

LA DIALECTICA GOBIERNO-OPOSICION
EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCIA:
DOCE AÑOS DE EXPERIENCIA POLITICA (*)

JUAN CANO BUESO (**)

No resulta fácil acercarse al estudio de la dialéctica Gobierno-oposición desde una perspectiva estricta del Derecho Constitucional. En realidad, el concepto de oposición política, en cuanto tal, ni se encuentra explicitado en concretos preceptos de la Constitución o de los Estatutos ni puede abordarse desde otra perspectiva que no sea la multidisciplinar.

Y ello porque, si bien desde la perspectiva iuspublicista cabe resaltar la reciente constitucionalización de los partidos políticos y de los aspectos políticos del sistema a través de la valoración de la Constitución material, es la ciencia política —en particular, la politología anglosajona— la que más ha contribuido al estudio de las distintas formas de oposición al poder.

Por otra parte, como es conocido, conviene constatar que la teoría general de la oposición política ha alcanzado su más evolucionado desarrollo en la forma de gobierno de tipo formalmente parlamentario. O, por decirlo en palabras de Lijphart, en el «modelo Westminster de democracia». En efecto, la característica principal del esquema de «colaboración de poderes» es la sustitución de la dialéctica Parlamento-Gobierno

(*) El presente texto reproduce básicamente, la conferencia que el autor pronunció en el ciclo «Andalucía: Reflexiones sobre una década», que, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, se celebró en el mes de noviembre de 1992.

(**) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Letrado del Parlamento de Andalucía.

por otra más compleja y evolucionada en torno a la mayoría parlamentario-gubernamental, de una parte, y a la oposición política, de otra.

Esta evolución no se ha registrado allí donde la «separación de poderes» se configuró atribuyendo la legitimidad representativa –directa o en segundo grado– tanto al poder legislativo como al ejecutivo. En este otro modelo, ni tiene porqué existir concordancia entre la mayoría parlamentaria y la presidencia del Ejecutivo, ni se han desplegado las técnicas de control parlamentario, ni los partidos, en fin, adquieren la cohesión necesaria para convertirse en instrumentos fundamentales de la participación política.

En el parlamentarismo mayoritario –donde encajaría el subsistema andaluz– el electorado elige en un solo acto una mayoría parlamentario-gubernamental que (con un líder, un equipo de gobierno y un programa), comparte su presencia en la Cámara con una minoría que desplegará su función oposicional a lo largo de toda la legislatura.

Queda claro, por tanto, que no nos referimos a cualquier clase de oposición (ni antisistema ni extraparlamentaria) sino a la *oposición política parlamentarizada e institucionalizada*, que se expresa a través de un abanico de relaciones jurídico-políticas realizadas en el ejercicio de la función constitucional de oposición al gobierno democrático, como forma de poder limitado y parlamentariamente controlado, y que opera frente al Gobierno desde una posición de *antítesis o de contraposición dialéctica*.

Una última precisión de carácter teórico es necesario aún esbozar. Así como los parlamentarios mayoritarios y el Gobierno se integran en una unidad superior, que es la mayoría, como consecuencia de la opción electoral y, por contraposición a la mayoría, surge una minoría que puede ser compacta, homogénea e, incluso, única, o que puede ser plural. Su integración en el sistema es una condición «sine qua non» para la funcionalidad del mismo. Pero en el parlamentarismo mayoritario por Oposición suele designarse a la minoría numéricamente mayor que se configura como alternativa de gobierno, abstracción he-

cha de las posibilidades mediatas o inmediatas de conseguirlo. Pueden existir –existen de hecho– otras fuerzas minoritarias en la Cámara cuya tarea es también oposicional. Pero ellas no integrarían la Oposición, entendida estructuralmente como el otro polo del diálogo institucionalizado con vocación de producir el efecto de rotación en el Gobierno. Pues bien, sólo relativamente ha podido hablarse, técnicamente, de Oposición (con mayúscula) en Andalucía; durante las tres primeras Legislaturas; cabe más bien aludir a un complejo oposicional (oposición con minúscula) donde se diluyen las tres fuerzas minoritarias. Y es que en Andalucía, en este momento, no se ha consolidado, dentro de la minora, un solo polo de referencia dialéctico en el sentido de His Majesty's Loyal Opposition británica, pues las tres fuerzas minoritarias (PP, IU-CA, PA) tienen vocación de ofrecer una alternativa de Gobierno o influir en la orientación de éste; las tres integran demandas de ciertos sectores ideológicos, culturales y sociales y las tres tienen un programa de un líder que ofrecer al electorado andaluz.

Véase, pues, como casi sin pretenderlo hemos efectuado, desde categorías de Derecho Constitucional, una, quizá, académica crítica al propio título de esta intervención que, más que epigrafiarse «la dialéctica Gobierno-oposición», debiera haberse titulado «la dialéctica mayoría-minoría». Pero no es menos cierto que, en términos sociológicos, por oposición se entiende los tres grupos parlamentarios que integran la minoría y no exclusivamente al mayoritario de esta minoría.

Por lo demás, si el Gobierno es una forma institucionalizada del poder político, la oposición es, antes que nada, un *hecho social*, que hunde sus raíces en el pluralismo político, interpretado, en sede parlamentaria, por unos actores políticos (los diputados y, sobre todo, los Grupos Parlamentarios).

Si, como hemos dicho, dentro de la forma de gobierno de tipo parlamentario es donde adquiere mayor virtualidad el modelo de oposición política institucionalizada, preciso es, entonces, diagnosticar, a modo de cuestión previa, ante qué tipo de

subsistema político de gobierno nos encontramos en el caso andaluz. Y el diagnóstico, quede brevemente apuntado, no es del todo fácil. La calificación más respetuosa con los mecanismos formalmente establecidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía nos llevaría a etiquetarlo como régimen parlamentario, no exento, sin embargo, de tendencias presidencialistas. Pero también la doctrina ha hablado de «régimen semipresidencial» que, a la postre, quizá sea la caracterización más acorde con la práctica real y con el funcionamiento que deriva del sistema de partidos. Sea como fuere, la importancia de la relación dialéctica Gobierno-oposición estriba en que en su desenvolvimiento se juega nada menos que la orientación política general de la CA (indirizzo).

En la construcción dogmática del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA), Gobierno y oposición tienen un diferente tratamiento. Mientras que al Consejo de Gobierno se dedica el articulado completo del Capítulo III del Título II, el concepto de oposición política precisa ser integrado partiendo de un fundamental enunciado («los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución y del pueblo andaluz») (art. 1.3 EAA) y, por ende, de la transposición de ciertos principios constitucionales (soberanía nacional, pluralismo político, Estado democrático, derecho de participación política, monarquía parlamentaria, constitucionalización de los partidos, integración de las minorías en la decisión de reforma constitucional o estatutaria, etc.).

Hemos dicho que la oposición es un hecho social. Pero también es obvio que existen factores moduladores que ayudan a conformar su modo de existencia en el marco de la democracia representativa.

a) *La legislación específica que disciplina la existencia de partidos políticos*, cuya creación en España es libre dado el carácter meramente formal del requisito de publicidad del registro administrativo y el de verificación reglada del proceso de inscripción (Ley 54/1978). La disolución o suspensión sólo se pro-

duce en virtud de resolución judicial motivada por violación de la legislación penal al respecto o por tratarse de una asociación secreta o paramilitar que se declara prohibida por la Constitución (art. 22.5).

b) *La legislación específica reguladora del sistema electoral* (LO 5/1985, del Régimen Electoral General y Ley 1/1986, Electoral de Andalucía), normas que disciplinan la distribución mínima de escaños por circunscripción y la atribución de éstos en función del número de votos de cada fuerza política. Del sistema electoral que se adopte y de la fórmula matemática de conversión de votos en escaños que se elija resultará un mayor o menor grado de integración de las minorías no gubernamentales en el circuito de las decisiones políticas. El sistema electoral proporcional corregido con la regla d'Hont y la barrera del 3 por 100 mínimo de los votos válidos emitidos en la circunscripción para acceder al reparto, consagran en Andalucía un pluripartidismo limitado (cinco fuerzas políticas obtuvieron representación en la I Legislatura y sólo cuatro en la II y III).

Realmente este sistema proporcional corregido hacia tendencias mayoritarias tiende a provocar un efecto centrípeto entre las fuerzas políticas pretendiendo consagrar una situación bipolar donde sólo dos fuerzas coexisten con verdadera vocación de gobierno (PSOE/PP), donde el eje fundamental de confrontación, aunque difuso, es el *continuum* derecha/izquierda cruzado por un menos importante eje de confrontación centralismo/nacionalismo (representado por el PA). El sistema produce una sobrerepresentación parlamentaria sobre la cuota inicial de representación electoral y propende, por tanto, a la bipolarización y a la moderación.

c) *La financiación estatal de los partidos políticos*, posterior a la celebración de elecciones, ligada directamente a su representación parlamentaria, sería otro aspecto nada desdeñable a tener en consideración, pues la opción del legislador tiende claramente al fortalecimiento de los partidos con implantación parlamentaria en evidente detrimento de cuantas instancias de

oposición no opten por los cauces institucionales de participación política, lo que tiene su reflejo tanto en la financiación directa al partido con representación parlamentaria como en la indirecta al Grupo parlamentario.

d) Otro aspecto de limitación y racionalización de la oposición política en Andalucía, con fundamento también en la Ley Electoral, es *el acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública*, tanto en lo que se refiere a la Comisión de control de los espacios como al módulo de distribución de los mismos en función de la representación obtenida en las anteriores elecciones autonómicas, regla ésta que, si nos atenemos a la importancia de los medios de comunicación y, en particular, de la televisión en las campañas electorales, podría quebrantar gravemente el principio de igualdad de concurrencia.

e) El último factor condicionante del «status» de la oposición intraparlamentaria es *el propio Reglamento del Parlamento de Andalucía*, norma capital del funcionamiento que disciplina no sólo los «interna corporis» sino aspectos fundamentales de las relaciones interorgánicas, por no recordar ahora su fuerza y valor de ley, su integración en el «bloque de constitucionalidad» y su enjuiciamiento tan sólo ante el propio Tribunal Constitucional. Como expresión que es del principio de autonormatividad parlamentaria, el Reglamento es una norma permanentemente disponible para la Cámara, lo que vale tanto como decir para la mayoría de la misma, condicionado, a «sensu contrario», en espacio material de operatividad de las minorías.

La dialéctica mayoría-oposición se articula jurídicamente:

- a) de una parte, por las normas estatutarias enderezadas a propiciar el poder de dirección política de la mayoría y de su brazo ejecutivo el Consejo de Gobierno, y
- b) de otra, por el bloque normativo (CE, EAA, RPA y Leyes Electorales, Ley de Gobierno y de la Administración de la CA) que, en garantía del pluralismo político y de los principios de participación y representación, garantiza la

protección de las minorías en el procedimiento parlamentario, asegura su representación en los distintos órganos de la Cámara y dispone la forma de participación en los mismos.

En última instancia, corresponde al Derecho Parlamentario suministrar el aparato normativo que permita la gobernabilidad del sistema y el encauzamiento de la confrontación mayoría-minoría, estructurando el funcionamiento del Parlamento sobre dos postulados básicos.

- 1.º) El obligado diálogo a través del debate mediante la previsión en el procedimiento de una fase deliberante que permita la integración de la opinión de sectores minoritarios en la decisión mayoritaria.
- 2.º) El principio de la regla de la mayoría para la adopción de decisiones, pues el derecho parlamentario sólo fuerza al diálogo, pero no necesariamente al acuerdo.

Ciertas técnicas al uso impondrán, en ocasiones, la agregación de ciertos sectores minoritarios a la fracción mayoritaria a fin de adoptar decisiones (por ejemplo, la exigencia de mayorías reforzadas o cualificadas para elegir a determinados cargos: Consejeros de la Cámara de Cuentas, 3/5; miembros del Consejo de Administración de RTVA, 2/3, etc.). Las más de las veces el Derecho Parlamentario garantizará un espacio jurídico propio de la minoría a fin de encauzar sus propuestas de gobierno alternativas o su función de control de la actividad del Consejo de Gobierno.

Como hemos dicho anteriormente, si bien el sistema electoral y los principios y valores sobre los que gravita la dialéctica mayoría-minoría se contienen en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, no es posible construir el diseño de dicha relación sin acudir a normas subconstitucionales y, en concreto, al Reglamento del Parlamento, al ser ésta la norma que disciplina los ámbitos institucionales donde la relación dialéctica se hace verdaderamente operativa.

Abordemos, pues, la cuestión desde una doble dimensión: 1) desde el plano estático organizativo, y 2) desde la perspectiva dinámico-funcional.

1) Desde el plano *estático organizativo* la oposición se hace presente en todas y cada una de las articulaciones orgánicas de la Cámara. Más aún; extramuros del Parlamento se opera, por una inveterada prescripción legal o consuetudinaria ya consolidada, una suerte de transferencia de legitimidad democrática al establecerse en numerosos supuestos la extracción parlamentaria de titulares de órganos y consejos (por todos, los Consejeros de la Cámara de Cuentas de Andalucía y los miembros del Consejo de Administración de RTVA y de sus sociedades filiales, ya citado). La opción se sustancia en el reparto de los puestos en virtud de cuotas de representación parlamentaria, operándose así una proporcionalidad traslativa con referente permanentemente parlamentario. El mecanismo, criticado desde posiciones corporativistas y pseudodemocráticas, se nos antoja el menos malo posible en una democracia de partidos, factor este último que algunos críticos del sistema parecen desconocer. Otro problema distinto es la torpeza o el puro obstruccionismo en la negociación de que se ha acusado, recientemente, a algunas fuerzas políticas. Pero cabe destacar, a los efectos que nos interesan, que la fórmula, sobre ser la más democrática posible, es la única que garantiza el pluralismo y, por ende, la presencia de la oposición en la elección en cuestión.

Veamos cómo se concreta el pluralismo en cada uno de los órganos de la Cámara:

A) En la *Mesa*, máximo órgano rector de la Cámara, el sistema de elección de los Vicepresidentes y de los Secretarios garantizaba en la I y II Legislatura la presencia de, al menos, dos miembros de la oposición de los cinco que componen el órgano, medida contundentemente reforzada en la actualidad tras la reforma del Reglamento de 1991 que permite, sobre el mantenimiento del sistema anterior, designar, además, vocales

ante la Mesa a las fuerzas políticas de la oposición que no hubiesen obtenido representación en la misma (art. 37 en relación con el art. 32 RPA).

El sistema de elección del *Presidente*, de carácter uninominal y mayoritario en primera vuelta, consagra que éste pertenezca habitualmente al partido o coalición mayoritaria. Frente al modelo anglosajón en que el Speaker se configura como un hombre «suprapartes», que incluso suele ser elegido sin competencia alguna en su circunscripción a fin de reforzar su independencia, el Presidente del Parlamento de Andalucía nace del modelo continental producto de una mayoría y que administra su imparcialidad dependiendo del grado de independencia que le permite su Grupo de origen y en el que, a la postre, se integra. En honor a la verdad hay que dejar constancia de que los tres titulares del órgano hasta la fecha (Ojeda, López, Marín Rite) han sabido dotar a la Presidencia de un sentido institucional y garantista anteponiendo siempre los intereses prevalentes de la Constitución y el Estatuto a la lógica tendencia o exigencia partidaria. En la Presidencia han encontrado siempre las minorías la garantía última del ejercicio de sus derechos reglamentariamente reconocidos.

B) En la *Junta de Portavoces*, órgano eminentemente político, integrado por todos los portavoces de los Grupos Parlamentarios, las decisiones se adoptan por el sistema de voto ponderado; es decir, cada portavoz expresa en la votación tantos votos como miembros integran su Grupo Parlamentario. Se cumple la regla máxima de la racionalidad parlamentaria: la minoría propone y la mayoría decide. La presencia, pues, de todos los portavoces de la oposición y el acceso de los medios de comunicación a este tipo de sesiones permite a aquéllos, a través de éstos, transmitir su discurso político, sus críticas al Consejo de Gobierno y, en su caso, sus alternativas políticas al destinatario último de todo el proceso de decisión, es decir, al electorado. El mismo comentario anterior valdría para la Diputación Permanente tras su reforma de 1991 (art. 57 RPA).

C) En las *Ponencias* (y Grupos de Trabajo designados por las Comisiones), la práctica, primero, y el propio Reglamento de la Cámara, después, han consagrado una representación igual y con presencia de todos los Grupos Parlamentarios, abstracción hecha de su importancia numérica, lo que no deja de ser significativo dado, teóricamente, la vocación negocial de dicha instancia. En efecto, frente a la dicción del Reglamento de 1982 («La Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes...») el Reglamento vigente habla de «un ponente por cada uno de los Grupos».

D) Las *Comisiones*, en la actualidad están compuestas por veinticinco miembros elegidos en proporción a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario en la Cámara. Dos cuestiones conviene precisar en garantía del principio oposicional:

- a) Todos los Grupos Parlamentarios tienen el derecho a contar con un representante, como mínimo, en cada Comisión.
- b) El sistema de distribución de miembros entre los Grupos Parlamentarios que se aplica es el proporcional puro, es decir, el que más favorece el pluralismo.

2) Desde la perspectiva *dinámica-funcional* conviene comenzar repitiendo que el parlamentarismo de nuestros días ha convertido la dialéctica clásica Parlamento-Gobierno en una nueva relación polarizada en torno a una mayoría parlamentario-gubernamental, de una parte, y a la oposición política, de otra. Y, además, tanto una como otra se organizan sobre la realidad del Grupo Parlamentario, tentáculo en Parlamento del Partido y verdadero motor del funcionamiento de la institución, en detrimento del diputado individual, forzando el discreto papel que la Constitución formal (art. 78) y el Estatuto de Autonomía (art. 27.4 y 5) otorgan al Grupo y llevando al límite de elasticidad, cuando no de ruptura, de la norma los postulados demoliberales de prohibición del mandato impera-

tivo (art. 67.2 CE y 26.1 EAA) y del carácter personal e indelegable del voto (art. 79.3 CE y 83.4 RPA). Vale la pena señalar por tanto cómo de la lacónica mención que la Constitución hace del Grupo Parlamentario (algo más explicitada en el EAA), el Reglamento del Parlamento, expresión de la capacidad autonormadora de la Cámara, ha desenvuelto una trama de relaciones funcionales y orgánicas en las que el Grupo aparece como el centro de imputación de la vida política, eclipsando por completo al diputado individualmente considerado, y ello en virtud de exigencias materiales de la moderna democracia pluralista cuyos instrumentos fundamentales de participación son los partidos políticos.

El Estado de partidos que subyace en la anterior afirmación, no condiciona por igual el papel que juegan los GGPP; en efecto, los nucleados en torno a los partidos integrantes de la minoría se constituyen en oposición institucionalizada y el mayor de ellos (PP) con vocación de gobierno. El Grupo de la mayoría, por el contrario, una vez que ha investido al Presidente de la Junta, tiene como tarea principal sostener al Consejo de Gobierno, facilitar la ejecución del programa ofertado a los ciudadanos en las elecciones y legitimar con su voto las decisiones de gobierno adoptadas. Dentro del propio complejo parlamentario-gubernamental se produce una dialéctica propia donde, a veces, el Gobierno investido parece autonomizarse relativamente del Grupo del que trae causa, lo que resulta, visto desde fuera, una quiebra en la lógica del Estado de partidos, quiebra que intentaría explicarse a virtud del liderazgo ejercido por el Jefe del ejecutivo y sobre la aceptación de la tesis de que el electorado no vota a un partido sino a un líder. Tal apariencia dialéctica dentro del complejo mayoritario, más propia de partidos de electores poco estructurados y escasamente ideologizados, apenas tiene cabida en la praxis de la mayoría socialista, donde a través de instrumentos de coordinación –en particular la llamada «tripartita» (Partido/Grupo Parlamentario/Gobierno)– se adoptan las decisiones de manera estructurada.

En efecto, tal realización dialéctica dentro de la mayoría es una consecuencia más de modelo de parlamentarismo mayoritario. Como ya hemos dicho, la mayoría elegida se responsabiliza de gobernar y de adoptar las decisiones parlamentarias; consecuentemente arropa y defiende a aquéllos de los suyos que, en el Gobierno y bajo la dirección de su líder, ejecutan la realización del programa. Si el GP se encuentra cohesionado, los efectos del control parlamentario sobre el Gobierno no tendrán repercusiones en la Cámara sino fuera de ella (en los medios de comunicación, en la opinión pública). En el parlamentarismo mayoritario el control de la mayoría del Parlamento sobre la mayoría del Gobierno discurre al margen de las relaciones interorgánicas formalizadas y se sustancia en órganos internos de coordinación donde Partido-Grupo Parlamentario-Gobierno y Presidente hacen su puesta en común de posiciones y diseñan una única estrategia.

Por lo demás, la dialéctica central mayoría parlamentario-gubernamental/oposición se ve afectada también por el *principio de publicidad*. En efecto, la única articulación orgánica del Parlamento de Andalucía que conserva un carácter reservado es la Ponencia. Ello ha facilitado, de una parte, la mejora técnica de los proyectos de ley, generalmente por vía de autoenmienda de la propia mayoría, y, de otra, la explicitación de las estrategias a seguir a lo largo de la tratamitación, así como la consecución de determinados acuerdos y transacciones con la suficiente discreción, lo que tuvo su particular importancia en la I Legislatura de carácter constituyente. El acceso de los medios de comunicación a las sesiones de la Junta de Portavoces, por el contrario, ha tenido a todas luces un efecto nocivo por cuanto dicho órgano, de capital importancia política, ha perdido por completo su carácter negocial. La Junta de Portavoces se ha convertido, así, en un minipleno, donde la oposición fuerza la máquina en la formación del orden del día para provocar la reacción defensiva de la mayoría, que será inmediatamente descalificada, a su vez, por la minoría y vuelta a empezar. El efecto publicitario de este encuentro y su repercusión en los

medios de comunicación es en ocasiones superior al del propio Pleno. La dialéctica estriba, invariablemente, en que la mayoría trata de sacar adelante un orden del día razonablemente airoso para el Consejo de Gobierno, mientras que la minoría auspiciará una propuesta que en la medida de lo posible provoque el voto contrario del Grupo mayoritario que será presentado a la opinión pública como un puro «veto», por más que éste –justo es decirlo– no sea más que el ejercicio de la regla de la mayoría.

Es curioso destacar que en este proceso dialéctico raramente se produce un alineamiento ideológico; antes al contrario, invariablemente la fractura se nuclea en torno a los polos Gobierno-mayoría, de una parte, y minoría parlamentaria, de otra, que suele votar agrupada en una posición psicológica de autodefensa, a veces exageradamente percibida como de supervivencia, frente al llamado «rodillo» de la mayoría.

Esta escasa capacidad negocial trae causa, entre otras más profundas, de dos factores inmediatos:

- a) La cómoda mayoría absoluta de que ha disfrutado el Grupo Socialista, que le ha permitido la posibilidad de abordar la ejecución de su programa electoral sin necesidad de pactar con otras fuerzas.
- b) La reacción a esta misma situación, que ha provocado una especie de «frente de rechazo» donde la minoría se percibe –a sí misma– y es percibida –por los medios de comunicación– como un bloque oposicional donde lo que prima, fundamentalmente, es, precisamente, el principio de la confrontación y muy en segundo lugar en virtud de qué razones o presupuestos ideológicos se produce el desacuerdo de cada una de las minorías con la mayoría. Esta situación, desde mi punto de vista, perjudica gravemente al partido mayoritario de la oposición (en beneficio de otros minoritarios más parlamentariamente agresivos) por cuanto se ve arrastrado y disuelto en este frente oposicional donde encuentra dificultades

para —desde la vocación de ser gobierno, que se le supone— contratar sus propuestas con las de la mayoría. La menor agresividad —o el mayor pragmatismo, si se quiere— del Grupo mayoritario de la oposición deriva de que dicho partido ostenta responsabilidades de gobierno en importantes CCAA y Ayuntamientos, lo que le impide exigir en una instancia lo que en otra —a lo peor— no puede otorgar. Por una parte, su propia vocación de gobierno y, por tanto, de provocar el efecto de rotación, le limita la capacidad de ofertar cuestiones manifiestamente inalcanzables.

Pero, si algo ha caracterizado en las tres primeras Legislaturas la política andaluza ha sido el *carácter hegemónico del PSOE* y, por ende, las dificultades para provocar el efecto de la rotación. La disciplina jurídico-política de la dialéctica Gobierno-oposición en la experiencia andaluza viene fuertemente condicionada por una mayoría parlamenaria estable y, además, de holgada mayoría absoluta, conseguida en 1982 y revalidada por dos veces consecutivas, cuyo resultado ha sido un reforzamiento del papel del Consejo de Gobierno y en particular de su Presidente y, por contraposición, unas minorías no participes del programa de gobierno ni del «inderizzo» político de la Comunidad Autónoma, enajenadas de cualquier responsabilidad en la gobernabilidad de la misma y escasamente concernidas en los posibles fracasos de las políticas públicas de las que, obviamente, en absoluto se sienten participes.

El fortalecimiento del Consejo de Gobierno, apoyado en esta sólida mayoría, se ha hecho sentir fuertemente en la vida política, limitando, *a fortiori*, el espacio material de la oposición institucionalizada, sobre todo en la legislatura estatuyente (1982-1986).

Sin embargo, la comodidad con que el Consejo de Gobierno, por virtud de su respaldo mayoritario, ha desenvuelto su actividad sin la amenaza del control parlamentario traumático (moción de censura, pérdida de una cuestión de confianza) no ha

mermado la facilidad con que la oposición ha manejado los canales políticos de comunicación con las instancias de mediación, en particular, con la prensa escrita, intentando garantizarse así la presencia ante el referente último del circuito constitucional: el cuerpo electoral o, si se prefiere, la opinión pública.

La correlación de fuerzas resultante de las tres primeras elecciones al Parlamento de Andalucía, unida a la dificultad y requisitos para articular la denominada *moción de censura constructiva* (propuesta, al menos, de la cuarta parte de los diputados, inclusión simultánea de candidato a Presidente, mayoría absoluta para su aprobación, etc.) han hecho inviable la posibilidad de producir el efecto de rotación en el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

El período 1982-1994 se ha caracterizado por una gran estabilidad política unido a una notable estabilidad gubernamental, con dos circunstancias políticas que registrar:

a) La *dimisión del Presidente Escuredo* y la primera investidura del Presidente Rodríguez de la Borbolla (marzo 1984), a mi juicio el momento más traumático de la vida institucional de la CA habida cuenta del carácter popular y personificador de la autonomía del primer Presidente de la Junta. La dimisión, explicada en su día por la dureza en la negociación de las transferencias del Iryda y del Icona necesarias para su proyecto de reforma agraria, cercenó la carrera política del principal protagonista del 28 F (el «nacionalista» Rafael Escudero) para dar paso a seis años de gobierno del «federalista» Rodríguez de la Borbolla, quien en su discurso de investidura ya introduce elementos y referencias al federalismo cooperativo, por cuanto éste tiene lugar tras las elecciones generales de octubre de 1982.

Lo verdaderamente destacable de esta doble investidura es que el relevo se produce sin tensiones significativas al mantenerse unido y sin fisuras el partido político que soporta al candidato y, por ende, no se rompe la disciplina del Grupo Parla-

mentario mayoritario, que procede con sus votos a la formación del Consejo de Gobierno. Si acaso, esta disciplina se ve reforzada por la personalidad del segundo candidato que, en tanto, que Secretario General del PSOE de Andalucía, viene a reunir en sus manos el control del partido y del Consejo de Gobierno. Con la referida unidad del Grupo Parlamentario Socialista, en ambos procesos de investidura el candidato obtiene mayoría absoluta en primera votación: Escuredo recibe 66 votos favorables, 39 en contra y 4 ausencias, y Rodríguez de la Borbolla obtiene 65 votos afirmativos, 22 contrarios, 12 abstenciones (del Grupo Centrista) y 10 ausencias.

Durante la crisis la oposición parlamentaria andaluza denunció, por una parte, la, a su juicio, erosión de la legitimidad gubernamental y el supuesto «fraude» que para la ciudadanía suponía el relevo del primer protagonista de la campaña electoral por alguien que no había obtenido el refrendo de las urnas. Por otra parte, requirió insistentemente al Presidente dimisionario para que éste explicara ante la Cámara los motivos de su renuncia, cuestión que, finalmente, no se materializó.

b) La segunda circunstancia política que cabría mencionar se refiere a la *cohabitación* entre las dos «sensibilidades» producida tras el V Congreso del PSOE-A (marzo 1988) que eligió a Carlos Sanjuán como Secretario Regional de Andalucía y que tuvo como antecedente el reajuste del último Gobierno de Rodríguez de la Borbolla con la salida del mismo de uno de los más conspicuos representantes de la otra «sensibilidad», el hasta entonces Consejero de Gobernación Enrique Linde.

Esta «cohabitación» de dos años, no exenta de ciertas tensiones que trascendieron a la opinión pública, pudo haber resultado un supuesto típico de planteamiento de la *cuestión de confianza* por el Presidente de la Junta, pero la unidad del Grupo Parlamentario y la responsabilidad de todos evitó la apertura de una segunda crisis que en nada hubiera beneficiado a la gobernabilidad de la CA.

Si por lo que se refiere a la iniciativa legislativa el protagonismo en estos diez años ha sido fundamentalmente del Consejo de Gobierno, no ocurre en cambio lo mismo con la iniciativa en el impulso político (o, si se prefiere, en el «indirizzo político alternativo») y en el control parlamentario, que ha correspondido, lógicamente, a la oposición.

Veamos:

1) Debe entenderse por *impulso parlamentario* el conjunto de actos de dirección política destinados a modificar o integrar el programa originariamente aprobado, o bien indicar al Consejo de Gobierno y a la Administración pública concretas y precisas actuaciones. A esta facultad, primordialmente gubernamental, que no tiene reconocimiento estatutario sino legal (Ley del Gobierno y la Administración de la CA), coadyuva el Parlamento mediante un conjunto de instrumentos tendentes a incidir en la actuación del Consejo de Gobierno; a saber: Proposiciones no de ley, Mociones y Propuestas de Resolución.

2) Por lo que se refiere al *control parlamentario*, en él incluimos también la actividad inspectiva o rogatoria, en suma, de información de la Cámara, que a la postre no es sino (por contraposición al control extraordinario) un elemento estructural de la actividad de control. El control se manifiesta como la comprobación de la actividad/inactividad llevada a cabo por el Consejo de Gobierno y la verificación de la adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento. Aunque suele decirse que el control constituye la tarea fundamental de los Parlamentos en la actualidad, es lo cierto que el ejercicio de esta importante función viene en la práctica asignado sólo a una parte de sus componentes (a la minoría). El clásico control interrogánico ha derivado en control de la minoría sobre la mayoría. Su uso se constituye en paso previo y obligado para exigir, en su caso, la responsabilidad (y eventual destitución) del Presidente de la Junta, como acto supremo de control. Entre los instrumentos clásicos de control mencionaremos: Los debates de política general y, en particular, el Debate sobre el Estado de

la Comunidad Autónoma, las Comunicaciones del Consejo de Gobierno, el examen de los programas y planes remitidos por éste y, sobre todo, las sesiones informativas, las interpellaciones, preguntas y solicitudes de información escritas. Ante la cohesión y solidaridad interna de la mayoría durante estos doce años, los efectos del control por la minoría han desistido de la búsqueda de la inestabilidad gubernamental para centrarse en la crítica de la tarea de gobierno y en la bondad presumible de sus alternativas programáticas.

No vale la pena entrar en valoraciones ni en cifras acerca de qué Grupo Parlamentario de la minoría se muestra más activo en las tareas de control e impulso político. Una crítica general, en cambio, que se les puede hacer a todos ellos es el carácter escasamente selectivo de las iniciativas y marcadamente seguidista de los medios de comunicación.

Por contra, el reproche que cabe hacer a la mayoría (sobre todo a partir de la I Legislatura) es, quizá, el no haberse esforzado lo suficiente para aumentar el grado de permeabilidad a la hora de integrar las propuestas de la minoría. La mayoría debe acabar de interiorizar que en la actividad de impulso y control la oposición no sólo ejerce un legítimo derecho sino que actúa un deber constitucional.

De ahí que en esta relación biunívoca, esencial para el funcionamiento del sistema democrático, no debieran tener cabida ni la deslealtad institucional ni las prácticas obstruccionistas, que tanto perjudican la funcionalidad del sistema y la credibilidad en las instituciones, funcionalidad y credibilidad que todos los demócratas estamos en el deber de preservar.