

EL PARLAMENTO DE ANDALUCIA COMO REALIDAD POLITICA

JUAN CANO

Si no fuese porque el denominado Estado de las Autonomías es un proceso dinámico de asentamiento y construcción; si no fuésemos todos conscientes de la naturaleza y alcance de la legislación que producimos, diríase que el Parlamento de Andalucía viene funcionando, en ritmo, modos y usos, con la fluidez necesaria y el compensado equilibrio propio de quien esconde tras de sí una larga historia parlamentaria.

La afirmación anterior carecería de todo sentido si no estuviese avalada por determinados rasgos que son, en definitiva, obstáculos que conceden al Parlamento de Andalucía ciertas especificidades en relación a otros Parlamentos autónomos de similar andadura:

- En primer lugar, la magnitud geográfica del territorio sobre el que se asienta la Comunidad Autónoma de Andalucía, superior en extensión a muchos Estados del mundo y, desde luego, a muchos europeos.
- En segundo lugar, la gravedad y dimensión que los problemas derivados de la crisis tienen en esta tierra, lo que, en teoría, confiere a Andalucía un alto índice de potencial conflictividad.
- En tercer lugar, la pluriformidad de su población y de su territorio.
- En cuarto lugar, las propias especificidades del imparable (para muchos inexplicable) proceso de acceso a la autonomía

de Andalucía, conseguido a contracorriente del poder político y convertido por muchos en un problema de conflicto de clases antes que un nuevo instrumento de división territorial del poder.

Amplitud territorial, potencial conflictividad, diversidad medioambiental y génesis traumática en el proceso de institucionalización autónoma, eran, en sí, importantes circunstancias para que un elemental pesimismo antropológico pronosticara un sombrío panorama para las instituciones de autogobierno y, en concreto, para el Parlamento de Andalucía. Si a todo ello se le unía la circunspecta negativa del PSOE, a título de promesa electoral, de dotar a los parlamentarios andaluces de retribuciones de carácter fijo, la frustración subsiguiente a las limitadas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma y la hábil explotación de la Andalucía Oriental versus Andalucía Occidental (léase «centralismo sevillano»), tendríamos el cuadro idóneo de un Parlamento «administrativizado», de unos parlamentarios desmoralizados y la consecución, en suma, de los objetivos —dando la vuelta, si se quiere— que las fuerzas políticas tradicionales venían manteniendo en torno a esta cuestión: la imposible resolución pacífica del conflicto centro-periferia, en alguno de los casos, y la manifiesta inoperancia e inutilidad del esquema autonómico, en otros.

Pero acaeció que nada de esto se cumplió. El Parlamento de Andalucía, institución eje de los órganos de autogobierno por cuanto representa al pueblo andaluz, se constituyó un 21 de junio de 1982; el 14 y 15 de julio eligió al Presidente de la Junta y, el 12 de noviembre utilizó su capacidad autonormadora para dotarse de su propio Reglamento.

Desde entonces a hoy, y en lo que a actividad se refiere, la Cámara ha rebasado, con creces, las previsiones más optimistas, tanto en lo que concierne a iniciativas legislativas como a lo que atañe al impulso, dirección y control del ejecutivo.

El hecho de que una Resolución de la Presidencia haya creado un procedimiento especial —en línea con el del Congreso de los Diputados— para tramitar interpelaciones y preguntas de urgencia (al margen de la urgencia prevista en el artículo 98 del Reglamento) da idea del volumen de trabajo acumulado.

La institución ha funcionado de manera unidireccional y con la uniformidad propia de las situaciones en que un partido hegemónico domina la Cámara. Sn efecto, de 109 diputados que configuran el Parlamento de Andalucía, 66 con socialistas, 17 de Alianza Popular, quince centristas, ocho comunistas y tres andalucistas.

Pero, la existencia de esta mayoría, que ha dado en llamarse «la apisonadora socialista», ha generado (aparte del tedio propio de quien conoce de antemano el resultado de las votaciones) algunas tensiones lógicas que sólo la autoridad y buenos oficios del Presidente de la Cámara evitaron que adquirieran mayor dimensión. Basten dos ejemplos como muestra:

a) En materia de proposiciones no de ley, aunque sólo en alguna ocasión, hubo una práctica viciosa y antirreglamentaria en su espíritu consistente en la presentación, por parte de los Grupos Parlamentarios de enmiendas a la totalidad a este tipo de iniciativas. A tenor del artículo 163.1 del Reglamento, la proposición no de ley provocaba un debate en el que tras la intervención del Grupo Parlamentario proponente consumían su turno los Grupos Parlamentarios que hubiesen presentado enmiendas y a continuación los que no lo hubiesen hecho, cerrándose el procedimiento con la votación de la proposición con las enmiendas *aceptadas* por el proponente, en su caso. Pues bien; una interpretación forzada de dicho precepto y la traslación artificial al mismo de lo previsto para los proyectos y proposiciones de ley en el artículo 113 del Reglamento, produjo la delirante situación de que una proposición no de ley de la oposición era objeto de una enmienda a la totalidad por parte del Grupo mayoritario, enmienda que, tras ser sometida a votación y aprobada, pasaba a sustituir al primitivo texto. Se daba, así, el resultado paradójico de la conversión de una iniciativa de la oposición en un texto del Grupo que sustentaba al Gobierno, sin, por otra parte, darle opción al proponente a votar su propia iniciativa, por más que ésta pudiese resultar derrotada.

A restablecer el orden jurídico y a restaurar los derechos de las minorías vino una resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento, prohibiendo la presentación de enmiendas a la totalidad a dichas iniciativas y reconociendo el derecho del proponente a aceptar o rechazar las enmiendas parciales y a someter a votación su propio texto.

b) Más problemática se presentó, en cambio, la materia concerniente a la formulación del Orden del Día del Pleno. El artículo 72.1 del Reglamento de la Cámara establece que «el Orden del Día del Pleno será fijado por el Presidente, oída la Mesa y *de acuerdo* con la Junta de Portavoces». El problema de fondo que se sustanciaba era si semejante artículo, al requerir para la fijación del Orden del Día de la concurrencia de dos voluntades de sendos órganos de la Cámara (el Presidente, oída la Mesa, de un lado, y la Junta de Portavoces, de otro) propiciaba que el desacuerdo de uno de ellos (en este caso, la Junta de Portavoces, dominada por el Grupo mayoritario en virtud del voto ponderado) desencadenara un procedimiento de guillotina y un verdadero veto sobre iniciativas de dirección o de control de la oposición molestas para el Ejecutivo. El mecanismo, utilizado muy excepcionalmente por el Grupo mayoritario, funcionó en toda su crudeza ante sendas proposiciones no de ley de la oposición que pretendían la ampliación de competencias en materia agraria y la reforma del Estatuto de Autonomía. El Grupo mayoritario vetó la inclusión en el Orden del Día de dichas iniciativas lo que produjo indignación y malestar en la oposición, unida ante la amenaza, real o supuesta, de ver vulnerados sus derechos como minorías. La interpretación verbal del Presidente (que en principio se negó a interpretar por escrito lo que era letra clara en el Reglamento), vino a zanjar la cuestión, adoptando una vía intermedia de indudable sagacidad jurídico-política: el Grupo mayoritario en Junta de Portavoces podría vetar la inclusión en el Orden del Día de las iniciativas que ofreciesen alternativas o marcasen direcciones políticas al Consejo de Gobierno («indirizzo»), pero no podría oponerse a la inclusión de las materias atinentes al control y a la información parlamentaria (interpelaciones, preguntas, Comisiones de Investigación). La interpretación del Presidente de la Cámara, discutible en términos jurídicos, pero certera en términos políticos, mereció la felicitación del portavoz del Grupo mayoritario de la oposición, el aliancista señor Hernández Mancha, por la sensibilidad mostrada por la Presidencia al resolver el asunto mediante la aplicación de la teoría del abuso del derecho, que en términos de derecho público debía entenderse como abuso de poder.

Al margen de estos conflictos interpretativos —que no son sino

la prueba de la volubilidad de las normas jurídicas y del carácter acientífico e incoherente del derecho— la Presidencia ha tenido que usar con frecuencia las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento que dicha norma le reconoce para los casos de duda u omisión.

Es evidente que el Reglamento ha definido la vida organizativa de la Cámara. Pero de entre las fuentes de Derecho Parlamentario tradicionalmente reconocidas, las normas interpretativas del Presidente (verbales o mediante resolución escrita) se han erigido en el necesario elemento compensador y de equilibrio jurídico-político y en instrumento de garantía última de los derechos de las minorías. Semejante proceder ha servido para poner de manifiesto la importancia del papel institucional de la Mesa y de la Presidencia y la ineludible necesidad de que esta última esté encarnada por una persona dotada de «auctoritas» ante todos los Grupos Parlamentarios.

Por lo demás, la actividad legislativa del Parlamento de Andalucía ha sido un permanente ejercicio de responsabilidad jurídica y política. Si exceptuamos la Ley del Consejo Asesor de R.T.V.E. en Andalucía, primera de las aprobadas por la Cámara y que contiene un par de artículos presuntamente inconstitucionales, ninguno de los textos normativos producidos en este Parlamento han levantado suspicacias ni, mucho menos, han necesitado de pronunciamiento alguno del Tribunal Constitucional. Ello se debe, sin duda, a la no existencia de fuerzas «abertzales» de carácter radical y a la propia debilidad del Partido Socialista de Andalucía (P.S.A.). Y ello, también, explicita que los sentimientos de frustración de un pueblo y su afirmación política y cultural como tal, no pasan indefectiblemente por la violencia, la crispación y la ausencia de solidaridad.