, el de Canarias y el de Aragón, en especial por el avance que reflejan en la toma de conciencia de ambos pueblos y el fuerte impulso político que denotan. "Ambas reformas, se ha reconocido, tienen bastantes puntos en común: se aprueban por ambas mayorías, aumentan el sentido político-ideológico, con la calificación como nacionalidades, amplían las competencias prácticamente al nivel máximo que permite la Constitución y refuerzan sus sistemas parlamentarios, eliminando las limitaciones institucionales que provenían de la primera versión de los estatutos (condicionamiento de las sesiones parlamentarias, de las retribuciones, etc), incorporando la cuestión de confianza, y en Aragón, también la disolución anticipada del Parlamento, marcando la línea a seguir por los demás proyectos de reforma"<sup>9</sup>.

Tras los Estatutos de Aragón y Canarias en 1996, se reformarán: en 1997 el de Castilla-La Mancha, en 1998 los de Cantabria, Murcia y Madrid, y en 1999 los de Asturias, La Rioja, las Islas Baleares, Castilla-León y Extremadura.

8. Eliseo Aja, Informe Comunidades Autónomas, Volumen I, IDP, Barcelona, 1994, pag. 31.

9. Informe de las Comunidades Autónomas, Vol. I, IDP, Barcelona, 1996, pag. 23.

5º. La quinta fase en el recorrido de nivelación o igualación entre CCAA se dió en 2001 con los que podemos llamar terceros pactos autonómicos de la historia de nuestra democracia: los acuerdos ya mencionados para el establecimiento de un sistema de financiación general de las autonomías y de financiación de la sanidad.

### *3. Conclusiones sobre este punto*

La igualación de las CCAA del 143 con Andalucía a lo largo del proceso descrito ha sido mucho mayor que con el País Vasco, Cataluña y Navarra, debido a las inasequibles competencias que reflejan en esas autonomías los importantes “hechos diferenciales”.

El lugar ocupado finalmente por la autonomía andaluza en el sistema autonómico es, en definitiva, el siguiente: la han alcanzado las comunidades autónomas que la seguían a gran distancia hace veinte años y se han alejado más de ella en competencias y en la fuerza de sus autogobiernos aquellas a las que estaba originariamente equiparada, (tras la aprobación del estatuto andaluz en diciembre de 1981), o sea, País Vasco y Cataluña.

Hay casos, incluso, de grados de conciencia autonómica, de fuerza identitaria y de energías desplegadas en el autogobierno en ciertas Comunidades autónomas de las antaño de segunda o tercera categoría que parecen superar hoy en esos planos fundamentales a la autonomía andaluza. Se trata de los modelos ya resaltados de Aragón y Canarias. Aragón se definió como nacionalidad en el Artículo 1 de su Estatuto, reformado en 1996, con más precisión y rotundidad que Andalucía se define en el suyo: “Aragón, en expresión de su unidad e identidad históricas como nacionalidad, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce, accede a su autogobierno de conformidad con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”. Por su parte, Canarias adoptaría en su nuevo Estatuto para proclamarse nacionalidad la fórmula del andaluz, que es menos directa y firme que la del de Aragón (siendo más semejante la de éste a la catalana y a la vasca), pero los estatuyentes canarios reforzaron su definición de nacionalidad con unos vigorosos pronunciamientos identitarios de los que carece el Artículo 1 del Estatuto andaluz: “Canarias –dice el artículo 1 de su Estatuto en su primer párrafo–, como expresión de su identidad singular, y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma, en el marco de la unidad de la Nación española. La Comunidad Autónoma de Canarias –añade en el segundo párrafo– asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes, el desarrollo equilibrado de las islas y la cooperación con otros pueblos de España, en el marco constitucional y estatutario”.

Los procedimientos de ampliación de competencias y reformas estatutarias que según hemos visto siguieron en un proceso de 12 años (1992-1999) las CCAA del 143 han dado como resultado, en su comparación con el Estatuto andaluz, que éste quede, al no ser depurado mediante ninguna reforma, con notables déficits e imperfecciones institucionales. Al respecto, como se ha reconocido en la doctrina, “el rasgo más destacado de todas las reformas estatutarias habidas son las modificaciones institucionales. En todos los casos se suprimen las limitaciones que figuraban inicialmente en los Estatutos, como consecuencia de los Pactos autonómicos (involucionistas) de 1981”, que recaían en la restricción de los periodos de sesiones de los parlamentos, forma de retribución de los diputados, números de consejerías, etc, limitaciones todas ellas que afectaban a la autonomía parlamentaria y debilitaban el autogobierno. Siendo “el elemento principal” de esas modificaciones constitucionales la introducción del poder de disolución anticipada del órgano legislativo que se atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma, con lo cual se acerca más el sistema autonómico al régimen parlamentario racionalizado y “permite resolver situaciones de colapso institucional”<sup>10</sup>. Pues bien, en el Estatuto andaluz permanecen todavía el primer tipo de limitaciones y la facultad del Presidente de la Junta de disolver el Parlamento –sin lo cual no puede hablarse de régimen parlamentario–, que fue introducida por ley de 1996; es decir, que carece de reconocimiento estatutario, y plantea dudas de constitucionalidad. Peor aún es la permanencia del artículo 37 del Estatuto andaluz, que genera verdaderas patologías, como ocurrió de 1994 a 1996, dando lugar a gobiernos minoritarios y a la negación práctica de un rasgo esencial del parlamentarismo.

En virtud de los vicios originarios de nuestro subsistema político y de la lógica de la confrontación entre el PSOE y el PP desde 1996, que ha tomado como palenque las tierras andaluzas, la Junta de Andalucía aun no ha logrado del Gobierno español la transferencia de un haz de competencias que nos pertenecen de pleno derecho estatutario y son tan importantes, unas desde el punto de vista económico, otras desde el social y el de seguridad y autogobierno, como las de las cuencas hidrográficas, la más relevante la del Guadalquivir, el Instituto Social de la Marina, la Policía Autonómica, y por encima de todas, por su especial valor social, las competencias sobre Políticas Activas de Empleo.

Hay, además, circunstancias agravantes en el retraso de todas esas competencias, pero en el caso de las últimas citadas se añade el agravio comparativo: han sido transferidas ya a trece comunidades autónomas!, a algunas hace ya cuatro años, y a la mayoría de las cuales (Cataluña, Madrid, Valencia, la opulenta Navarra

10. Ver, Informe de Comunidades Autónomas, de 1998 y 1999, IDP, Barcelona, 1999 y 2000, págs 54, 55 y 40,41, respectivamente.

y Castilla-León) les hacía mucha menos falta que a Andalucía, históricamente y aún hoy a la cabeza del paro. Y al agravio se une una negligencia y responsabilidad históricas del PSOE andaluz incalificables, que hacen de este caso paradigma de los perjuicios causados a la autonomía andaluza y al progreso de Andalucía por la hegemonía política de dicho partido, sobre todo cuando, en su máxima intensidad, se expresó en mayorías absolutas (1982-1994), y a la par las disfrutó en España (1982-1993). Que durante todo ese tiempo, cuando el PSOE gozaba en plenitud de los poderes legislativos y ejecutivos en el Estado y en Andalucía, no se traspasaran a esta comunidad autónomas las Políticas Activas de Empleo, siendo, además, la comunidad que más las necesitaba, es cosa que no tiene explicación, sino sea la irracional de la indiferencia o el desprecio a los intereses andaluces y al autogobierno andaluz.

Se ha creado, además, la extraña paradoja de que las autonomías que fueron de segundo grado poseen ahora respecto a la andaluza la ventaja operativa de tener unos Estatutos más flexibles y fáciles de reformar (mediante simple ley orgánica de las Cortes), mientras que el Estatuto andaluz, por su superior categoría jurídica y democrática, está sujeto a la muy difícil y arriesgada exigencia del referendun en las ocho provincias para su reforma sustantiva. La exigencia de la participación directa del pueblo andaluz para realizar reformas sustanciales en el Estatuto representa una garantía de defensa de éste frente al legislador estatal y el autonómico de la carecen las restantes comunidades autónomas, exceptuadas las tres “nacionalidades históricas”, pero en las condiciones en que se encuentra nuestra autonomía ese rango y mérito se transforma en un grave inconveniente.

Se puede argüir que en esa honrosa dificultad para actualizar su Estatuto Andalucía no está sola, pero ahí entra en juego la diferente calidad y eficacia de nuestro subsistema político en comparación con los de Cataluña y el País Vasco, incluso con el de Galicia, así como la muy diferente intensidad de conciencia identitaria y voluntad política, en esas “nacionalidades históricas”, respecto a Andalucía.

Por tanto, en este desapercibido punto –que ahora cobra por primera vez relieve con la reforma estatutaria, presuntamente puesta a debate por el Presidente andaluz y su partido– la excelencia del Estatuto andaluz, la puesta al día que su rango demanda se encuentra lastrada por los negativos rasgos y deficiente obra del que venimos llamando subsistema político andaluz. No habiendo tenido nuestra estructura de partidos capacidad para realizar la adecuada ejecución y desarrollo del Estatuto, ni potenciado, sino al contrario, la unidad, vertebración territorial e identidad del pueblo andaluz –llevando a ésta del puro sentimiento a la conciencia de su utilidad social y a darle fuerza transformadora–, afrontar un

referendum para la reforma del Estatuto, nos expondría a que el elevado grado de abstención o rechazos probables en más de una provincia andaluza (desde luego en Almería) no sólo hiciesen fracasar la reforma, sino que tuvieran como perversa consecuencia una deslegitimación de la propia autonomía andaluza y de sus instituciones.

---

## 5. SATISFACCIÓN DE ASPIRACIONES Y NECESIDADES.

---

### 1. *En el plano orgánico e instrumental*

El subsistema político andaluz determinado por la Constitución y el Estatuto nació para satisfacer aspiraciones y necesidades colectivas de los andaluces. Las primeras eran nuevas, la voluntad de autonomía la principal, las segundas eran viejas, preteridas o desatendidas históricamente por los poderes centrales: la superación del subdesarrollo, de la emigración y de la plaga tradicional del paro. Y como dijimos en el esquema inicial, las unas se desenvuelven en el plano orgánico e instrumental y las segundas en el material o finalista.

En el primer plano, la satisfacción de aspiraciones que perseguía la autonomía andaluza tenía como elementos primordiales las facultades y competencias de la Comunidad fijadas en el Estatuto, los traspasos adecuados de las mismas a Andalucía por parte de Estado en su proceso de descentralización política, y la ejecución de ellas por la Junta. Esos tres eslabones del proceso autonómico debían de configurarse de manera fundamental a través de los siguientes órdenes de actuación.

- A- Formación de un subsistema político eficaz con las instituciones de la Junta y los partidos con representación parlamentaria.
- B- Capacidad reivindicativa para la consecución de las competencias estatuidas y ejercicio efectivo de las competencias traspasadas.
- C- Producción legislativa de calidad, para la creación de un orden jurídico autonómico y de un "Derecho propio" de Andalucía.

### 1.1. *El subsistema político andaluz*

#### 1.1.1. Evolución y rasgos de las fuerzas parlamentarias

Separamos dos grupos de partidos, el de los más débiles, (PCA) IU y (PSA) PA, y el de los dominantes PSOE y (AP) PP. Dos puntos claves. Primero: no ha habido cambios relevantes en las dos primeras fuerzas, ni entre ellas, de principio a

fin de un proceso de seis elecciones autonómicas. IUCA y PA quedan tras las elecciones del 12 de marzo de 2000 prácticamente donde sus partidos predecesores quedaron tras las primeras elecciones autonómicas de 1982. Nueve diputados obtuvo el PCA en éstas y 6 ha obtenido IUCA en las últimas. O sea, tras pasar por los altibajos de cuatro elecciones –con 19, 11, 20 y 13 diputados–, IUCA queda tras las últimas por debajo de la primera cota alcanzada por el PCA. Por su parte, el PSA obtuvo 3 diputados en las primeras elecciones andaluzas, de 1982, y 5 ha obtenido el PA en las de 2000, aunque su inestabilidad interna crónica a causa de su crisis endémica provocará una escisión en su Congreso último que lo condena a volver a los 3 diputados originarios, tras haber obtenido en las cuatro elecciones restantes (de 1986, 1990, 1994 y 1996) 2, 10, 3 y 4 diputados, respectivamente.

O sea, ni el andalucismo ni la izquierda en torno al PCA han logrado estabilidad ni despegarse de los resultados originarios obtenidos en las primeras elecciones para el Parlamento andaluz. Y dato significativo, los resultados de las elecciones de 2000, dando 6 diputados a IUCA y 5 al PA, son los que más han acercado por segunda vez a ambos partidos. La primera vez fue en las elecciones de 1990: 11 escaños el primero y 10 el segundo.

La única variación de entidad que se ha producido en la evolución de los partidos que operan en Andalucía, y única tendencia de importantes consecuencias potenciales, en cuanto puede conducir a la primera alternancia en el poder en la Junta, ha concernido a la dialéctica electoral entre el centro-izquierda y el centro derecha, PSOE y PP actualmente, como apéndices andaluces de estos partidos estatales. El fenómeno de cambio que se ha producido entre ambas fuerzas en los veinte años de autonomía andaluza puede describirse como un sostenido proceso, bastante simétrico, de descenso de la primera y ascenso de la segunda, en la historia de seis elecciones autonómicas andaluzas. Al respecto, los datos son eloquentes. En las primeras elecciones autonómicas, de 1982, los predecesores del PP, UCD y AP, sumaron 32 diputados, y el PSOE logró 65. En las últimas elecciones celebradas, las de 2000, el PP obtuvo 46 diputados autonómicos y el PSOE andaluz 52. De 1982 a 2000, pues, la derecha ha ganado 14 escaños en nuestro Parlamento y el PSOE ha perdido 13. Es consistente ese sube y baja, por tanto, e in cuestionable la simetría en ambos movimientos.

El gran momento de inflexión del subsistema andaluz se da en las elecciones de 1994, en las que el PP obtiene 41 escaños, subiendo 15 respecto a las elecciones anteriores, de 1990, y el PSOE baja a 45, perdiendo la extraordinaria cifra de 17 diputados respecto a los comicios autonómicos anteriores. El giro fundamental del subsistema andaluz “cuasi-unipartidista”, que databa de 1982, hacia el actual bipartidismo tuvo lugar, pues, en 1994. En las excepcionales elecciones andaluzas

siguientes, las de 1996, en cuanto comienza la gran caída de IUCA, y el PSOE sólo remonta 7 escaños y el PA sólo uno, puede afirmarse que cristaliza la pérdida de posiciones de la izquierda andaluza en su conjunto<sup>11</sup>.

Es esa la única modificación real en la correlación de fuerzas dentro del Parlamento andaluz. Los dos partidos menores prácticamente no se han movido, sino que han andado en círculo, aunque uno en suave zigzag (PSA-PA) y el otro en dientes de sierra (PC-IU). Cabe subrayar ese rasgo diferencial entre esas dos frustraciones circulares recorridas en veinte años de Estatuto por el andalucismo y por la izquierda nucleada en torno al PC. En virtud de ello, el proceso del primero se ha caracterizado por el estancamiento general de su electorado autonómico, como refleja el tan parecido número de diputados obtenidos en cinco de las seis elecciones andaluzas: 3, 2, 3, 4, 5 (finalmente reducido a 3, lo que cierra el anillo de retorno al principio). Sólo en las elecciones de 1990, el PA rompe esa inercia de empantanamiento y logra 10 diputados. Interesa constatar que tal salto ocasional, de 8 escaños arriba, coincide con el primer bajón de IUCA de 8 escaños. Simetría en ese sube y baja que conduce a unos insospechados vasos comunicantes entre los electorados de ambas fuerzas. Es indudable que la que subió se nutrió de la que bajaba, sustancialmente, ya que no pudo hacerlo ni del electorado del PSOE ni del de la derecha (entonces AP), pues el primero ganó dos escaños, pasando de 60 a 62, y la segunda bajo solo dos, pasando de 28 a 26.

Y si lo que ha caracterizado a la historia electoral del PA ha sido el estancamiento de su representación en el Parlamento andaluz –excepcionalmente rota una sola vez–, lo que singulariza a la evolución del PCA-IUCA es la volatilidad de la suya: de 9 diputados pasó a 19, de 19 a 11, de 11 a 20, de 20 a 13, de 13 a 6. La inestabilidad ha sido permanente. Ni una sola vez se sostiene su valor de unas elecciones a otras. Lo que refleja una constante crisis llena de altibajos. Mientras que lo que denota la evolución del PSA-PA es el resultado de una profunda crisis previa al ciclo de seis elecciones autonómicas, nunca superada.

En efecto, la explicación de tan diferente historial de los dos partidos menores del Parlamento andaluz estriba en que la parapeleja política del andalucismo fue debido a que su crisis más honda se produjo antes del comienzo de la autonomía andaluza, en el año anterior a las primeras elecciones andaluzas de 1982: crisis

11. Ver, Informe sobre la evolución de la opinión pœblica en Andalucía, 1978-1987, IESA, 1997; Estudio post-electoral generales y autonómicas Andalucía, 1996, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1996; Octavio Salazar Benitez, "Las elecciones andaluzas de 12 de marzo de 2000", Cuader nos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Il Época, nº 32 (Verano del 2000), Universitat de Valencia.

profunda del andalucismo provocada por el despilfarro, en una nefasta operación política con el Gobierno de Suarez, del gran triunfo alcanzado por el PSA en las elecciones generales de 1979, en las que obtuvo 5 diputados en el Congreso español, y crisis nunca superada, debido a la incapacidad de renovar la dirección del partido. Por el contrario, la línea de quiebra constante de una elección a otra de la izquierda en torno al PC tuvo su causa en que la primera crisis de éste estalla después de las primeras elecciones autonómicas andaluzas, en concreto tras las elecciones generales del mismo año de 1982 (momento de apoteosis del PSOE), y porque cuatro años después la crisis es remontada gracias a la creación de IUCA y al liderazgo de Julio Anguita (paso de 9 a 19 escaños en el Parlamento andaluz). En la constante disrupción de esta fuerza, la marcha a Madrid del líder andaluz como secretario general del PCE provoca la primera caída de IUCA, en 1990 (paso de 19 escaños a 11), remontada con la crisis general del PSOE a partir de 1993, lo que propicia el mayor triunfo de IUCA, en las elecciones andaluzas en las de 1994: 20 escaños, que a su se volatilizan en las elecciones andaluzas de 1996 (paso de 20 a 13), por grave error de Rejón inducido por Anguita, en su estrategia de “las dos orillas”. Esa volatilidad se acentuará en negativo con la crisis final del anguitismo entre 1998 y 2000.

En resumen, la crisis del partido andalucista precedió a la creación del Parlamento andaluz y nunca ha sido superada después, sino reproducida periódicamente, de ahí el estancamiento de su representación parlamentaria. Por el contrario, la suma de las crisis del PCE, primero, y luego la de IUCA, se dan dentro del desarrollo autonómico y lo ocupan plenamente, de ahí la permanente volatilidad de su representación de una legislatura a otra.

### 1.1.2. Del “unipartidismo” al bipartidismo

Si el poder de los grandes partidos es una pieza tan central como crítica en una democracia, la autonomía andaluza está severamente marcada por ese tipo de poder bifurcado en los últimos quince años. Antes, en las tres primeras legislaturas de nuestra autonomía, de 1982 a 1994, las mayorías que el PSOE obtuvo en las elecciones andaluzas fueron tan absolutas –con 60, 60 y 61 escaños –, y quedaba el siguiente partido, primero de la oposición, tan alejado del partido gobernante –a ¡43, 32 y 34 escaños de distancia!– que se daba un monopolio parlamentario-gubernamental del PSOE. Lo cual autorizaba a hablar de “cuasiunipartidismo” o de “unipartidismo”<sup>12</sup>, o sea, de sub-régimen de un solo partido gobernante-legislador a efectos prácticos, producto de la restricción o deformación del régimen parlamentario en nuestra Comunidad, o racionalización patológica, en definitiva, de nuestro parlamentarismo.

12. Antonio J. Porras Nadales, “La institucionalización de la Junta de Andalucía”, cit., pags 44 y 56.

El capital papel coadyuvante que jugaron en la formación de ese “régimen andaluz” la crisis del andalucismo y las de la izquierda comunista fue claro: operó “una eficaz estrategia de absorción centrípeta del pluralismo con la fagocitación por el PSOE de cuadros y sectores tráfugas procedentes del Partido Andalucista y del Comunista, manteniéndose tan sólo oposiciones radicales por sectores minoritarios, principalmente jornaleros”<sup>13</sup>. Todo ello conllevaba una pérdida de la centralidad que correspondía estatutariamente al Parlamento andaluz y una merma democrática, en primer lugar, por el adelgazamiento creciente del pluralismo político-ideológico en la institución representante del pueblo andaluz, y en segundo lugar, y no menos importante, por el alejamiento entre esa representación y el pueblo representado. En efecto, “el precio se ha pagado en falta de flexibilidad, aislamiento y dificultades para conectar con los ciudadanos andaluces”<sup>14</sup>.

Y cuando el malsano “unipartidismo” –con reflejos perversos en la producción legislativa y creación de un Derecho propio, como veremos– quiebra, en las elecciones de 1994 y 1996, se pasa a implantar un estéril bipartidismo de confrontación, al servicio en la mayor parte de su actividad de los intereses estatales de los dos grandes partidos.

En base a la historia del PSOE como partido estatal hegemónico en Andalucía, a los repetidos fracasos en un proceso irreversible de los dos partidos menores, y desde el fenómeno último de ascenso de la derecha, desde 1994, hay que repensar, por tanto, la evolución y el sentido del autogobierno andaluz. A partir de ese enfoque será posible entender mejor también el hecho de que Andalucía se halle hoy, respecto a los pueblos de España y la Unión Europea, comparativamente en la misma posición en que estaba cuando comenzó su proceso autonómico: en los últimos lugares en cuanto a desarrollo socio-económico y progreso cultural, e incluso en regresión respecto a los años fundacionales de la autonomía en conciencia de pueblo y en fuerza identitaria.

En congruencia con esa línea histórica, la evolución en el momento actual del subsistema político andaluz indica una agudización de las tres tendencias dominantes desde las elecciones autonómicas de 1994: a) fortalecimiento del bipartidismo, que se acentuará en las próximas elecciones, a juzgar por la encuesta de la Confederación de Empresarios Andaluces (CEA), que da una nueva reducción de la distancia entre PP-A y PSOE-A, a costa del PA y de IUCA; b) persistencia de la inestabilidad interna y confirmación de la debilidad crónica de los dos partidos menores, con pérdida de 14 diputados por IUCA desde 1996 y una nueva escisión del PA

13. *Idem*, pag. 50.

14. Manuel Bonachela, “El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *El Estatuto de Andalucía*, II. El Parlamento, editorial Ariel, Barcelona, 1990, pag. 220.

que le amputa dos escaños, retrotrayéndolo así al PSA de las primeras elecciones autonómicas; y c) el eje del discurso político al uso y de la dialéctica parlamentaria es, la confrontación permanente entre las expresiones andaluzas de los dos grandes partidos estatales, PSOE y PP.

Eso impide que el gobierno andaluz se concentre en los graves problemas andaluces, así como en la potenciación de la unidad e identidad. La política andaluza sufre un deslizamiento constante hacia la lucha que a escala estatal mantienen los dos partidos mayores, con lo que se desnaturalizan las instituciones de la Junta. Con demasiada frecuencia, el partido gobernante las maneja como plataformas de propaganda propia contra el adversario global. Y ambos contendientes se enzarzan en discusiones ajenas a los intereses de Andalucía, sobre eventos y escándalos inscritos en estrategias estatales.

El signo más claro de la negativa evolución de la autonomía andaluza ha sido así su estatalización, en sus tres primeras legislaturas bajo el partido estatal hegemónico, y en las últimas mediante un bipartidismo creciente, adornado de modo un tanto pintoresco con un enfermizo partido "nacionalista", sobre el que se sostiene, precariamente hoy, por un escaño, la gobernabilidad.

El cuadro de tendencias descrito expresa el desarrollo de un modelo cada vez más alejado del deseable, plural y equilibrado en fuerzas de ámbito estatal y autóctonas, capaz de centrarse en la problemática andaluza y en una producción legislativa adecuada para configurar un orden jurídico cada vez más propio, completo y actualizado, que sea el principal espejo de la calidad de nuestro autogobierno. El subsistema político que en virtud del Estatuto forman las instituciones de la Junta no está acompañado por un subsistema de partidos<sup>15</sup>, sino por un deforme conjunto de dos muy grandes y tres muy pequeños, final en el que ha desembocado el curso de la autonomía andaluza, fallidas las promesas iniciales de una partido andalucista con poder para equilibrar el juego político y poner el contrapeso autóctono a los partidos estatales y de una fuerza de izquierda capaz de enriquecer y dar vigor a la democracia andaluza.

15. Como observó un estudioso de esta temática, en Andalucía "la política estatal se realiza de manera "microscópica", siendo un bastión fundamental para el desarrollo de la política estatal" (Fernando Fernández-Llebrez González, *La indiferencia democrática. Democracia y abstención en Andalucía, 1982-1996*, Universidad de Granada, 1996, pag. 116). De ahí "la dificultad de hablar de un subsistema de partidos" en ella (Francesc Pallarés, "Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral", *Revista de Estudios Políticos*, nº 71, Madrid, 1991).

### 1.1.3. La experiencia de los dos últimos ejercicios

Como constatación final de lo expuesto, vale verificar la especial diferencia que en el terreno de los partidos andaluces representó 2001 respecto de 2000. La comparación refleja que uno vivió de las frustraciones que dejó el otro. En septiembre de 2000 había por delante, para los meses siguientes, tres decisivos cónclaves –el de IUCA, el del PA y el del PSOE andaluz–, de cada uno de los cuales podía esperarse la renovación interna del partido y del conjunto de los tres la regeneración de la vida política andaluza y un nuevo rumbo del autogobierno andaluz. Las tres esperanzas dieron al traste. Todo quedó peor. El aferramiento al poder del aparato del PCA malogró la mejor ocasión de IU-CA para revitalizarse y potenciar su papel, mediante una integración justa de los críticos (un 47% de la coalición) en la dirección y las tareas parlamentarias. Por su parte, el PA, celebró un congreso autodestructivo sin precedentes, cuyas consecuencias últimas se han materializado, con la descomposición del grupo parlamentario andalucista y su reducción a tres diputados, de los cinco iniciales (Pacheco y Chamorro ha formado un grupo mixto): regreso esta vez del PA a la exigua representación parlamentaria que lograra hace diecinueve años en las primeras elecciones autonómicas el PSA. Por lo que respecta al PSOE andaluz, siguió su línea continuista, regido por la misma oligarquía interna, tras su Asamblea regional de finales de 2000, inmune a toda renovación, sin surtir efecto sustantivo alguno sobre él la nueva consigna del “cambio tranquilo”, surgida del 35 Congreso estatal. Y si se mira a la derecha, tampoco ha habido la renovación esperada desde las últimas elecciones autonómicas, tan sustanciosas y prometedoras para el PP, sino empatanamiento en torno a un liderazgo cuyas características y funcionalidad no parecen avalar los manuales de estrategia política.

Desde el comienzo de esta legislatura, pues, lo que habido ha sido un retroceso en la calidad y horizontes del autogobierno andaluz, tanto más negativo en cuanto la anterior legislatura la Junta tampoco estuvo a la altura de las aspiraciones y necesidades de la sociedad andaluza, ni cubrió la cuota mínima en la superación de los déficit que padecemos, en términos comparados respecto a la media de España y Europa. Se pierde ya en la memoria aquel tiempo en que Andalucía fue única en su proceso estatuyente, por su empuje colectivo, su crucial influencia sobre el poder constituyente español y el rango conseguido en el Estado autonómico, gracias sobre todo al plus democrático, no igualado por ninguna de las tres “nacionalidades históricas”, de su primer referendun, el de 1980, mérito de sobra para el autogobierno pleno, que no tardó en palidecer y distorsionarse ni siquiera una legislatura.

## 1.2. *Capacidad reivindicativa de la junta para la consecución de las competencias estatuidas*

El panorama que en un informe de 1991 sobre la autonomía andaluza dibujó quien recientemente ha cumplido su mandato de Presidente del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz Villalón, ilustra acerca del tono general de la actividad de la Junta de Andalucía, en un primer periodo (1982-1993) en el que al hecho de estar dirigida por un PSOE plenamente hegemónico, en tres legislaturas de mayorías absolutas, se sumaba la circunstancia de que el Gobierno central era del mismo signo político, y disfrutaba de igual tipo de hegemonía. El informe incluía, los tres niveles de la actividad esencial de la Junta, que tratamos en este y siguiente epígrafe: a) la acción reivindicativa primordial de traspasos de competencias; b) la impugnación de las normas estatales lesivas para el Estatuto andaluz, lo que implicaba bajar a la arena de la conflictividad competencial; y c) el ejercicio efectivo de las competencias asumidas mediante, sobre todo, un desarrollo adecuado de la potestad legislativa, que está en la esencia misma del autogobierno.

“Et in Arcadia ego” –comenzaba irónico el autor del informe–. Andalucía ha dado de nuevo en 1990 la imagen de sí misma a que nos tiene acostumbrados desde 1980: La Comunidad pacífica de la imperturbable mayoría absoluta, de disciplinados relevos en la Presidencia, de inapreciable conflictividad competencial, y cada vez menor actividad legislativa. La marca convencional de identidad de la autonomía política, la potestad legislativa, ocupa un lugar muy secundario en el ejercicio de las competencias autonómicas en 1990<sup>16</sup>. Era el primer año de Manuel Chaves como Presidente de Andalucía, tras las elecciones autonómicas de 1990.

En el epígrafe siguiente, desarrollaremos ese plano sustancial para la “identidad de la autonomía política” que es el ejercicio de la potestad legislativa, en especial en las tres primeras legislaturas de mayorías absolutas. Aquí toca decir que sólo en la primera de ellas puede hablarse de combatividad reivindicativa de la Junta en reclamación de competencias, pero aún así esa actitud se truncó pronto, porque el Gobierno español del propio PSOE reaccionó provocando al comienzo del segundo año de la legislatura la dimisión del primer Presidente de Andalucía, Rafael Escuredo. Lo que quiere decir que ya en el inicio mismo de la autonomía andaluza el Gobierno central y el partido en el poder cercenaron la incipiente beligerancia de la Junta en el plano competencial. Con la tercera legislatura,

16. Pedro Cruz Villalón, “Andalucía”, en Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1990, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona 1991, pag. 57.

primera de Manuel Chaves como Presidente, se acentúa la "Arcadia" autonómica andaluza, feliz y pacífica en su dócil sometimiento al aparato central del PSOE, precisamente en las épocas decisivas en que las dos autonomías de nuestro mismo rango, Cataluña y el País Vasco, se empleaban a fondo en la lucha por las competencias propias y contra las leyes de Base del Estado, restrictivas de los poderes autonómicos, cubriendo el período más intenso de conflictividad competencial y de intervención del Tribunal Constitucional.

En tal orden de cosas y en el período decisivo en la formación del Estado autonómico, se da la otra prueba madre –junto a la anemia en la reivindicación de competencias–, de la laxitud con que se construía la autonomía andaluza, tan en contraste con el brío del período fundacional (1977-1982), y tan despegada ya Andalucía de la vanguardia de la lucha autonómica en la que estuvo entonces.

"De las 166 sentencias por las que el Tribunal Constitucional ha resuelto las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el período comprendido entre 1981 y 1987, sólo una ha puesto fin a una situación conflictiva entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado", mientras que sólo para Cataluña "el Tribunal Constitucional ha dictado 76 sentencias resolutorias de controversias competenciales"<sup>17</sup>. A lo que hay que añadir, como otro seña de la pasividad de la Junta en terreno tan esencial para la autonomía, el que no recurriera de inconstitucionalidad en ese período ni una sola ley estatal, "frente a las 27 leyes estatales impugnadas por Cataluña"<sup>18</sup>. Luego, desde 1990, la sumisión y apocamiento de la Junta, ya presidida por Chaves, en ese terreno crucial del desarrollo autonómico, llega a extremos curiosos. Ejemplo: "En 1991, la Junta aparece como co-recurrente en el conflicto por el que se impugna el Reglamento de la Ley de Costas, así como en el interpuesto frente a diversos Reales Decretos sobre el control meteorológico", pero es muy llamativo y de lesa incongruencia que "en ambos casos, la Junta se haya dirigido sólo contra el desarrollo reglamentario de estas materias, sin sumarse a los recursos de inconstitucionalidad de las respectivas leyes"<sup>19</sup>, presentados por otras Comunidades.

En un informe sobre la Comunidad Autónoma andaluza realizado sobre el año 1992, tercero de la primera legislatura de Manuel Chaves, el autor reconoce como

17. Manuel José Terol Becerra, "Crónica de las situaciones controvertidas que han enfrentado al Estado con la Comunidad Autónoma de Andalucía entre 1981 y 1987", Administración de Andalucía. RAAP, nº 4, octubre - diciembre de 1990, pag. 95.

18. Idem, pag. 96.

19. Pedro Cruz Villalón, Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona, 1992, pags 41, 42.

“tónica que ya puede calificarse de tradicional” el mínimo número de “controversias planteadas entre el Estado y la Comunidad andaluza”<sup>20</sup>. La “tradicción” continua en 1993, en el que “la conflictividad de Andalucía ha sido muy escasa, por no decir nula”, según revela otro informe<sup>21</sup>. Y junto a la inacción de la Junta contra leyes estatales, lo contrario no ocurre: el Gobierno central del PSOE pone en marcha con frecuencia recursos de inconstitucionalidad contra leyes andaluzas<sup>22</sup>.

En el año 1994 estalla la más supina contradicción en la línea de comportamiento de la Junta respecto al Gobierno central en cuanto al traspaso de competencias. Habiendo sido plana, como hemos comprobado, la acción reivindicativa del Gobierno de Chaves en ese terreno durante cuatro años –aquellos, precisamente, en que por disfrutar de mayorías absolutas el PSOE en el Estado y Andalucía hubieran sido los más propicios para impulsar los traspasos a Andalucía–, de súbito se desencadena el ansia de exigencias competenciales del Presidente de la Junta y su angustia por superar los clamorosos atrasos en la materia: apenas iniciado el primer período de sesiones del año, comienzos de febrero, reclama al Gobierno central un paquete de nada menos que 40 nuevas transferencias<sup>23</sup>. ¿Qué momento es, para que sea satisfecha en alguna medida tal desesperación autonomista? El peor: el PSOE ha perdido la mayoría absoluta en el Congreso en las elecciones generales del año anterior; González tiene que pactar con los nacionalistas catalanes y vascos para gobernar en minoría; Cataluña y el País Vasco han abierto un nuevo frente reivindicativo en respuesta al avance competencial de las Comunidades de vía lenta que se viene materializando desde los Pactos Autonómicos de 1992 entre PP y PSOE; será el segundo año negro del PSOE, cubierto por las oleadas de escándalos, corrupción (casos Roldán y Mariano Rubio, dimisiones de los Ministros de Interior y de Agricultura y del portavoz del PSOE en el Congreso, Carlos Solchaga); el partido en el poder del Estado cruje entre la crisis interna, el acoso externo y la presión de los nacionalistas para cobrar los apoyos parlamentarios; bajo tales condiciones, la fiebre reivindicativa de la Junta de Andalucía resulta estéril y patética: nunca estuvo en peor situación el Gobierno central del PSOE para atender a reclamaciones competenciales andaluzas, ni podía pretender Chaves alinearse con las autonomías principales de la vía rápida en la nueva ofensiva abierta por éstas para avanzar en el autogobierno y mantener las distancias con las autonomías del 143; el tiempo perdido por Andalucía en la carrera competencial del Estado autonómico durante toda la primera legislatura de Chaves y gran parte de la

20. Francisco López Menudo, Informe Comunidades Autónomas, 1992, IDP, Barcelona, 1993, pag. 77.

21. Idem, InformeÉ., 1993, Vol. 1, IDP, Barcelona, 1994, pag. 111.

22. Ver Idem, idem, y Manuel José Terol Becerra, art. cit., pag. 96.

23. ABC, 3 de febrero de 1994.

anterior, más de seis años, era irrecuperable. Tan baldíos como el de febrero fueron los intentos siguientes de Chaves, en el mismo año de 1994, reclamando las competencias dormidas, y tanto años en el olvido. Incluso fueron más melodramáticos y estaban más llamados al fracaso, dado que el PSOE perdió la mayoría absoluta en el Parlamento andaluz con las elecciones autonómicas de 12 de junio de 1994, y le esperaba la legislatura más tensa de su historia, con un Gobierno de minoría y sufriendo la famosa “pinza”. Durante la defensa de su programa de gobierno en la sesión de investidura de 19 de julio, el candidato Manuel Chaves “sorprendió a su propio grupo parlamentario por el planteamiento de sus demandas autonomistas y por la constante utilización de un tono reivindicativo”<sup>24</sup>. Trataba de ganar a IUCA para un pacto de gobierno. En su toma de posesión el 1 de agosto, el reelegido Presidente de Andalucía para una legislatura inviable –patológica elección causada por la aplicación del nefasto artículo 37 del Estatuto–, y en presencia el vicepresidente Serra, vuelve a su estéril carga sobre el gobierno central en demanda de más autogobierno para Andalucía, “extrayendo todas las potencialidades del Estatuto”, manteniéndola en la posición de “comunidad histórica” y anunciando “el impulso de nuevas transferencias”. Desde su cualificada presencia, Serra se mostró favorable a las peticiones de Chaves, comprometiéndose a “ahondar las transferencias que se deduzcan de una lectura compartida del Estatuto de Autonomía”<sup>25</sup>. No pasó de un buen deseo y frase de cortesía: dos años después, el PSOE perdía el control del Estado y se abría a la mayor crisis de su última historia, en la que quedaría severamente inmersa y afectada la autonomía de Andalucía.

Tras la excepcional, por breve e infecunda, cuarta legislatura andaluza (1994-1996), en la quinta (1996-2000), con gobierno de coalición PSOE-PA y el nuevo fenómeno de la “confrontación” con el PP que gobierna ya en Madrid, se reanuda bajo nuevo signo la ya estéril acción reivindicativa de la Junta, renovado el insólito “andalucismo” del presidente Chaves, con nueva fiebre de competencias pendientes de traspaso y andanadas anuales de recursos de inconstitucionalidad contra las leyes estatales, sobre todo las de Presupuestos<sup>26</sup>. Ello expresaba, en la tercera Presidencia de Chaves, el nuevo papel instrumental que juega la autonomía andaluza en manos del PSOE, en el contexto de la nueva situación española, con el Gobierno central ahora en poder del partido rival.

Con ello, durante la quinta legislatura andaluza y los dos años que llevamos de la sexta, se ha redondeado la paradoja que ha dominado y minado al autogobierno

24. Diario El País, 20 de julio de 1994.

25. Idem, 2 de agosto de 1994.

26. Ver, Informe Comunidades Autónomas 1998, Vol. I, IDP, Barcelona, 1999, pag. 112.

andaluz desde sus comienzos, siempre bajo el mismo partido gobernante: cuando se pudo obtener, en las tres primeras legislaturas, un flujo rápido y eficaz de trasposos de competencias –por gobernar con mayorías absolutas el mismo partido en el Estado y Andalucía–, no se logró, ni siquiera se intentó, al menos desde que Chaves gana en 1990, debido al servilismo y subordinación de la Junta al Gobierno español bajo el PSOE; y cuando en las dos últimas legislaturas, ya bajo el clima de la “confrontación”, la Junta reivindica incesante las competencias pendientes al Gobierno central, tampoco se logran los trasposos de ellas, porque ahora los bloquea el adversario que gobierna el Estado. Cuando se pudo no se quiso, cuando se quiere no se puede.

Resultando al día de hoy, en virtud de la serie de contradicciones que ha castigado a nuestro autogobierno, que Andalucía, al cabo de veinte años de aprobarse el Estatuto, aún carece del siguiente importante haz de competencias, perentorias las primeras y vitales las siguientes: las de Políticas Activas de Empleo, Policía Autonómica, cuencas hidrográficas, en especial la cogestión de la del Guadalquivir, y el Instituto Social de la Marina, además de flecos de las competencias de Justicia, tardíamente traspasadas.

En particular, la carencia de las políticas activas de empleo, que ya tienen transferidas las restantes Comunidades Autónomas excepto tres, constituye el epítome más fiel de las patologías sufridas por la autonomía andaluza. En efecto, sólo desde una enfermedad crónica puede explicarse que la Comunidad Autónoma de España más castigada por la lacra del paro y por ello más necesitada de incorporar a su autogobierno las políticas estatales para combatirlo, vaya a ser de las últimas, sino la última, en recibir esas políticas. Que ya las disfruten desde hace años como propias las Comunidades Autónomas más opulentas de España (País vasco, Navarra, Cataluña y Madrid) es un agravio flagrante a Andalucía, y no sólo infligido desde el Estado, sino desde la propia Junta, que esperó, exactamente, a que el PSOE perdiese el Gobierno central para reclamar a éste con intensidad dichas competencias, o sea, en 1997<sup>27</sup>.

### *1.3. Producción legislativa y formación de un derecho propio de Andalucía*

El concepto de autogobierno remite esencialmente al ejercicio de la potestad legislativa, seña de identidad básica de la autonomía política. Por el número y calidad de las leyes aprobadas ha de juzgarse, pues, de manera primordial, a una Comunidad Autónoma. La condición fundamental para la satisfacción de las aspiraciones y necesidades colectivas que determinan la existencia de un Estatuto, del Estatuto andaluz en concreto, es “la construcción de un ordenamiento jurídico pro-

27. Ver, Informe Comunidades Autónomas 1997, IDP, Barcelona, 1998, pag. 101.

pio, capaz de ofrecer el marco de referencia de las acciones subsiguientes, a la par que las señas de identidad de la autonomía política ejercida<sup>28</sup>. Es la acción del Parlamento la que debe sustentar la legitimidad de la autonomía, mediante el debate y su función central, la producción de leyes.

Pero, leyes verdaderas, sustantivas. Es decir, la formación de un Derecho propio de Andalucía no se logra mediante el tipo de leyes que lo son sólo por el nombre y el procedimiento seguido para aprobarlas, pero que carecen del contenido sustancial que demanda su rango. Entran en esa seudolegislación las leyes llamadas singulares, de artículo único y otras de estirpe reglamentaria, más las que se dan para retocar las existentes. Pues bien, como un autor constata, en Andalucía, "en muchos casos –sobre todo en los últimos años– las leyes se limitan a modificaciones puntuales de otras, o contemplan, no regulaciones más o menos generales, sino meros actos singulares, como la autorización de enajenación de un inmueble, la concesión de un crédito extraordinario, o la creación de entidades sin inclusión de regulación (una empresa pública, una Universidad, o un Colegio profesional)"<sup>29</sup>. Para otro autor, desde 1986 –es decir, desde la segunda legislatura– observamos cómo se ha ido produciendo un giro en la actividad legislativa del Parlamento Andaluz. Ha dejado de elaborar normas de marcado contenido político y ha comenzado a dictar leyes de carácter más técnico, y en algunos caso de contenido casi reglamentario". El mismo añadía: "carece de sentido utilizar la potestad de hacer leyes para copiar las estatales, caso de la ley del Defensor del Pueblo Andaluz, o para producir normas vacías de contenido real, caso de la ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía". Y finalizaba preguntando, en 1992: "¿A qué se debe esta falta de iniciativa legislativa. Las respuestas posibles son varias, pero todas ellas de marcado significado político, constancia del papel secundario que la potestad legislativa propia está ocupando hoy en nuestra Comunidad Autónoma"<sup>30</sup>. En otro estudio sobre la materia se resalta "que la producción normativa propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido realmente escasa en el importante ámbito de sus competencias sobre los diversos aspectos generales del Derecho Administrativo, quedando casi limitada a la ley de 1983, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma"<sup>31</sup>. Se ha indicado, en particular, el declive de la producción de leyes en la década pasada: "el relativo apaciguamiento

28. Francisco López Menudo, en *idem* 1992, edición 1993, pag. 72.

29. Tomás Requena López, en la obra colectiva. *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Junta de Andalucía. Consejería de Relaciones Institucionales, Sevilla, 2001, pag. 46.

30. J. Luis García Ruiz, *El Derecho Propio de Andalucía*, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez, 1992, pags 122 a 124.

31. Eduardo Hinojosa Martínez, "Evolución y estado competencial actual de la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Administración Andaluza, RAAP*, nº 34, abril-junio 1999, pag. 281.

sufrido por la iniciativa legislativa del Parlamento andaluz a partir de comienzos de los años noventa<sup>32</sup>. Constatación que se repite en especial para el último año de la década, hablándose de “el contexto de cierta atonía que ha caracterizado el arranque de la actividad parlamentaria en esta VI Legislatura andaluza”<sup>33</sup>. La atonía culminó en agotamiento: sólo una ley se aprobó en el ejercicio del año 2000, la que era inevitable, la del Presupuesto de la Junta.

### 1.3.1 Algunos datos y balances de aproximación

Durante las cinco legislaturas pasadas, de 1982 a 2000, el Parlamento andaluz aprobó el siguiente número de leyes, por año y legislatura (con el primer año de cada una compartido con el anterior):

1982 - 4	1986 - 8	1990 - 6	1994 - 7	1997 - 8
1983 - 9	1987 - 11	1991 - 3	1995 - 5	1998 - 11
1984 - 13	1988 - 10	1992 - 4	1996 - 9	1999 - 17
1985 - 9	1989 - 4		1993 - 9	2000 - 1
—	—	—	—	—
35	33	22	21	37
TOTAL = 138 leyes.				

Frente a esa producción legislativa bruta del Parlamento andaluz desde 1982:

el Parlamento catalán, funcionando desde dos años antes, 376 leyes;  
 el Parlamento vasco, funcionando desde dos años antes, 240 leyes;  
 el Parlamento gallego, funcionando meses antes que el andaluz, 190 leyes.

Muestra de Comunidades de vía lenta, de rango inferior a Andalucía, funcionando un año o más después:<sup>34</sup>

Parlamento de Aragón - 194 leyes;  
 Parlamento de Canarias - 159 leyes;  
 Parlamento de Valencia - 169 leyes.

32. Antonio Porras Nadales, “Crónica parlamentaria”, Administración Andaluza. RAAP, nº 13, enero-marzo 1993.
33. Manuel Medina, “Crónica parlamentaria”, Administración Andaluza, RAAP, nº 39, julio-septiembre 2000.
34. Resultados extraídos de Informe Comunidades Autónomas, IDP, Barcelona.

Naturalmente, en todos esos casos y los demás, para aquilatar debidamente la calidad de las producciones legislativas hay que depurarlas todas, separar el trigo de la paja, las leyes sustantivas, innovadoras, de contenido normativo propio de un Parlamento, de toda la gama de leyes engañosas que hemos visto (singulares, de casos particulares, de artículo único, de calaña reglamentaria, simplemente modificativas de otras anteriores, etc ), y llegar así desde la producción legislativa bruta a la neta. Un autor que hizo el cómputo de la producción legislativa andaluza en relación con las de las 16 Comunidades restantes entre 1880-1995, situaba a Andalucía en el cuadro de la producción bruta en el lugar décimo cuarto, sólo delante de Extremadura, Castilla La Mancha y la La Rioja, y la ascendía después de una acción depuradora invisible al cuarto lugar en el cuadro de la producción neta, en el que ascendía nada menos que 10 puestos, situándose sólo tras Cataluña, Galicia y Navarra<sup>35</sup>. Dado que no da a conocer ni el método por el que llega a tal resultado ni la posible fuente, la operación carece de relevancia. Por lo demás, hay resultados en el estudio de referencia poco creíbles en sí mismos, siempre desde la documentación que poseemos y de su lectura general. Por ejemplo, que el Parlamento de Cataluña aparezca con 181 leyes falsas o engañosas, y sólo con 43 leyes "buenas" más que Andalucía, o que Aragón tenga 86 de las primeras y 41 de las segundas. Por otra parte, además de lo invisible del método que conduce a los resultados netos, el método visible no parece riguroso: no es correcto comparar sin más la producción legislativa de autonomías con competencias plenas desde 1980, como la catalana y la vasca, seguidas de la gallega y la andaluza que las alcanzan en 1981, con las diez autonomías de vía lenta, que no amplían competencias hasta más de diez años después, y por lo tanto ven muy reducida hasta entonces las materias sobre las que legislar. Sólo desde esa mera reflexión, los datos dan a Andalucía una calificación en calidad de producción legislativa que en rigor comparado es inferior a la mayoría de la de las Comunidades de vía lenta. Así, parece evidente que Asturias, con 51 leyes de calidad, reales o sustantivas, para territorio y número de habitantes tan incomparables a los de Andalucía, y sin competencias plenas hasta más de diez después que ésta, ofrece una legislación superior a la del Parlamento andaluz, que aparece con 58 leyes de calidad, sólo 7 más que el asturiano. La revisión valorativa vale también para Baleares, con 48 leyes de calidad, Murcia (uniprovincial), con 46, incluso Extremadura, con 44. De esas Comunidades hay que decir que, con relación a su grado de autonomía y capacidad de autogobierno, amén de grandes diferencias territoriales y demográficas, legislaron más que Andalucía. La comparación es más agravante para nuestro autogobierno si la comparación se esta-

35. Antonio J. Porras Nadales, "Quince años del Parlamento de Andalucía", Administración Andaluza. RAAP, 1996, paggs 227 y 228.

blece con autonomías de segundo grado como Navarra y Valencia, que igualan en producción legislativa de calidad a Andalucía, con 58 leyes sustantivas hasta 1995.

Y de 1995 a 2000 la producción legislativa del Parlamento andaluz no sale bien parada, ni en cuantía ni en calidad; un aire de frustración la recorre. Esa es la pesimista impresión, por lo demás, que reflejan los informes más solventes que ejercicio tras ejercicio han ido emanando, desde 1990. En este año, ya se detecta la pauta: el "contenido marcadamente reglamentario de las leyes", como característica de "la obra normativa de la Junta durante 1989", visible ya en los años anteriores de la segunda legislatura, iniciada en 1986<sup>36</sup>. Informe de 1991: "la potestad legislativa ocupa un lugar muy secundario en el ejercicio de las competencias autonómicas en 1990. Apenas seis leyes este año", con una "única novedad legislativa", las demás son leyes de Presupuestos (2), de artículo único, de modificación de otra y de variación electoral<sup>37</sup>. Informe sobre 1992: "La tónica no es otra que la de una escasa producción de leyes formales tratándose con frecuencia de meras leyes singulares, o fórmulas autorizatorias para el Ejecutivo, manifestación, en suma, de una tendencia, cada vez más perceptible, de "administrar legislando", o sea, de utilizar la Ley para cuestiones perfectamente solubles por los modos más o menos ordinarios de la acción administrativa"<sup>38</sup>. Y en el año crítico de 1994, en que el PSOE andaluz pierde la mayoría absoluta y se prepara la dramatización de la autonomía mediante "la 'pinza'", se escribe con alarma sobre lo que no se ha hecho, con alusiones veladas a dependencias externas que lastran el autogobierno andaluz desde su origen: "Urge desarrollar el Estatuto, con ideas endógenas, sin dependencias... Es necesaria una actividad legiferante que aborde asuntos verdaderamente primordiales, en función de las necesidades reales de la colectividad"<sup>39</sup>. Y se insiste con patetismo, al año siguiente, en lo esencial, en lo que nunca ha habido, en pleno caos de la IV Legislatura: "que cada cual practique el sano ejercicio de la autocrítica, teniendo en cuenta que cada día perdido añade lastre a un retraso que esta región no merece. Es preciso desarrollar el Estatuto con normas de verdadero alcance que hagan recobrar a los andaluces la ilusión de su autonomía. Aquella ilusión que demostró tener un ya lejano 28 de Febrero"<sup>40</sup>. En los medios se informa en ese año truculento de 1995, que las 95 leyes aprobadas por el Parlamento andaluz hasta diciembre de 1994 representan sólo el 4,7 % de la producción legis-

36. Pedro Cruz Villalón y Manuel Terol, Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989, Barcelona, 1990, pag. 89.

37. Idem, Informe. 1990, Barcelona 1991, pag. 57.

38. Francisco López Menudo, Informe Comunidades Autónomas 1992, IDP, Barcelona, 1993, pag. 72.

39. Idem, Informe...1994, pag. 135.

40. Idem, Informe...1995, pag. 127.

lativa total de las Comunidades Autónomas, y que las aprobadas en 1995 (6, cinco de ellas no sustantivas) no cubren a la media de siete leyes al año que resulta desde entonces<sup>41</sup>.

Hasta antes de aquella fatal IV Legislatura, la pérdida de la ilusión por la autonomía y la atrofia de la potestad legislativa del Parlamento andaluz se habían producido en paralelo, en virtud de la hegemonía del PSOE durante tres legislaturas y bajo tres Presidentes de la Junta. Desde 1996, continuarán ambos datos, ya bajo la “confrontación” con el PP que gobierna en España tras las elecciones de ese año, que en su doblete andaluz frenan aquí el empuje de la derecha, infligen gran derrota a la izquierda y dan una mayoría relativa al partido de siempre, compensada por cuatro diputados del PA que actuarán con “fidelidad total”<sup>42</sup>.

En el ejercicio de 1999, el Parlamento andaluz alumbró el insólito hecho de aprobar 12 leyes sustantivas (más cinco sin esa calificación), alcanzando así su record de producción legislativa de calidad. Pareció que con ello se rompía la línea tradicionalmente baja de producción normativa parlamentaria en nuestra autonomía. Vana esperanza, ese año fue muy coyuntural. No sólo no habría al año siguiente, en 2000, continuidad, o razonable disminución en la producción legislativa tras ese hito, sino que se batió el record opuesto: ninguna ley sustantiva; tan sólo se aprobó la obligada Ley de Presupuestos de la Comunidad. Y en el ejercicio todavía en curso de 2001, parece que no pasarán de tres las que se aprueben.

---

## 6. LA IDENTIDAD COLECTIVA.

---

No entra en nuestro objeto tratar la identidad en sus componentes étnicos o culturales. Desde nuestro enfoque, que opera en la perspectiva del espacio público, la identidad andaluza se ve en su triple condición de matriz de la autonomía, instrumento o arma fundamental para desarrollarla y elemento de legitimación de las instituciones de la Junta. Es, a la vez, dicho en otras palabras, factor originario, impulsor y legitimador de la comunidad política que forma el pueblo andaluz.

El conjunto social poseedor de la identidad es el sujeto de la autonomía y el titular del autogobierno. Siendo eso así, la legitimidad de los poderes públicos autonómicos decaerá en la misma medida que lo haga la identidad colectiva. Y ciertamente, como afirma un autor, el debilitamiento, que se viene observando en Andalucía, de nuestro “capital identitario, representa un peligro grave de pérdida de legi-

41. El País, 18-5-1995.

42. Ver en parte del documento firmado por los dos partidos el 13 de abril de 1996, recogido en Informe Comunidades Autónomas, 1996, Volumen I, IDP, Barcelona, 1997, p. 110.

timidad para las propias instituciones del autogobierno, cuya razón de ser no es otra que la propia existencia de Andalucía como pueblo y la conciencia de los andaluces como tales<sup>43</sup>.

No hay objeto sin sujeto, autonomía sin pueblo, sin conciencia de serlo y voluntad de autogobernarse. En la medida que el sujeto se debilita, lo hace también el sentido de su autonomía, que tiende entonces a convertirse en un simple aparataje dominado por partidos que lo ponen al servicio de sus intereses y luchas. Cuando el desvanecimiento de la identidad colectiva traspasa un determinado umbral, la autonomía se convierte en retórica y el autogobierno en administración partidista de un Presupuesto, cosa que podrá ser mejor o peor, más o menos beneficiosa para una sociedad, pero que cae fuera de la categoría política y normativa que conocemos con el nombre de autonomía.

Está claro que todos esos peligros se ciernen sobre la Andalucía de hoy, y este no es lugar para detenerse en las encuestas y estudios que lo demuestran. Nuestro interés se centra en resaltar la conexión entre el fenómeno disolvente que es la creciente pérdida de identidad colectiva en Andalucía y el funcionamiento del subsistema político andaluz, no sólo en lo que concierne a los partidos sino, sobre todo, a las instituciones de la Junta, a las que el Estatuto obliga a "afianzar la conciencia de identidad andaluza". Dándose el caso de que no se trata ya de la incapacidad o desidia de la Junta a lo largo de veinte años para frenar o invertir el declive de la identidad, que se da en términos cívicos y de conciencia de pueblo, sino que desde la propia Presidencia de ella se emprenden escandalosas políticas de división y enfrentamientos entre andaluces, atentándose contra el principio estructural básico de la identidad, que es el de la unidad. Ejemplo clamoroso: la llamada guerra de las Cajas de Ahorros, desencadenada desde el propio Consejo de Gobierno andaluz. A partir de una mala ley aprobada por el Parlamento andaluz el 1 de diciembre de 1999, se vienen sembrando resentimientos y agravios, confrontaciones y distanciamientos, entre cordobeses, sevillanos, malagueños, granadinos, y con la penúltima batalla de esta guerra, la de las cajas sevillanas, entrando también en liza los andaluces de Cádiz y Huelva. Y ese aparato centrifugador de la unidad andaluza y dispersor de nuestro "capital identitario" ha sido fabricado por la propia Junta. Es necesario, pues, ahondar el estudio de la relación existente entre la creciente pérdida de la identidad y la acción de los supremos poderes autonómicos.

43. Javier Escalera Reyes, "Valores políticos, formas de poder e identidad en Andalucía", en *La identidad del pueblo andaluz*, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 2001, pag. 94.

---

## 7. CONCLUSIONES

---

Bajo las condiciones a que le somete el subsistema político engendrado, y sin revulsivos que le puedan llegar de otras zonas del espacio público o de la sociedad civil, Andalucía sigue lejos de la sacudida de ideas y acción política que la saquen del estancamiento, satisfaga las aspiraciones fundacionales pendientes y restituye la fe del pueblo andaluz en su autogobierno. Sólo hay operaciones de distracción y electoralismo: foros “segunda modernización, reforma del Estatuto...”

Nuestros veinte años de autonomía están cargados de paradojas, contradicciones e impotencia. Nuestra autonomía, que estuvo entre las de primer rango y entre ellas gozó de la mayor legitimidad democrática, a estas alturas ha sido alcanzada por las de vía lenta y dejada más atrás por las de vía rápida. El camino ha sido de retroceso relativo y comparado.

El espíritu reivindicativo frente al poder central sólo se despertó cuando éste pasó a manos del partido adversario del que aquí ha dominado siempre. Y se produjo ese despertar, más por ir contra el nuevo habitante de la Moncloa, y por tratar de desalojarlo, que por la autonomía andaluza. Ni en la época de sumisión a Madrid se avanzó lo que se debía, en las tres primeras legislaturas, ni se ha avanzado en las tres últimas, de confrontación con el PP.

En producción legislativa de calidad, el Parlamento andaluz forma parte del grupo de los mediocres, y a nuestro “Derecho propio” le faltan elementos básicos, coherencia y el plan de legislación que nunca ha tenido. Y está por depurar nuestra producción de leyes engañosas, a fin de llegar al balance riguroso.

La marca de la autonomía andaluza es la estatalización. De 1982 a 1993, por estar bajo la hegemonía de un partido estatal con mayorías absolutas en España y Andalucía, y desde 1994, por estar sometida y distorsionada por el creciente bipartidismo, a cargo de los dos grandes partidos estatales.

## BIBLIOGRAFIA

- AJA, ELISEO, *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público (IDP en adelante); *Informe Comunidades Autónomas*, Volumen I, IDP, Barcelona, 1994.
- BONACHELA, MANUEL, "El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en *El Estatuto de Andalucía, II. El Parlamento*, Ariel, Barcelona, 1994.
- CAZORLA PÉREZ, JOSÉ, MANUEL BONACHELA y J. MONTABES, "Resultados electorales y actitudes políticas en Andalucía, 1990-1991", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 56, 1991.
- CLAVERO ARÉVALO, MANUEL, "La implantación de las Instituciones Autonómicas de Andalucía", Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 1, enero-abril de 1990.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO "Andalucía", *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1990*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Etudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1991.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO y MANUEL TEROL, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, Barcelona, 1990.
- ESCALERA REYES, JAVIER, "Valores político, formas de poder e identidad en Andalucía", en *La identidad del pueblo andaluz*, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 2001.
- FERNÁNDEZ-LLEBREZ GONZÁLEZ, FERNANDO, *La indiferencia democrática. Democracia y abstención en Andalucía, 1982-1996*, Universidad de Granada, 1996.
- GARCÍA RUIZ, J. LUIS, *El Derecho Propio de Andalucía*, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez, 1992.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, EDUARDO "Evolución y estado competencial actual de la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Administración Andaluza, RAAP*, nº 34, abril-junio 1999.
- Informe sobre la evolución de la opinión pública en Andalucía, 1978-1987*, IESA, 1997; *Estudio post-electoral generales y autonómicas Andalucía*, 1996, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1996.
- LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, "Andalucía", *Informe Comunidades Autónomas, 1992*, IDP, Barcelona, 1993, "Andalucía", *Informe Comunidades Autónomas 1993*, IDP, Barcelona, 1994; idem, 1995, 1996.
- MEDINA, MANUEL, "Crónica parlamentaria", *Administración Andaluza, RAAP*, nº 39, julio-septiembre, 2000.
- MONTABES PEREIRA, JUAN "Las elecciones generales y autonómicas de 21 de junio de 1986 en Andalucía", *Revista de Derecho Político*, nº 25, 1988.

- PALLARÉS, FRANCESC, "Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral", *Revista de Estudios Políticos*, nº 71, Madrid, 1991.
- PORRAS NADALES, ANTONIO J., "La institucionalización de la Junta de Andalucía", *Administración Andaluza. Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 4, octubre-diciembre de 1990; "Quince años del Parlamento de Andalucía", en idem, 1996.
- REQUENA LÓPEZ, TOMÁS, en la obra colectiva *Desarrollo de las competencias de Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Junta de Andalucía. Consejería de Relaciones Institucionales, Sevilla, 2001.
- SALAZAR BENÍTEZ, OCTAVIO, "Las elecciones andaluzas de 12 de marzo de 2000", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, II Época, nº 32 (Verano de 2000), Universitat de València.
- TEROL BECERRA, MANUEL JOSÉ, "Crónica de las situaciones controvertidas que han enfrentado al Estado con la Comunidad Autónoma de Andalucía entre 1981 y 1987", *Administración de Andalucía. RAAP*, nº 4, octubre-diciembre de 1990.