

PARLAMENTO Y PROCESO POLITICO EN EL CONTEXTO AUTONOMICO (A PROPOSITO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA) (1)

ANTONIO J. PORRAS NADALES (*)

In memoriam, a Juan José Ruiz-Rico
amigo inolvidable

1. EL PARLAMENTO EN EL ESTADO AUTONÓMICO

La posición del Parlamento como órgano central dentro del proceso de la representación política puede adquirir una significación cambiante de acuerdo con las coordenadas históricas en que tiene lugar el proceso de formación de la opinión pública, así como su concreción o transmisión en un determinado sistema de demandas proyectadas sobre la esfera pública. Como ha señalado PEDRO DE VEGA, una comprensión adecuada de la recurrente crisis del Parlamento debe intentar situarse o explicarse desde *fuera* del mismo: por ello, la eterna paradoja de que, con todos sus problemas y fallos, el Parlamento siga siendo un elemento central dentro de la organización de la democracia constitucional debe explicarse porque «el Parlamento es justamente la institución que desempeña la función legitimadora» (2).

(*) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Huelva.

(1) Una primera versión de este trabajo fue presentada como Ponencia al Simposium «Jornadas sobre el Sistema Político de Andalucía» organizado por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba y el Parlamento de Andalucía, en febrero de 1993.

(2) Cfr. DE VEGA, PEDRO, «Parlamento y Opinión Pública» en *Parlamento y Sociedad Civil*, Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona, 1980, págs. 18-19. Cfr. también sobre el tema CABO DE, CARLOS, «El Parlamento en el

Igualmente dentro de contextos históricos de transición o consolidación democrática, la posición de centralidad del órgano parlamentario como institución legitimadora representativa del pluralismo político, le permite cumplir funciones decisivas en la conformación de nuevos sistemas democráticos (3).

Ahora bien, el problema de la centralidad política e institucional del Parlamento revestiría una significación diferente cuando se sitúa fuera del marco de globalidad o unicidad en que tienen lugar las relaciones entre Sociedad y Estado dentro de su ámbito tradicional (las modernas naciones-Estado), para pasar a ubicarse en el contexto de formación de subespacios territoriales diferenciados e interdependientes, es decir, dentro de esferas autonómicas que forman parte de un sistema político democrático más amplio y, por tanto, más complejo (4). En efecto, en este caso puede hablarse de una cierta dualidad o solapamiento (5) entre los procesos de formación de la opinión pública, articulación de un sistema diferenciado de demandas a través de los partidos (que en todo caso son *los mismos* tanto en el proceso de la representación estatal como en la autonómica), funciones de legitimación, e incluso de consolidación institucional de las nuevas subesferas territoriales, y los que si-

Estado del capitalismo avanzado», *Anales de la Universidad de Alicante*, 1982. SANTOLAYA, F., *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, 1989, EUEDEMA. PECES BARBA, G., y otros, *Parlamento y democracia*, Madrid, 1982, PABLO IGLESIAS. GARRORENA, A., (ed.), *El Parlamento y sus Transformaciones actuales*, Madrid, 1990, Tecnos.

(3) SANTAMARÍA, JULIÁN, «Parlamento y consolidación democrática» en J. CANO, A. PORRAS (Coord.), *Parlamento y consolidación democrática* Tecnos/Parlamento de Andalucía, 1994. LIEBERT, ÜLRIKE, «Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur», *REIS*, 42, 1989.

(4) Cfr. DENTE, BRUNO, *Governare la frammentazione*, Bolonia, Il Mulino; y también «Gli obiettivi del controllo centrale. Per un'analisi comparata delle relazioni tra centro e periferia», *Riv. Italiana di Scienza Politica*, 3, 1983.

(5) Cfr. PORRAS NADALES, ANTONIO J., «Coordinación e impulso político» en CANO, J., (ed. y coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de Cooperación Interterritorial*, Tecnos, Parlamento de Andalucía, 1990, págs. 103-117.

guen teniendo lugar dentro del ámbito general del sistema político estatal (6).

Del mismo modo los argumentos sobre la supuesta *crisis* del Parlamento y la reordenación histórica de sus funciones más características (legislación, legitimación, control) deben plantearse de forma diferenciada según los situemos en una coordinada *cronológica* (el paso del primitivo Parlamento liberal al Parlamento de partidos propio del Estado social intervencionista), o en una coordinada *espacial*, es decir, dentro de un contexto dual o fragmentario, condicionado en último término en nuestro caso por las previsiones del Título VIII de la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía, así como otra serie de factores externos, como las políticas regionales europeas, o singularmente los *Pactos Autonómicos* entre los partidos estatales mayoritarios.

Esta dimensión limitada o fragmentaria en el desenvolvimiento del proceso de la representación política no debe ser olvidada a la hora de enfrentarse a un caso concreto de estudio, el del Parlamento de Andalucía, al objeto de relativizar o ponderar adecuadamente posibles parámetros de valoración de su rendimiento a lo largo del tiempo: es cierto que todo Parlamento Autonómico asume en principio una funciones globales sustancialmente similares a las de cualquier cámara representativa, pudiendo desarrollar una legislación autónoma dentro de los límites de la Constitución y el Estatuto, así como funciones de control adecuadas a un modelo pluralista de relaciones en-

(6) A propósito de la consolidación institucional de ámbitos regionales se ha convertido en un referente habitual en la literatura comparada el estudio sobre el sistema italiano de PUTNAM, R., LEONARDI, R. y NANETTI, R., *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino. Cfr. también de los mismo autores «Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past», en *Governance. International Journal of Policy and Administration*, vol. I, núm. 3, julio 1988, págs. 221-242; y en un contexto comparativo, KEATING, MICHAEL, «Does Regional Government Work? The Experience of Italy, France and Spain», en id. *Governance*, vol. 1, núm. 2, abril 1988, págs. 184-204.

tre mayoría y oposición (7). Sin embargo, también es cierto, por lo que respecta a la *función legislativa*, que la actuación normativa de las Comunidades Autónomas se ajusta a un sistema complejo de límites y de adecuación a la propia normativa estatal (8), condicionando así una cierta impronta «reglamentaria» que coincidiría globalmente con la propia naturaleza predominante ejecutiva o prestadora de servicios de la esfera autonómica en el organigrama de nuestro Estado autonómico. Igualmente en el desarrollo de las *funciones de control* parlamentario pueden encontrarse en el caso andaluz algunos síntomas de relativo enrarecimiento, condicionados por la propia ambigüedad de la conformación estatutaria del sistema de relaciones interorgánicas de la Junta de Andalucía, lo que ha dado lugar a una adecuación a veces difícil a los parámetros más o menos clásicos de lo que se conoce como un auténtico régimen parlamentario (9): las singularidades del procedimiento de investidura del Presidente, o la propia inexistencia en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 de una disolución parlamentaria, conformarían unas pautas de lo que se ha dado en denominar como *hiperracionalización* parlamentaria (10), de las

(7) PÉREZ ROYO, J., PORRAS NADALES, ANTONIO J., (ed.), *El Parlamento de Andalucía*, Madrid, Tecnos, 1987. RUIZ ROBLEDO, A., *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, 1988. PORRAS NADALES, ANTONIO, RUIZ-RICO, JUAN JOSÉ, (dir. y coord.) *El Estatuto de Andalucía. Estudio Sistemático*, Barcelona, 1990, Ariel.

(8) GARCÍA RUIZ, JOSÉ LUIS, *El Derecho Propio de Andalucía*, 2.^a ed. 1992, Fundación Universitaria de Jerez. PÉREZ CALVO, A., (coord.) *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, 1990.

(9) Argumentos que podrían reproducirse a otro nivel para el resto de las Comunidades Autónomas; sobre las dificultades generales para el ejercicio de funciones de control en los Parlamentos Autonómicos, cfr. AJA, ELISEO, «El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas» en GARRORENA, A. (ed.) *op. cit.*, págs. 300-310.

(10) Cfr. BONACHELA, M., «El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía» en PORRAS NADALES, ANTONIO, RUIZ-RICO, JUAN JOSÉ, (dir. y coord.) *El Estatuto de Andalucía. Estudio Sistemático*, Barcelona, 1990, Ariel, págs. 152-176. Cfr. también sobre el tema MONTERO, J. R., MORALES, J. M., «El sistema parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía: un análisis comparado», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13.

que surgiría una posición relativamente desdibujada de la propia Cámara andaluza como órgano dotado de plena autonomía en el cumplimiento de unas funciones de *centralidad* dentro del proceso global de la representación política.

2. EL PARLAMENTO COMO ÓRGANO DE DEBATE

Ahora bien, esta configuración originaria no condiciona necesariamente el futuro posterior de la institución parlamentaria, en la medida en que será finalmente su funcionamiento práctico, es decir, su capacidad de adaptación al proceso político de la respectiva Comunidad Autónoma, la verdadera clave explicativa de su mayor o menor éxito a la hora de asumir una posición de centralidad efectiva en el circuito de la representación política.

En este sentido se ha referido ISIDRE MOLAS (11) a la posición estratégica del Parlamento como órgano generador, en un marco pluralista, de un *debate* racional y creativo en el que se expresa en última instancia la voluntad del Estado. Tal debate puede tener una proyección o impulso político *positivo* cuando se traduce en la actividad legislativa; una proyección o impulso *negativo* cuando se traduce en la función de control llevada a cabo por la oposición; y una proyección *hacia afuera* cuando se traduce en la función de legitimación simbólica, o reproducción visualizada del pluralismo orientada hacia la opinión pública a través de los medios de comunicación.

En el caso de Andalucía esta configuración del debate se encuadra dentro de un proceso político caracterizado por la existencia de una alta cuota de mayoría, establemente mantenida por el Grupo socialista desde las elecciones de mayo de 1982. La incorporación de los instrumentos característicos del *parla-*

(11) En *Parlamento y consolidación democrática*, *op. cit.*

mentarismo racionalizado, con su efecto de consolidación y estabilización de las mayorías gubernamentales, parece haber operado en principio como una tendencia espontánea al reforzamiento de la rigidez del proceso político resultante.

Sobre este panorama de partida, y en relación con la posición del Parlamento de Andalucía como centro de debate político de la Comunidad Autónoma andaluza, trabajaremos sobre dos hipótesis sucesivas:

Primera, la de la efectiva centralidad del Parlamento de Andalucía como espacio creador del debate político de la Comunidad, aunque a través de un desplazamiento funcional de sus tendencias predominantes a lo largo del tiempo; y

Segunda, la hipótesis del desplazamiento hacia afuera del debate político, o del *desbordamiento* del Parlamento como órgano «central» tanto en el desarrollo de su función de debate (que en parte se traspasa hacia la opinión pública), como de su función de control (que derivaría hacia la esfera del poder judicial), para pasar a asumir finalmente funciones distintas, de carácter básicamente legitimador o simbólico.

Naturalmente ambas hipótesis se plantean de forma solapada o superpuesta, en paralelo a los propios intentos de consolidación institucional de la Cámara Autonómica, y dentro del marco contextual de las orientaciones políticas dominantes de la Junta de Andalucía.

A) *Primera fase: el predominio de la función legislativa*

Puede afirmarse que la proyección *positiva* del debate parlamentario en su manifestación más clásica, la función legislativa, adquiere una relevancia predominante durante la Primera Legislatura del Parlamento de Andalucía, entre los años 1982 y 1986, período en el que se configuran los que, incluso hasta

nuestros días, podemos considerar como hitos fundamentales del ordenamiento jurídico andaluz. Dentro de esta actividad legislativa podríamos distinguir dos bloques bien diferenciados: por una parte la *legislación de tipo institucional*, configuradora de las normas básicas en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas andaluzas, básicamente las del Himno y Escudo de Andalucía 4/1982, Gobierno y Administración 6/1983, y Ordenación de la Función Pública 6/1985. Esta función de diseño institucional no queda en absoluto agotada en la I Legislatura, teniendo una clara continuidad a lo largo del tiempo: GARCÍA RUIZ ha señalado al respecto que «la acción legislativa del Parlamento andaluz se ha orientado con preferencia a regular temas claves para el autogobierno que son, asimismo, previos a cualquier otro tipo de producción legislativa» (12), pudiendo enumerarse una larga serie de leyes en este sentido (13). En su proyección dentro del debate parlamentario se trata de un tipo de legislación que inicialmente, y por su propia naturaleza, se remite a una cierta neutralidad política o consenso básico, al situarse en una dimensión institucional, sin presentar por otra parte grandes rasgos de originalidad respecto de anteriores leyes de otras Comunidades Autónomas o del propio Estado (14).

Junto a esta legislación institucional, durante la Primera Legislatura tienen lugar igualmente los grandes debates sobre el diseño y la formulación de las principales *políticas interven-*

(12) Cfr. *El Derecho propio de Andalucía*, 2.^a ed. Fundación Universitaria de Jerez, 1992, pág. 121.

(13) Sin ánimo exhaustivo, y dependiendo de los distintos criterios clasificatorios que se empleen podríamos recordar: la Ley 3/1983 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza; la 9/1983 del Defensor del Pueblo; la 5/1984 de Incompatibilidades de Altos Cargos; la 1/1986 Electoral; la 11/1987 de Relaciones con las Diputaciones Provinciales; la 1/1988 de la Cámara de Cuentas; la 3/1988 del Consejo Andaluz de Municipios; la 5/1988 de iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos; la 1/1989 de Coordinación de Policías Locales; la 4/1989 de Estadística; junto a otras diversas leyes de modificación de la legislación anterior.

(14) Cfr. MONTERO, MORALES artículo *cit.* en RVAP, 13.

cionistas de la Junta, fundamentalmente la Ley de Reforma Agraria 8/1984 y la del Plan Económico para Andalucía 1984-1986, 7/1984. Se trata quizá del supuesto más significativo en el que la centralidad del debate parlamentario asume su proyección constructiva: por una parte, debido al constatado impacto que la «cuestión agraria» y los problemas del atraso económico presentaban en la conciencia colectiva de Andalucía y, por tanto, sobre la opinión pública; por otra, a la irrenunciabilidad de una adecuada instrumentación jurídica (especialmente en el supuesto expropiatorio de la LRA) que aseguraba un debate muy sustancial desde el punto de vista de la propia creación del Derecho.

Pero sobre todo interesaría destacar, desde el punto de vista estrictamente parlamentario, la articulación paradigmática que las dicotomías conflicto-consenso, o pluralismo-mayoría, presentan en el desarrollo de la discusión en la Cámara. En efecto, puede entenderse que en estos debates (Reforma Agraria y Plan Económico), la pluralidad de posiciones de los grupos se suscita a partir de la existencia difusa de un *consenso* básico global, de carácter previo, sobre el *diagnóstico* que motiva la propia actuación parlamentaria: en este caso la necesidad de poner en marcha políticas anti-subdesarrollo tanto en la agricultura, como en general en todo el ámbito de la economía andaluza. Es decir, el *consenso* sobre los fines coexiste con un *conflicto* respecto de los medios o instrumentos legales puestos en marcha para la consecución de los mismos: y en consecuencia el debate tiene un carácter efectivamente constructivo y pluralista, relativamente ejemplar desde el punto de vista político-parlamentario.

Ahora bien, si en su fase de apogeo el debate legislativo durante un largo primer ciclo de vida del Parlamento de Andalucía ha podido llegar a tener un carácter ciertamente paradigmático, en cambio deberían constatarse dos tipos de inconvenientes, relativos a la proyección institucional y legitimadora de esta labor parlamentaria: *primero*, la reiteración operativa del principio de la mayoría en la fase de resolución o votación final

de los debates, es decir, la constatación empírica de lo que, al cabo del tiempo, se daría en denominar peyorativamente como «rodillo socialista» por sus efectos restrictivos para la proyección del pluralismo (15); y *segundo*, el hecho de que en esta fase el grado de consolidación institucional de la Junta (y, por tanto, del Parlamento) era aún relativamente débil entre la opinión pública de Andalucía (16), de tal manera que la gran proyección pública que llegó a tener el caso de la reforma agraria puede considerarse ciertamente como algo relativamente excepcional.

El predominio legislativo de la primera etapa de la actuación parlamentaria parece irse atenuando con el paso del tiempo: naturalmente no pretendemos afirmar que sean los posibles inconvenientes del debate parlamentario los factores desencadenantes de este proceso, debiendo apuntarse más bien a un fenómeno de agotamiento relativo de la actuación normativa y/o de transformación hacia un tipo de legislación más concretizada y de menor dimensión política.

Los datos serían perfectamente significativos si en lugar de una agrupación por Legislaturas clasificamos dos períodos de cinco años, excluyendo como períodos parlamentarios incom-

(15) Pueden recordarse al respecto las significativas palabras de RUBIO LLORENTE, «La ley, en la definición canónica, es la expresión de la voluntad general; sin embargo, todos sabemos que la ley, en la práctica parlamentaria actual, cotidiana, de nuestro Parlamento y de todos los Parlamentos, es simplemente la expresión de la voluntad de la mayoría, y que la mayoría, en muchos casos (quizá sería mejor decir que en demasiado número de casos), no acepta los más leves cambios propuestos por la minoría, hasta el punto de que el procedimiento legislativo real no es tanto hoy el procedimiento que tiene lugar en el seno de los Parlamentos como el que se desarrolla en el seno del Gobierno o del poder ejecutivo» en GARRORENA, A., (ed.) *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit. pág. 385.

(16) Datos procedentes de diverso material de encuestas demuestran en efecto la relativa lentitud con que progresa el grado de conocimiento y valoración por la opinión pública de las instituciones autonómicas a lo largo de la década de los ochenta; lo mismo sucedería al nivel comparado, cfr. para el caso italiano MORISI, M., (a cura di) *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Milán, 1987, Angeli.

pletos los de los años 1982 y 1993. Los resultados serían entonces perfectamente significativos:

Primer período
(Años 1983, 1984, 1985, 1986, 1987)
Número de leyes aprobadas

1983	9
1984	12
1985	9
1986	8
1987	11
Total	49 leyes

Segundo período
(Años 1988, 1989, 1990, 1991, 1992)
Número de leyes aprobadas

1988	10
1989	4
1990	6
1991	3
1992	3
Total	26 leyes

Es decir, en una serie de diez años la labor legislativa reduce su intensidad aproximadamente a la mitad en su segunda etapa. A lo que debería añadirse el fenómeno apuntado por GARCÍA RUIZ de que «El legislador ha dejado de elaborar normas de marcado contenido político, que venían sobre todo a justificar su capacidad de autonormarse, y ha comenzado a dictar leyes de carácter más técnico, y en algunos casos de contenido

casi reglamentario» (17), con las lógicas consecuencias restrictivas que ello supone para el normal desenvolvimiento del debate político dentro de la Cámara.

B) *Segunda fase: a la búsqueda de nuevos espacios de debate*

Naturalmente pueden encontrarse claves perfectamente normalizadas de explicación general de este fenómeno de relativo declive de la función legislativa: por una parte hay una superación de lo que PUTNAM ha denominado como *fase maximalista* en el proceso de consolidación de una nueva institución (18) para ser sustituida por una segunda fase de lucha por la asunción de competencias y por la posterior *gestión* de las mismas, fases en las que la labor de creación normativa pasa a cumplir un papel secundario. Asimismo, el carácter predominantemente prestacional o de *welfare state* de las políticas prioritarias en el diseño de la Junta de Andalucía (19) remitiría sus efectos legitimadores sobre la propia esfera del ejecutivo, colocando al Parlamento en una posición secundaria.

Por otra parte, la sustitución de las políticas programáticas anti-subdesarrollo, características de la primera época, singularizadas por una mayor beligerancia intervencionista o transformadora, por políticas de tipo *vertebrador*, más orientadas hacia la concertación social o a la gestión de iniciativas directas sobre el tejido social (20), tiende igualmente a disminuir la signifi-

(17) En *El Derecho Propio de Andalucía*, cit., pág. 122.

(18) Cfr. PUTNAM, LEONARDI, NANETTI, *La Pianta e le radici*, cit.

(19) PORRAS NADALES, ANTONIO, «El sistema de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en PORRAS NADALES, ANTONIO, RUIZ-RICO, JUAN JOSÉ (dir. y coord.), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, cit., págs. 11-37. Y CÁMARA, G., CANO, J., (ed. y coord.), *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1993.

(20) Cfr. al respecto PORRAS NADALES, ANTONIO J., «La institucionalización de la Junta de Andalucía», *Administración de Andalucía*, núm. 4, 1990; y «El

cación y la centralidad relativa del Parlamento como órgano legislativo de carácter político. Igualmente puede señalarse, a partir de las elecciones de 1986, la existencia de un relativo «enfriamiento» del proceso político andaluz en la medida en que la mayoría socialista aparece ya suficientemente consolidada electoralmente: el paradigma de la *mayoría política* puede entenderse orientado a partir de ahora hacia la conquista de una *mayoría social* cuyo espacio privilegiado de concreción no es quizá ya la sede parlamentaria.

Desde el punto de vista del Parlamento como órgano central de debate político, nos interesaría analizar las posibilidades de *desplazamiento funcional* del debate parlamentario hacia otras arenas distintas a la puramente legislativa. En este sentido pueden apuntarse claramente dos vías alternativas.

A) La primera de ellas se referiría al reforzamiento de las funciones de *control*, como labor que compete clásicamente a la oposición, y que opera a la vez con un efecto de reducción del ámbito de debate político. Tras el aprendizaje generado por las primeras experiencias de labores de investigación durante la Legislatura 1982-1986 (caso UTECO, y en particular caso «Edificio Presidente» que supone por primera vez la puesta en cuestión de la responsabilidad política del ejecutivo), la posición de la mayoría parece orientarse hacia la reducción de la posible carga o impulso político negativo de la oposición mediante su desplazamiento hacia la arena de las *Comisiones*. Este desplazamiento de la labor de la Cámara hacia ámbitos de debate de carácter microparlamentario constituye por una parte una estrategia ventajosa para la mayoría, en la medida en que no interfiere el impulso político básico del ejecutivo; pero a la vez sirve igualmente para multiplicar las posibilidades operativas

diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico», *Revista de Fomento Social*, núm. 191, 1993, donde se extractan algunas conclusiones de un proyecto de investigación en colaboración con el Prof. MICHAEL BARZELAY de la John Kennedy School de Harvard, apoyado por el Royal Complutense College.

de debates restringidos y de carácter específico, potencialmente aprovechables por los grupos de la oposición. Unos microdebates donde las labores de información (con presencia de numerosos altos cargos) se superponen con las labores de control *stricto sensu*, adquiriendo a la vez una notable cobertura por parte de los medios de comunicación.

Junto a las labores de comisión, las *preguntas e interpellaciones* constituyen igualmente una de las vías naturales de desplazamiento de la actividad parlamentaria de control en supuestos de parlamentarismo racionalizado (21): la considerable expansión cuantitativa del fenómeno en Andalucía, hasta el punto de desbordar la capacidad de respuesta del ejecutivo, puede considerarse como un proceso perfectamente consistente (22), unido al habitual carácter «parroquial», localista o particularista de sus contenidos predominantes, en los que a menudo se articulan nexos con grupos de presión, *policy activists*, o intereses periféricos de tipo local o provincial (23).

B) Una segunda vía de desplazamiento del debate parlamentario desde su ámbito legislativo originario se situaría en la órbita de los *debates de tipo sectorial*: inicialmente bajo la

(21) Una breve perspectiva histórico-comparada puede verse en PORRAS NADALES, ANTONIO, «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española», *Revista de Estudios Políticos*, 19, 1981; crf. también PORTERO J. A., «La actividad rogatoria en el Congreso: 1979-1981», *Revista de Estudios Políticos*, 24, 1981. Más en general, BUCCISANO, I., *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milán, 1969, Giuffrè; y MANZELLA, A., *Interrogazioni e interpellanza parlamentari*, «Enciclopedia del Diritto», Giuffrè, vol. XXII.

(22) Aunque a veces a través de una deformación de este medio de control consistente como ha señalado AJA «en la proliferación de preguntas por los diputados de un grupo... o la presentación de 'preguntas-fotocopia' dirigidas a las diferentes Consejerías. Constituye una forma de filibusterismo parlamentario que las Mesas han de atajar» en GARRORENA, A., (ed.), *op. cit.*, pág. 307.

(23) Cfr. nota 20. También para el caso italiano MORISI, M., «Le assemblee elettive come unità d'analisi dell'esperienza regionale», en MORISI, M., (a cura di) *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Milán, 1987, Angeli, en particular pág. 101 y sigs.

forma reglamentaria de debates de totalidad en el pleno como consecuencia de enmiendas a la totalidad (art. 113 del anterior Reglamento) y posteriormente (art. 110 del Reglamento vigente) como debate a la totalidad de todo Proyecto de Ley, con independencia de que existan o no enmiendas a la totalidad; así como también numerosos debate *ad hoc* procedentes de otro tipo de iniciativas. Les denominamos *debates sectoriales* por afectar siempre a la «valoración general» de un concreto texto legislativo, u otro tipo de proposición, pero que al no situarse en la fase decisoria final del procedimiento puede entenderse que no operan un constreñimiento directo sobre la voluntad política de la mayoría, o sobre el carácter constructivo del debate, apareciendo así con una relativa inocuidad frente al impulso político del ejecutivo, y permitiendo por tanto una expresión menos conflictual del pluralismo político. La tendencia a la progresiva concretización de la actividad legislativa del Parlamento, con leyes de carácter a menudo muy técnico y/o de ámbito sectorial, asegura la restricción material de este tipo de debates.

Carácter no directamente resolutivo, al menos en relación con la actividad normativa del Parlamento, tienen igualmente los *debates sobre el estado de la Comunidad*, que constituyen probablemente uno de los momentos culminantes de la actividad anual de la Cámara. En este caso el grado normal de discrepancia en la formulación de diagnósticos generales sobre la situación de la Comunidad no opera con un efecto de concreción normativa inmediata, ni exige en consecuencia un esfuerzo de eventual integración argumental a través del *íter* parlamentario: ello explica probablemente la progresiva tendencia que van a ir experimentando al cabo del tiempo los debates sobre el estado de la Comunidad, en el sentido de perder el carácter constructivo o integrador que pudieran tener originariamente, para convertirse más bien en una superposición sucesiva de diagnósticos diferenciados o alternativos. La «pacificación» aparente que ello genera sobre el tono del debate esconde sin embargo un riesgo potencial para el proceso político, o al menos para la funcionalidad efectiva de la teórica virtualidad institu-

cional del Parlamento como *espacio* privilegiado del debate político de la Comunidad: el riesgo de la conversión de los macrodebates sobre el estado de la Comunidad en una auténtica yuxtaposición de monólogos, o en un verdadero «diálogo de sordos», eliminando el carácter pretendidamente constructivo o creativo del discurso parlamentario, y convirtiéndolo nuevamente en esa caja de resonancia a que se ha referido reiteradamente la doctrina.

El problema del distanciamiento en los niveles de discurso y diagnóstico entre el grupo mayoritario y los de la oposición genera igualmente otro tipo de inconvenientes negativos. Así, por lo que respecta al propio *proceso legislativo*, tiende a reducir el grado de rentabilidad política en los acuerdos que se suscitan con la aceptación de enmiendas concretas: en estos supuestos los pactos o acuerdos tienen un carácter muy puntual y no se proyectan significativamente en la mayoría de los casos a la opinión pública. En algunos supuestos la aceptación de las enmiendas puede responder simplemente a la instrumentación por parte de grupos de la oposición de intereses o demandas de carácter corporatista, formando parte del proceso general de incorporación de la sociedad andaluza sobre sus propias instituciones públicas (24). En otros casos, la aceptación de concretas enmiendas puede aparecer como simple moneda de cambio en las relaciones políticas generales entre el partido gobernante y las fuerzas de oposición: auténticas «migajas políticas» que no suelen afectar apenas al desarrollo global del propio debate político.

Cabría pues plantear, en definitiva, si nos encontramos ante una concreción del fenómeno de la efectiva pérdida del valor

(24) Cfr. al respecto PORRAS, A., BARZELAY, M., «Polity, parliament, and Organized Interests on the regional level: The Case of Andalusia», Ponencia presentada al Congreso Internacional sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Fundación J. Bofill, Fundación Volkswagen, Barcelona, octubre, 1987.

social de la deliberación al que se ha referido ASTARLOA (25), y si finalmente la ubicación del debate parlamentario dentro del contexto del debate político general no está conduciendo más bien hasta una tercera etapa en la que se estaría produciendo un fenómeno de desbordamiento o desplazamiento del debate político más allá de la propia arena parlamentaria.

3. EL PARLAMENTO «DESBORDADO»: LA FUNCIÓN DE LEGITIMACIÓN

El desarrollo de los medios de comunicación de masas y la progresiva intensificación de la competencia política sobre el mercado de votantes, según el denominado modelo «shumpeteriano», han producido unos efectos transformadores en el proceso general de la representación política que a estas alturas resulta casi superfluo recordar (26).

En relación con la posición del Parlamento Autonómico dentro del sistema político andaluz habría como mínimo dos tipos de fenómenos de carácter *previo* que condicionan la posición de la Cámara, bien como órgano generador de un debate que va *más allá* del propio ámbito del Parlamento andaluz, o bien como receptor o reproductor de un debate general que se produce igualmente *fuera* del propio Parlamento:

1. En primer lugar aparecería el fenómeno, recordado más arriba, de la propia posición parcial o fragmentaria del proceso político andaluz en relación con el proceso político nacional; es decir, el condicionamiento impuesto por el propio hecho autonómico. En este sentido el «desbordamiento» del debate parla-

(25) En *Parlamento y consolidación democrática*, *op. cit.*

(26) Cfr. OFFE, CLAUS, «Democracia competitiva de partidos y Estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones hitóricas», primera versión al castellano en PECES BARBA, G., y otros, *Parlamento y Democracia*, *cit.*, págs. 47-69; y PORRAS NADALES, ANTONIO, *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*, Barcelona, 1988, PPU.

mentario andaluz tendría un carácter más o menos estructural o constante en la medida en que la Cámara Autonómica es, al mismo tiempo, sede del posicionamiento de los distintos partidos respecto del proceso político estatal o general.

Son perfectamente constatables estos elementos en muy distintos momentos del debate parlamentario: así Izquierda Unida, particularmente durante el período de liderazgo de Julio Anguita, desarrolla con frecuencia un discurso «de Estado», de estrategia global respecto de la política de Madrid; el Partido Andalucista reitera abundantemente las referencias al problema de la equiparación de los niveles mínimos de los servicios efectivamente transferidos mediante asignaciones complementarias de los Presupuestos Generales del Estado (de acuerdo con la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía) en una clara proyección de su posición de conflictividad anticentro o anti-Madrid. El Partido Popular suele insistir en los límites estructurales de las políticas intervencionistas socialistas (de una forma paradigmática en el debate sobre la Ley de Reforma Agraria), particularmente en los debates anuales sobre Presupuestos, con una defensa programática global de la iniciativa privada frente al modelo estatal de intervencionismo público socialista. Incluso en el PSOE puede descubrirse en algunos casos la conexión de sus iniciativas con el Derecho estatal o con las políticas estatales, bien porque Andalucía aparezca como campo de experimentación de ciertas políticas (singularmente en el caso de las primeras reformas sanitarias), o bien –recurso técnico legislativo más que habitual– porque numerosas propuestas o proyectos de ley son simple adaptación de iniciativas estatales previas. Son pues supuestos en que los términos del debate operan un desbordamiento del *espacio* político autonómico imponiendo una proyección sobre la esfera central.

2. En segundo lugar, y ya dentro de la propia arena política andaluza, aparecería el problema no ya de la centralidad creativa del debate político de la Cámara, sino más bien a la inversa, el de su adecuación temporal al debate político general, sustanciado básicamente ante los medios de comunicación: es decir,

tras el problema del *espacio*, el problema del *tiempo*, concretado en la determinación de la agenda política u orden del día.

En este supuesto no cabe ya hablar de una centralidad del Parlamento como sede «creadora» del debate, sino más bien de las posibilidades de adecuación del *timing* de la agenda parlamentaria (el orden del día) a la propia evolución del debate político general: el enfriamiento de los asuntos candentes potencialmente perjudiciales para la mayoría se convertirá pues en un instrumento habitual (27) que redundará a medio plazo en un progresivo alejamiento, y, por tanto, deslegitimación relativa, de la Cámara frente al conjunto de la opinión pública.

Puede en cualquier caso suscitarse la hipótesis de si el aprendizaje positivo generado por los microdebates, o debates sectoriales no resolutivos, no está empezando a incorporarse positivamente en la más reciente práctica parlamentaria andaluza en relación con problemas políticos puntuales de carácter más o menos localizado, lo que supondría una incorporación constructiva de la posición estratégica de la Cámara como caja de resonancia dentro del proceso político general, con unos efectos legitimadores de carácter constructivo: e incluso con efectos eventualmente positivos en las relaciones mayoría-oposición en la medida en que su inclusión en el orden del día puede responder a iniciativas de los grupos minoritarios de la oposición, que son aceptadas por el grupo mayoritario.

3. Ahora bien, junto a estos dos factores de carácter general o previo, nos interesaría preguntarnos en qué medida el debate político andaluz «desborda» el ámbito parlamentario por razones inherentes al mismo proceso político sustanciado, normalmente, *dentro de* la propia Cámara. Es decir, por qué el Parla-

(27) El fenómeno de la «pérdida de actualidad de los debates por el transcurso excesivo de tiempo entre la presentación y la discusión de la cuestión» ha sido subrayado igualmente por ELISEO AJA en GARRORENA, A., (ed.) *op. cit.*, pág. 310.

mento Autonómico resulta desbordado debido a razones intrínsecas al propio proceso político andaluz.

La primera manifestación de este fenómeno estaría conectada con el desarrollo de las funciones de control e *investigación* sobre la actuación gubernamental, y se traduciría en un desbordamiento del marco de la Cámara por un desplazamiento de las labores inspectivas hacia la esfera de la Administración de Justicia, actuando los partidos políticos como acusadores privados. La concreción de esta estrategia hacia problemas relacionados con la corrupción y la responsabilidad política, con gran eco en los medios de prensa, asegura una alta proyección ante la opinión pública.

Ciertamente el fenómeno de la *judicialización del proceso político* tiene un carácter más general y no se circunscribe en absoluto al caso de Andalucía. La conocida experiencia constitucional americana nos ofrece abundantes ejemplos en los que la labor inspectiva del Congreso asume una proyección parajudicial de considerable eficacia (28). En cambio la tradición constitucional europea, y en particular la española, al restringir el ámbito de proyección de las actividades investigadoras del Parlamento parece impulsar indirectamente —sobre todo en contextos singularizados por la existencia de una reiterada mayoría absoluta— una proyección del ámbito de beligerancia política hacia otras esferas institucionales. Podría aludirse al respecto al escaso grado de desarrollo adquirido en España por la práctica de la *responsabilidad política* en supuestos de actuaciones irregulares de altos cargos, así como, naturalmente, señalar el riesgo potencial de disfuncionalidad global en el funcionamiento

(28) Cfr. sobre el tema FENUCCI, F., *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, 2.^a ed. Giuffrè, 1989. Sobre los Parlamentos Autonómicos en España, cfr. EMBID, A., «Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico», *Revista de las Cortes Generales*, 3, 1984, págs. 26-49. Cfr. también sobre el tema ARÉVALO, ALFONSO, «Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español» *Revista de las Cortes Generales*, 11, págs. 159-192.

de las instituciones: ¿qué sucedería en efecto si, tras el dictamen exonerador de responsabilidades de la Comisión investigadora sobre el «caso Ollero», los órganos judiciales detectan finalmente la existencia de efectivas responsabilidades penales? La necesaria sincronía que debería afectar al funcionamiento de todas las instituciones públicas pondría a la propia Cámara en una grave situación de desprestigio ante la opinión pública.

Una segunda manifestación de este fenómeno de desbordamiento se situaría en la subordinación operativa del consenso parlamentario a las claves de un *consenso social* al que se otorga un carácter predominante, hasta el punto de llevar a eludir la vía parlamentaria: el fenómeno ha sido impulsado por el ejecutivo al menos en dos supuestos altamente significativos, el segundo Plan Andalúz de Desarrollo Económico, y el Plan Forestal Andalúz (29), supuestos en los que un amplio proceso de concertación social no es *directamente* formalizado en forma de ley, generando así una sustracción al órgano parlamentario de las claves de un consenso social de gran calado para el futuro de los recursos económicos y naturales de la Comunidad. En estos supuestos podría pues hablarse de una deliberada marginación efectiva del Parlamento, al que se atribuye una posición secundaria dentro del proceso de toma de decisión de algún importante programa de acción de la Junta, demostrando así un significativo giro en la estrategia de diseño e implementación de determinadas políticas públicas por parte de la mayoría gobernante, así como la progresiva pérdida de validez de las teorías del *impulso político* como categoría explicativa de la posición funcional del Parlamento (30).

(29) Como es sabido la Ley 2/1992 Forestal de Andalucía no integra en rigor al propio Plan, sino que tiene un carácter instrumental respecto del mismo.

(30) Cfr. Una nueva y reciente defensa del enfoque del *impulso político* generado en la doctrina italiana de izquierda de los años setenta, en PITARCH, I., «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en GARRORENA, A., (ed.) *op. cit.*

Ciertamente desde el punto de vista de la teoría de la democracia la búsqueda de nuevos mecanismos de concertación social, que inevitablemente marginan al circuito político-parlamentario del sistema, no debe ser en absoluto valorada negativamente. En la medida en que ciertos programas políticos gubernamentales proceden de procesos previos de concertación social, son portadores adicionalmente de sus propios soportes de autolegitimación, colocando así al Parlamento en una posición relativamente secundaria (31). Incluso puede afirmarse que en la propia tarea de diseño institucional puesta en marcha por la Junta de Andalucía se ha primado ese fenómeno de «socialización» institucional (32) mediante la incorporación de numerosos *Consejos* en los que las organizaciones sociales participan dentro de los respectivos ámbitos competenciales sectoriales. Hemos formulado en alguna otra ocasión algunas dudas acerca de la eficacia real de este circuito como mecanismo de incorporación activa de la sociedad andaluza sobre la esfera institucional (33): el propio Consejo de Gobierno en respuesta a la pregunta formulada por el diputado por Cádiz José Guerrero reconocía explícitamente la escasa operatividad práctica de estos mecanismos.

Este relativo enfriamiento del proceso activo de incorporación *general* de la sociedad organizada sobre la esfera pública

(31) Cfr. algunas referencias concretas sobre el problema del desarrollo del corporatismo y la posición del Parlamento en PORRAS NADALES, ANTONIO, «Parlamento y Corporatismo» en PÉREZ YRUELA, M., GINER, S., *El corporatismo en España*, Barcelona, 1988, Ariel.

(32) El concepto es de NONET, PH., SELZNICK, PH., *Law & Society in Transition*, Nueva York, 1978, Harper, entendido como una de las pautas de evolución del más moderno derecho intervencionista, aunque ellos utilizan en realidad el concepto «politización» del Derecho. Cfr. sobre el tema PORRAS NADALES, ANTONIO, «El Derecho intervencionista del Estado» *Revista de Estudios Políticos*, 63, 1989, págs. 65-82, y también «Problemas de configuración jurídica del Estado democrático avanzado», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8, 1991, págs. 79-97.

(33) PORRAS NADALES, ANTONIO, «La institucionalización de la Junta de Andalucía», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 4, 1990, págs. 35-59.

(ya sea debido a la propia debilidad autoorganizativa del tejido social andaluz, o a las consecuencias negativas de la «colonización» impuesta desde la esfera política) nos remite pues nuevamente sobre la *arena política*, como esfera cuyo desbordamiento más allá del propio ámbito parlamentario demostraría en todo caso una recurrente vitalidad.

4. Por tanto, más allá de los fenómenos de desplazamiento del proceso político hacia la esfera judicial o hacia la arena de consenso con el tejido social, interesaría enfrentar finalmente el problema nuclear de las relaciones entre el debate parlamentario y el debate *político* general dentro del ámbito territorial de la Comunidad, pero no ya desde la perspectiva de una mayor o menor adecuación o complementariedad entre ambos (por la adecuación del orden del día al *timing* del proceso político sustanciado a través de los *mass media*), sino más bien desde la perspectiva alternativa de la proyección pura y simple del proceso político parlamentario hacia la esfera legitimadora de la llamada política del *equilibrio simbólico* (34): es decir, la concepción del proceso parlamentario desde la exclusiva perspectiva legitimadora de la proyección hacia afuera del pluralismo político, lo que nos permitiría prescindir del carácter más o menos constructivo del debate y del discurso político dentro de la propia Cámara.

Parece evidente que un sistema político como el andaluz, caracterizado por un alto nivel de necesidades de desarrollo económico y asistencia social, debe generar un paralelo alto grado de *politización*, entendida como una mayor intensidad de demandas sociales proyectadas sobre la esfera pública. Si aceptamos que en un contexto democrático –y dentro del modelo de interacción plural propio de la lógica parlamentaria– la mayor *politización* debería ir acompañada de un mayor pluralismo legitimador, parece claro que la relativa «soledad ins-

(34) Cfr. EZRAHI, YARON, *The Descent of Icarus. Science and the Transformation of contemporary Democracy*. Harvard UP, 1991.

titucional» (35) de la mayoría necesitaría mecanismos procesuales complementarios de legitimación en su actuación intervencionista.

Desde la óptica de la mayoría política conquistada en 1982, y perfectamente continuada en las elecciones posteriores, el horizonte más inmediato de consolidación parece situarse en el logro efectivo de una *mayoría social* instrumentada a través de una actuación intervencionista implementada básicamente por el ejecutivo. En cambio, desde la óptica de la oposición y ante la relativa carencia tanto de circuitos de poder político efectivo, como de mecanismos de control eficaz sobre el ejecutivo, la única proyección rentable del pluralismo dentro de la Cámara sería la que se orienta hacia afuera, en una clara dimensión legitimadora. Naturalmente esta proyección no puede tener otro soporte efectivo que el que otorgan los propios medios de comunicación, generalmente a través de circuitos de información externos al propio Parlamento andaluz.

Las posibilidades de integración entre una y otra perspectiva (la de la mayoría y la de la oposición) a partir de los términos del debate parlamentario, dependerán naturalmente de la existencia de ciertos niveles mínimos de consenso en relación con los respectivos diagnósticos políticos fundamentales acerca de la situación de la Comunidad. La retórica del *consenso* experimenta ciertamente una reaparición periódica en la Cámara, particularmente desde el período del Presidente Chaves, sin que hasta el momento se haya traducido en ninguna concreción significativa, al menos en tiempos recientes. Frente a ella, el análisis de los discursos de los distintos Grupos parece experimentar desde finales de los años ochenta un progresivo alejamiento, más o menos en paralelo a la consolidación general de la estrategia del *optimismo* a ultranza por parte del discurso ofi-

(35) Hemos utilizado ese concepto de «soledad institucional» en PORRAS NADALES, ANTONIO, «Desarrollo autonómico y crisis del Estado Social (El caso de Andalucía)» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 37, 1987, pág. 228.

cial de la mayoría. Frente a la reiteración del diagnóstico del optimismo (que alcanza su punto culminante en el famoso mito de la «California de Europa»), se observa una reproducción en el discurso político general de un dualismo cada vez más acentuado, que se traduce en la formulación de diagnósticos pesimistas, e incluso en algunos casos catastrofistas, por parte de los grupos de la oposición.

No puede negarse que desde la propia Cámara se hayan realizado esfuerzos encaminados a armonizar institucionalmente este progresivo alejamiento entre las posiciones políticas básicas de los Grupos. Los Discursos institucionales del Presidente del Parlamento, puestos en marcha especialmente desde el período de la Presidencia de José Antonio Marín Rite, constituyen una muestra ejemplar de la efectiva capacidad integradora de las instituciones: pero en el conjunto de la actividad anual de la Cámara constituyen tan sólo un hito momentáneo.

El grado de distanciamiento de los diagnósticos políticos básicos tiende pues a operar una progresiva formalización simbólica de los debates generales, a la vez que atenúa –por un exceso de enfriamiento– el calor de la discusión parlamentaria, produciendo quizá una falsa impresión de desconflictualización de la misma. En ausencia de pautas de integración constructiva del discurso político pluralista hacia el interior de la propia actividad de la Cámara, finalmente la única alternativa rentable por parte de los diferentes grupos será la de la reproducción hacia afuera del respectivo discurso: es decir, la proyección del pluralismo hacia la arena de la opinión pública. Y naturalmente el grado de eficacia de esta proyección hacia afuera del discurso político dependerá ya en gran medida de claves *externas* a la propia Cámara.

Estaríamos pues ante el efectivo apogeo de una forma de proyección del pluralismo político según la lógica del equilibrio simbólico (36), que permite prescindir, al menos en términos

(36) La referencia al citado EZRAHI, YARON es nuevamente obligada: «The decline of instrumental paradigms of public action, the devaluation of mecha-

relativos, de las exigencias de integración constructiva del debate parlamentario; es decir, ante el desarrollo acelerado de una «moderna» concepción visual y cosmética de la política y del propio discurso parlamentario, cuya arena de transmisión más inmediata no será tanto la sede parlamentaria cuanto los canales de comunicación directa ofrecidos por los *mass media*.

4. CONCLUSIÓN

La concepción del Parlamento como órgano central de creación o reproducción del debate político del sistema presenta problemas iniciales de delimitación de fronteras, tanto por las relaciones de la esfera autonómica con la esfera política estatal, como por la a veces desajustada relación del debate parlamentario con el propio proceso político, sustanciado generalmente ante los medios de comunicación.

El análisis del discurso político plasmado en los debates de la Cámara andaluza desde 1982 nos presentaría una curva evolutiva que va 1) desde una fase inicial de debate constructivo, donde la dicotomía conflicto-consenso presenta parámetros de integración política relativamente favorables, 2) pasando por un período de búsqueda de espacios micropolíticos de control y predominio de debates sectoriales, hasta 3) un período en que los procesos de control parecen remitirse a la esfera judicial a la vez que las características del debate parlamentario demuestran un fuerte distanciamiento en los diagnósticos políticos básicos. De este modo la función legitimadora desempeñada por el Parlamento parece situarse finalmente en el terreno

nistic metaphors in political discourse, and the shift from the politics of meliorism to the politics of symbolic equilibrium signify a change in the relevance of coherence as an attribute of public actions. When what legitimates public actions is instant responsiveness to the expectations and interests of heterogeneous publics, the gestural-symbolic aspect of actions becomes more significant as these actions becomes instrumentally and functionally less consistent and coherent», en *The Descent of Icarus, cit.*, pág. 283.

de la proyección pura y simple del pluralismo político hacia afuera: aún cuando el grado de rentabilidad política final de esta función legitimadora no sea quizá excesivamente alto. Pudiendo sugerirse por último la interrogante de si la práctica de los debates sectoriales no puede efectivamente convertirse en el ámbito funcional más adecuado al Parlamento Autonómico de Andalucía en su composición actual.

Las posibilidades de integración del creciente dualismo existente en el contenido de los discursos políticos generales (optimismo irrenunciable del discurso oficial de la mayoría, pesimismo creciente de los diagnósticos básicos de la oposición) son ciertamente difíciles, al menos desde la propia sede parlamentaria. En todo caso podemos anotar que tiende a producirse una cierta separación de planos epistemológicos entre ambos discursos: mientras la mayoría entiende que la arena natural del debate debe situarse en el terreno de las *policies*, es decir, de las políticas intervencionistas o sectoriales concretas, con una dimensión por tanto estrictamente sectorial; en cambio la oposición parece encaminarse progresivamente hacia un tipo de discurso crítico situado en el terreno de la *polity*, es decir, de la propia esfera institucional, concretando los argumentos de crítica en los problemas del enrarecimiento de la democracia y la disfuncionalidad dinámica global del sistema de las instituciones andaluzas. Son pues planos muy distintos de enfoque de la realidad, que se sitúan en ámbitos procesuales diferentes, dificultando por tanto las posibilidades de un acercamiento constructivo, por ahora, en el debate político general.