

La realidad autonómica andaluza. Dinámica política en la Andalucía constitucional y autonómica (1978-2004)¹

JUAN ANTONIO LACOMBA²
Universidad de Málaga

Resumen

El texto se centra en la exposición e interpretación de la dinámica política en la Andalucía autonómica (1978-2004), atendiendo básicamente a tres aspectos: las claves de la dialéctica política a lo largo del período; un breve análisis de los procesos electorales autonómicos; las características y el funcionamiento del subsistema político andaluz.

Palabras clave: Dinámica política andaluza; elecciones autonómicas; subsistema político andaluz.

Abstract

The author provides us with a detail account of the dynamical politics in the autonomous Andalucía (1978-2004), bearing in mind the three following aspects: the key elements of the political dialectics along the period; a brief analysis of the regional electoral processes; the characteristics of the Andalusian political subsystem.

Key words: Andalusian dynamical politics; autonomous elections; Andalusian political subsystem.

* Fecha de recepción: 30 junio 2004.

1 Una primera versión de este trabajo constituyó la Ponencia presentada por el autor al XI *Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, 27 a 29 de noviembre de 2003.

2 Catedrático de Historia Económica. Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Universidad de Málaga. El Ejido s/n. Telf. 952/131337; E-mail, jalacomba@uma.es.

Un tema como el que aquí se propone adolece de todos los problemas que arrastra la llamada «historia presentista». En concreto, al intentar plantear las claves de la política autonómica andaluza, hay aspectos decisivos que quedan velados ante la imposibilidad de acceder a determinadas fuentes. Por lo tanto, al abordar esta cuestión, hay que decantarse prioritariamente por las conocidas «realidades objetivas». Ello quiere decir que el análisis del proceso político en vez de introducirse en los determinantes entresijos de la interna *dialéctica política*, tiene que inclinarse primordialmente hacia la crónica explicativa del despliegue de la externa *dinámica política*, cuya expresión más significativa es la evolución electoral. En consecuencia, el texto que sigue deriva fundamentalmente hacia la evaluación del desarrollo político «formal» que se ha desenvuelto en Andalucía desde 1978 hasta hoy. Tratando de esclarecer las coordenadas más sustantivas de esta historia, la exposición se articula en tres bloques: 1) un sumario esbozo de la fase de instauración de la autonomía (1977-1982); 2) la dinámica política de la Andalucía autónoma (1982-2004), atendiendo a tres aspectos: la propia dialéctica política; los procesos electorales; el funcionamiento del subsistema político andaluz; 3) por último, la cuestión del llamado «déficit autonómico». Se cierra con unas breves conclusiones³.

1. Elecciones y Constitución. La instauración de la autonomía (1977-1982)

La fase que discurre entre 1977 y 1982, que constituye el arranque formal de la democracia, significó en Andalucía, como señala Montabes Pereira (2002), «el inicio de la competencia electoral y del primer asentamiento institucional de los partidos políticos». Así pues, la etapa que va desde las elecciones generales «fundacionales» de 1977 a las generales y autonómicas de 1982 conforman el llamado por el propio Montabes Pereira (2001) «primer período electoral andaluz o de transición democrática e instauración autonómica». Comprende las generales de 1977 y de marzo de 1979, las municipales de abril de ese año y las autonómicas y generales de mayo y octubre de 1982.

En 1977 España recuperaba la vida política, que era ahora necesario institucionalizar constitucionalmente. En consecuencia, las primeras Cortes de la democracia se convirtieron en Constituyentes, elaborando «consensuadamente» la Constitución, que sería refrendada el 6 de diciembre de 1978, tras de lo cual, se disolvieron. Se «regresaba» así a la «historia constitucional» del país. En este nuevo escenario, el 1 de marzo de 1979, se celebraron elecciones generales, en las que, en el conjunto del Estado, venció otra vez la UCD, rondando la mayoría absoluta; en Andalucía, junto al triunfo repetido en votos del

3 No se ofrecen los Cuadros con los resultados electorales por provincias de la Andalucía autónoma, hasta el 2000, que se pueden encontrar en MARTÍN RODRÍGUEZ, M.; PAREJO BARRANCO, A. y ZAMBRANA PINEDA, J. F. (Dirs.), *Estadísticas del siglo XX en Andalucía*. Sevilla. IEA. 2002, Capítulo 5, con indicación de fuentes y bibliografía.

PSOE y la izquierda, significaron «un éxito regionalista» por la irrupción parlamentaria del PSA (5 diputados). En los resultados andaluces destacan cuatro cuestiones, de largo alcance, en línea con las que ya aparecían en 1977: a) se mantiene el predominio de la izquierda, y es otra vez el PSOE la primera fuerza (33,1% de los votos andaluces y 23 diputados) y el PCE la tercera (13,1% y 7); b) continúa siendo importante, aunque con tendencia a descender, el voto moderado, representado por la UCD, que es la segunda fuerza en votos, pero mayoritaria en escaños (31,4% y 24); c) se hace presente el «nacionalismo», con el PSA convertido en la cuarta fuerza política andaluza (10,9% y 5); d) se produce el desplome de la derecha, expresado en la caída de CD (antes, AP), que pasa a ser la quinta fuerza (4,1%), extraparlamentaria en Andalucía.

Poco después, en abril de 1979, los resultados de las elecciones municipales, con algunas matizaciones, confirmaron en Andalucía lo acaecido en las generales de marzo: a) se mantiene el predominio de la izquierda, aunque baja el PSOE y sube significativamente el PCE, a lo que hay que añadir la entrada del PTE en algunos Ayuntamientos andaluces; b) es importante la implantación municipal del centro moderado, siendo UCD el partido que aglutina más votos, lo que va acompañado del hundimiento total de la derecha (CD); c) los «nacionalistas» del PSA, pese a que pierden votos, parecen consolidar una cierta base electoral. Al constituirse los Ayuntamientos se producirá el «pacto de las izquierdas» (en el que participan los «nacionalistas»), consistente en apoyar entre ellas al partido más votado. El pacto propiciará, entonces y en el futuro, un «afianzamiento municipal» de la izquierda, en particular del PSOE, y una fuerte pérdida de poder en los municipios del centro y la derecha.

Por último, las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 cierran esta etapa inicial de la transición democrática española, que coincide con el arranque de la autonomía andaluza, con las primeras elecciones autonómicas de mayo de 1982. Las elecciones españolas significaron el triunfo del PSOE por mayoría absoluta, formándose el primer Gobierno González. La izquierda, tras la ya lejana época republicana, alcanzaba de nuevo el poder. Ese éxito socialista se producía también en Andalucía, en donde los resultados conseguidos significaron un vuelco con respecto a las dos elecciones generales anteriores: a) la hegemonía de la izquierda es ahora absoluta, con predominio total del PSOE (59,7% del voto andaluz y 43 diputados), que es, con mucha diferencia, la primera fuerza política, quedando muy lejos el PCE (6,1% y 1); b) al igual que sucede a nivel nacional, el centro moderado se hunde estrepitosamente, pasando UCD a ser un partido sin representación parlamentaria en Andalucía (5,8% de los votos), irrumpiendo pujante, en cambio, la derecha de AP, que se convierte en la segunda fuerza política andaluza (21,8% y 15 diputados); c) los «nacionalistas» del PSA se desmoronan en todas partes (2,2%) y no consiguen escaños, rompiéndose las expectativas que había despertado su avance en las elecciones nacionales y municipales de 1979.

En suma, en la Andalucía de finales de 1982 hay un predominio político absoluto de los socialistas; está emergiendo una derecha moderada, que sustituye la anterior implantación centrista, y el «nacionalismo», barrido en las elecciones nacionales, cuenta sólo

con cierta presencia municipal y autonómica. Con este cuadro político encara Andalucía el arranque de su autonomía⁴.

2. La dinámica político/electoral en la Andalucía autónoma (1982-2004)

El despliegue autonómico andaluz, con su arranque en 1982, parte de la asunción por Andalucía de una autonomía de máximo nivel, la fijada en el artículo 151 de la Constitución. Desde su principio, continuando lo ocurrido en la fase preautonómica, gobernará en Andalucía el PSOE (en la V y VI Legislaturas, en coalición con el PA), coincidiendo hasta 1996 con su gobierno en el país. A este respecto, señala Acosta Sánchez (2003) que hasta el 2000 «el caso de Andalucía es todo un paradigma: de sus seis legislaturas las tres primeras se desarrollaron bajo una estatalización extrema de la Junta, con la hegemonía absoluta aquí del partido estatal en el poder con mayorías absolutas en las Cortes, el cual, desde Madrid decidió incluso la sucesión del primer Presidente andaluz y la del segundo, y se aseguró la estricta subordinación al Gobierno central del tercero, que es como decir de la autonomía andaluza; y las dos últimas legislaturas trazan la consolidación de un bipartidismo asentado en las dos primeras fuerzas políticas estatales».

La dinámica política andaluza tiene su expresión objetiva en la confrontación electoral y sus resultados. Ésta desarrolla un proceso que discurre desde una inicial oferta «multipartidista», a la sólida implantación y afianzamiento, desde el mismo principio, de un «bipartidismo imperfecto», con «unipartidismo dominante», que se mantendrá a lo largo del tiempo, alcanzando hasta la actualidad. Desde su mismo arranque, el PSOE será el partido hegemónico y el gobierno de Andalucía ha permanecido siempre en sus manos. No ha habido, pues, alternancia política. Además, durante mucho tiempo, en los ochenta fundamentalmente, el PSOE ha gobernado también las ocho capitales andaluzas, todas las Diputaciones y una gran mayoría de municipios. Se ha producido, de esta manera, una gran concentración de poder en el partido socialista, que, también, tenía en sus manos, en ese período, el gobierno del Estado. Esta coincidencia en el control del poder, en España y en Andalucía, ha dado lugar a que la imagen de la autonomía andaluza fuese la de «sumisión» al poder central. No ha habido confrontación entre ambos poderes, que sólo ha aparecido en las dos últimas legislaturas (1996-2000 y 2000-2004), con el PP en el gobierno del país, en las que dicha «confrontación» ha parecido ser el núcleo «duro» de la política autonómica andaluza. Quizás ello se deba, como apunta Clavero Arévalo (en Lacomba, 1999) y los hechos confirman, a que la reciente historia «enseña que Andalucía es un gran instrumento para ir a la Moncloa».

4 Para la documentación referente a la etapa pre-autonómica, debe verse: HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M.; *Documentos para la historia de la autonomía andaluza (1882-1982)*. Málaga. Sarriá. 2001, y, sobre todo, RUIZ ROBLEDO, A. (Ed.), *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*. Sevilla. Parlamento de Andalucía. 2003. Una reivindicación, crítica con la actuación del PSOE y en defensa del papel del PA (entonces PSA), en el impulso de la lucha por la vía del art. 151, en el libro *Las claves de la autonomía andaluza*. Sevilla. Partido Andalucista. 2003.

Por su parte, Acosta Sánchez (2003) se ha referido de manera crítica a «una larga y en lo fundamental infecunda hegemonía del PSOE», que ha construido «la autonomía andaluza a la medida de sus intereses»: «De 1982 a 1994 –escribe–, en un sistema de cuasi unipartidismo, en virtud de tres mayorías absolutas, manipulación desde Madrid de la Presidencia de la Junta (con dos primeros presidentes depuestos por el partido), y una lógica atrofia parlamentaria y de autogobierno, realidades que resaltarán cada vez más con la perspectiva histórica y el examen comparado de la autonomía andaluza en el conjunto de las autonomías españolas, y que ya se viene reflejando en los sucesivos y pertinaces indicadores de nuestro atraso comparado, siempre únicamente en compañía de Extremadura».

2.1. Los núcleos articuladores de la dialéctica política

En el sistema de partidos que se configura desde 1982 en las elecciones autonómicas de Andalucía, hasta 1994 se impone la llamada «cultura de la mayoría» o de partido «dominante»; a partir de ahí, y hasta el viraje que se produce en las elecciones de 2004, se quiebra ese modelo, que es sustituido por la «cultura de la coalición». Ello significa que desde 1994 ha habido un progresivo aumento de la competitividad electoral PSOE/PP, que se trunca en 2004. Por otra parte, a lo largo de todo el período autonómico señala Acosta Sánchez (2002) la quiebra en la formación de un sólido «subsistema andaluz de fuerzas políticas», necesario para «la construcción de un real autogobierno de primera», y ello, como indican Navarro Yáñez y Pérez Yruela (2002), aunque la ciudadanía andaluza, «pese a su alejamiento de los partidos políticos, sigue entendiendo y reconociendo que es a ellos a quienes corresponde canalizar sus demandas políticas».

Cuestión medular, pues, de la dialéctica política en la Andalucía autónoma ha sido la «permanencia» de la hegemonía política del PSOE. Aunque en el período han competido, básicamente, cuatro partidos (PSOE/AP-PP/PCE-IU-CA/PSA-PA), el enfrentamiento decisivo ha sido fundamentalmente entre dos (PSOE/AP-PP) y el gobierno ha estado siempre en manos de uno (PSOE). Así, una dialéctica de «bipartidismo imperfecto» ha dado paso, desde los inicios y hasta hoy, a una situación de «unipartidismo dominante». Esta realidad ha propiciado una progresiva penetración social del PSOE y la instauración por su parte de un creciente clientelismo, con relaciones fuertemente jerarquizadas, según Robles Egea «fenómeno sociopolítico en el que las personas establecen relaciones para intercambiarse determinados servicios, bienes, apoyos o lealtades, y obtienen beneficios»⁵.

En este escenario esbozado, desde el acceso de Andalucía a la autonomía la dialéctica política andaluza se ha vertebrado, sustancialmente, en torno a cuatro grandes ejes. El más significativo ha sido *la constante confrontación izquierda/derecha*, representadas por el PSOE y UCD/AP/PP, respectivamente, presentes como las fuerzas centrales del

5 «Clientelismo y democracia», en Suplemento UVE, *El Mundo de Andalucía*, 28 agosto 2003, pág.7.

subsistema político andaluz, que, con el tiempo, han ido basculando hacia el «centro». Junto con ellas han participado en la vida parlamentaria otras dos formaciones (PCA/IUCA y PSA/PA), cuyo papel en el proceso ha sido siempre prácticamente complementario. Función especial ha desempeñado el PA, que en las dos pasadas legislaturas (1996-2000; 2000-2004), mediante su coalición con el PSOE, ha venido a ser la «muleta parlamentaria» que, a cambio de determinadas contrapartidas, ha posibilitado el gobierno socialista. En segundo lugar, ha sido constante *el entendimiento, por parte de los partidos hegemónicos, de la «lucha por Andalucía» como un «peldaño» fundamental para la conquista del poder central*. En consecuencia, «la lucha por Andalucía», en el escenario de la dialéctica política española, ha sido una apuesta decisiva, planteándose el enfrentamiento, en términos del lema andaluz, no tanto «por sí», como «para España». En tercer lugar, es fenómeno destacable *la continuada y fluctuante presencia electoral y parlamentaria de un nacionalismo andaluz, no excluyente*, que ha sido incapaz de consolidarse sólidamente y de alterar el eje de gravedad de la política andaluza. Su trayectoria ha estado marcada, junto a otros problemas «externos», por «internos» vaivenes contradictorios sucesivos y escisiones recurrentes. Su drama lo ha resumido así A. Rojas Marcos: «La izquierda histórica y la derecha histórica estuvieron ausentes de la lucha preautonómica. (...). Quienes ejercen el poder de la autonomía (el PSOE) (...) hicieron lo posible porque no hubiera autonomía, y quienes trajeron la autonomía no han tenido poder para escribir su propia historia»⁶. Por último, es de apuntar otro eje diferenciador de la dialéctica política andaluza: pese a que Andalucía tiene competencias de Comunidad «histórica», *sólo en dos ocasiones se han celebrado elecciones separadas* (1982 y 1990), por lo que es la única Comunidad de estas características que ha hecho coincidir cinco veces sus elecciones con otros comicios (cuatro con los generales, 1986, 1996, 2000 y 2004, y uno con los europeos, 1994). Como ha señalado J. Montabes Pereira (en Lacomba, 1999), la imbricación de comicios autonómicos con estatales ha situado «los procesos políticos internos de Andalucía, así como a sus líderes y políticas, en un segundo plano de referencia programática y electoral, con respecto al español».

Esta realidad de base constituye el entramado de fondo y el fundamento estructural sobre el que se ha desplegado la dinámica política de Andalucía hasta la actualidad.

2.2. Breve crónica de la dinámica electoral

En la dinámica electoral de la etapa de autonomía plena, hasta el 2000 Montabes Pereira (2000) señala dos períodos: el primero, de 1982 a las municipales de 1991, que denomina de la «institucionalización autonómica con sistema de partido dominante»; el segundo, a partir de 1991/1994 y hasta las elecciones autonómicas de 2000, que caracteriza por el «incremento de la competencia electoral y política». El debilitamiento de esta «competencia electoral» en 2004, por el amplio triunfo del PSOE y el desmoronamiento

6 Palabras recogidas en *El Mundo de Andalucía*, 12 de agosto de 2003, pág.17.

del PP, parece dar paso a un tercer período de difícil pronóstico de cara al futuro. En suma, en las siete convocatorias electorales autonómicas, desde 1982 hasta 2004, el PSOE será el partido vencedor (en las tres primeras por mayoría absoluta, en las tres siguientes por mayoría simple y en la séptima, en 2004, otra vez por mayoría absoluta)⁷. Así pues, en este período, desde un enfoque político-electoral, se pueden establecer tres grandes etapas en Andalucía. Una primera, que abarca las elecciones de 1982 a 1990, que es la de las mayorías absolutas del PSOE, y corresponde a la fase de constitución de la Comunidad Autónoma y de desarrollo institucional. Otra segunda, que comprende las tres siguientes elecciones (1994, 1996 y 2000), y es la de las mayorías simples del PSOE, que, tras la insólita Legislatura 1994-96, llamada «de la pinza», de extraño «gobierno parlamentario», le obligará, en 1996, y también en 2000, a gobernar en coalición con el PA. Es la fase en la que se reducen las distancias entre los dos primeros partidos de Andalucía (PSOE; PP). La tercera, con las elecciones de 2004, en la que, de manera un tanto inesperada, se regresa de nuevo, con amplio margen, a la mayoría absoluta. Veamos sucintamente su despliegue.

Culminando definitivamente todo el proceso para alcanzar la autonomía por la vía del artículo 151, y constituida Andalucía en Comunidad Autónoma de nivel máximo, el 23 de mayo de 1982 se efectuaban (con un 66,3% de participación) las primeras elecciones al Parlamento de Andalucía, para el que se debían elegir 109 diputados. Como señala Caro Cancela (1992), «la campaña empezó demasiado pronto y con más acritud de la cuenta». Se dirimirían muchas cosas en estas elecciones, que, en alguna medida, se entendían como «primarias» de unas próximas generales (las que se celebrarían en octubre de 1982)⁸. Por lo simbólico de estas elecciones, hubo gran dureza durante la campaña. Los resultados evidencian: a) total predominio de la izquierda, con un triunfo aplastante del PSOE (52% de los votos), que consigue la mayoría absoluta (66 escaños), y sensible debilitamiento del PCA (8,5% y 8 parlamentarios); b) fragmentación del centro-derecha, con la significativa irrupción de AP (17,0% y 17 escaños), que se convierte en la segunda fuerza política de Andalucía, al tiempo que se desmorona UCD (13,0% y 15); c) hundimiento del PSA (5,4%), que queda como débil quinta fuerza política, con 3 diputados; d) irrelevancia de los votos de extrema izquierda y de extrema derecha. Todo ello significa: que el voto de izquierda se ha polarizado en torno al PSOE, en detrimento del PCA; que el tradicional electorado de centro-derecha se ha escindido en dos bloques (AP y UCD), con evidente decantación hacia AP ante el desmoronamiento interno nacional de UCD; por último, el fracaso del mensaje de la alternativa «nacionalista» del PSA.

De acuerdo con los resultados de las elecciones, a principios de agosto de 1982 R. Escuredo constituía el primer Gobierno autónomo de Andalucía. En su discurso de

7 Durante toda esta fase de autonomía «institucionalizada» (1982 a hoy), se han sucedido tres Presidentes en la Junta de Andalucía: Rafael Escuredo (1982-1984), José Rodríguez de la Borbolla (1984-1990) y Manuel Chaves González (1990 hasta hoy).

8 Hecho relevante fue la retirada de la participación electoral de Unidad Andaluza (UA), partido promovido por el Prof. M. Clavero, por falta de financiación y de un consistente respaldo social.

investidura ante el Parlamento andaluz señaló los puntos básicos de su programa: a) *el desarrollo institucional*, desde la perspectiva de que «la autonomía es, además de poder político y administrativo propio, participación y cooperación entre todos los entes que forman el Estado y entre todos los que integran nuestra Comunidad»; b) *el desarrollo económico*, para, desde él, abordar el problema del paro en términos racionales y llevar a cabo otras políticas sectoriales necesarias; c) *el impulso de la cultura andaluza*, como «uno de los pilares básicos sobre los cuales ineludiblemente ha de asentarse la construcción de Andalucía como pueblo dentro de España»; d) *el bienestar social*, como acción política que afecta a la vida cotidiana, buscando condiciones de existencia que la hagan más grata. Se abre aquí el período «escuredista», en el que se pondrá en marcha la fallida reforma agraria, y cuya política cultural adquirirá un perfil cada vez más «andalucista». Sin embargo, en 1984, R. Escuredo dimitirá, al parecer por el desacuerdo del partido con su política decididamente «andaluza», evidenciado en el bloqueo de algunas transferencias por parte del Gobierno de Felipe González⁹. Le sustituirá José Rodríguez de la Borbolla como nuevo Presidente de la Junta, que es quien concluirá la legislatura.

Las segundas elecciones autonómicas, en 1986, coincidieron con las generales. Se caracterizaron por su alta participación (70,7%), por confirmar el sesgo de izquierdas manifestado en las anteriores y por la emergencia de AP como aglutinante del centro-derecha. Como en las españolas, en las andaluzas volvió a ganar el PSOE, con más votos, pero inferior porcentaje (46,3%) y menos diputados (60); creció el PCA (ahora IU-CA), liderado por J. Anguita, en votos, porcentaje (17,5%) y diputados (19); subió en votos y en porcentaje el PSA-PA (5,7%), aunque perdió un diputado (obtuvo 2). En el centro-derecha, AP, liderada por A. Hernández Mancha, se hizo con buena parte de los votos de la antigua UCD (alcanzó el 21,8%), pasando a ser la alternativa de oposición (28 escaños). Por todo ello, se han caracterizado estas elecciones como «de continuidad». Será Presidente José Rodríguez de la Borbolla, que centrará su tarea en consolidar la institucionalización política de la autonomía andaluza. Al parecer, la progresiva decantación «andaluza» de su política autonómica le hará perder la confianza de su partido, que no le presentará como candidato a la Presidencia en los siguientes comicios.

Las terceras elecciones autonómicas se celebraron en 1990, esta vez separadas de las generales. Fueron las primeras de M. Chaves, que accedió a ser candidato tras una fuerte resistencia a aceptarlo. Se caracterizaron: por el descenso de la participación (55,3%); la pérdida de votos, pero no de porcentaje al PSOE (49,3%), que obtuvo otra vez la mayoría absoluta (62 escaños); la fuerte caída de IU-CA (12,6% y 11 diputados); el crecimiento del voto al PA (10,7%), que aumentó sus parlamentarios (10); y, finalmente, la consolidación del apoyo electoral a AP (22,1%), que se afianza como la oposición de centro-derecha (26 escaños). En esta legislatura se puso de manifiesto la plena «dependencia» de la política autonómica andaluza al Gobierno central, también en manos del PSOE, con lo

9 Hay que decir que hasta la Ley 6/1994, de 18 de mayo, el Presidente de la Junta no tuvo capacidad jurídica para disolver el Parlamento andaluz, por lo que, ante las dificultades para gobernar, debía dimitir.

que parece que las políticas más «por libre» de Escuredo y de Rodríguez de la Borbolla fueron en buena parte causa de sus respectivas «defenestraciones».

Las elecciones de 1994, convocadas junto con las europeas, tuvieron una mayor participación (67,28%). Sus resultados confirman el proceso de aproximación entre los dos partidos andaluces hegemónicos (PSOE y PP, anterior AP). Volvió a ganar el PSOE (38,5% y 45 escaños), pero perdió la mayoría absoluta, y el PP, liderado por J. Arenas, se le acercó mucho en votos y escaños (34,1% y 41); por su parte, IU-CA logró ahora su máximo histórico (19,0% y 20 escaños), mientras retrocedía el PA (5,7% y 3). La composición del Parlamento andaluz originó que, por la estructura de partidos en Andalucía, fuera «prácticamente inviable una política de coaliciones que permitiera generar mayorías más o menos estables que posibilitasen la gobernabilidad de la Comunidad» (Montabes Pereira en Lacomba, 1999). Políticamente, la corta legislatura mostró una «doble incapacidad»: de un lado, la del gobierno de la Junta, que no pudo alcanzar una alianza que le permitiera una «mayoría suficiente» para sacar adelante sus proyectos; de otro lado, la de la oposición, que no fue capaz de ponerse de acuerdo para derribar al Ejecutivo con una moción de censura. Se originó una situación insólita en la que el Parlamento era quien gobernaba realmente. Ante esta tesitura, en enero de 1996 el Presidente Chaves decidió ejercer las competencias que le concedía la Ley de mayo de 1994 y disolvió anticipadamente el Parlamento, convocando nuevas elecciones.

Las quintas elecciones se convocaron en marzo de 1996, coincidiendo con las generales, y hubo una muy alta participación (78,1%). Aunque de nuevo venció el PSOE, no logró mayoría absoluta (43,7% y 52 escaños). El PA tenía los diputados precisos para, coaligándose, alcanzarla (4, con el 6,9%). El PP afianzó su posición de alternativa, en votos y escaños (33,7% y 40); IU-CA retrocedió (13,8% y 13). Se formó un gobierno de coalición PSOE-PA, que permitió la gobernabilidad. En esta legislatura, el gobierno de la Junta se caracterizó por la dura y sistemática confrontación con el del Estado (en manos del PP), actuando como auténtica oposición al poder central. Las cuestiones sobre financiación autonómica, el «contramedicamentazo», la revisión del censo andaluz y el incremento de las pensiones fueron los ingredientes básicos de esta confrontación. Con un «espíritu autonomista» inexistente en las anteriores legislaturas, cuando el PSOE gobernaba en Madrid, reivindicaciones nunca antes planteadas salieron ahora a relucir. Por su parte, el PA, ahora partido «gubernamental», en muchas ocasiones se vio obligado a «sostener» cuestiones que antes había criticado con dureza.

El 12 de marzo de 2000 se celebraron las elecciones autonómicas, unidas a las generales, con cierta caída en la participación (68,7%). En las españolas se produjo el triunfo del PP, por mayoría absoluta, consiguiendo 183 diputados, con fuerte retroceso del PSOE. En las andaluzas, otra vez PSOE y PP, con 52 y 46 parlamentarios, fueron los partidos más votados (con el 44,9% y el 38,5%, respectivamente); se produjo el desmoronamiento de IU-CA (con sólo el 8,2% de los votos y 6 parlamentarios) y un cierto avance del PA (7,5%), pasando de 4 a 5 parlamentarios, que además obtuvo un diputado a Cortes (por Cádiz). De nuevo el PSOE tenía una mayoría minoritaria, alejada de sus expectativas

de mayoría absoluta, por lo que se dijo que había obtenido una «amarga victoria». A principios de abril, antes de la investidura, PSOE y PA, repitiendo lo acaecido en la anterior legislatura, pactaron una nueva coalición que facilitaba la «gobernabilidad» y confería al ejecutivo andaluz la mayoría parlamentaria. Se mantuvo la política de confrontación con el gobierno central, con el tema de la deuda como bandera.

Finalmente, en las elecciones autonómicas de 2004, una vez más simultáneas con las generales, y con una alta participación (75,8%), el PSOE (50,7% de los votos) vence en todas las provincias andaluzas, alcanzando 61 parlamentarios. Cambia ahora sustancialmente el panorama político de Andalucía: se desploma el PP (31,8%), que consigue sólo 37 actas, y rompe su tendencia anterior a acortar distancias con el PSOE; se estabiliza a la baja IU-CA (7,5%), que se mantiene con 6 representantes; en alguna medida fracasa el PA (6,2%), que no rentabiliza su presencia en el Gobierno andaluz durante ocho años y sigue con los 5 diputados que tenía, pero ahora no es ya «necesario» para formar la mayoría, por lo que queda fuera del poder. De nuevo se regresa a la vieja situación de Gobierno del PSOE en España y en Andalucía, por lo que parece llegado el fin de la estrategia de confrontación; en su lugar, la imprecisa II Modernización y la inconcreta reforma del Estatuto constituyen los núcleos del programa de los socialistas andaluces¹⁰.

2.3. El subsistema político andaluz y la actividad parlamentaria

Desde las primeras elecciones autonómicas se evidenció en Andalucía la presencia de lo que se ha considerado «un deforme y mediocre subsistema político, no autónomo, sino estatalizado, carente de un arco de partidos diferenciado del español», en el que, como señala Porras Nadales (1990), quedó patente la «dependencia» andaluza «a lo largo del tormentoso proceso de transferencias». Este subsistema ha estado siempre constituido, como hemos visto, por dos grupos de partidos: de un lado, el de los más débiles PCA/IU-CA y PSA/PA; de otro, el de los hegemónicos, PSOE y AP/PP. Con fluctuaciones a lo largo de las siete elecciones, los partidos del subsistema andaluz han seguido trayectorias divergentes: los dos más débiles están, tras los comicios de 2004, prácticamente donde sus partidos predecesores se encontraban tras las primeras elecciones autonómicas de 1982; en cuanto a las fuerzas del PSOE y el PP han experimentado un sostenido proceso de descenso de la primera y ascenso de la segunda, hasta el viraje acaecido en las pasadas elecciones de 2004, que ha dislocado esa trayectoria.

Como se ha señalado, el momento de inflexión del subsistema político andaluz se produce en las elecciones de 1994, con la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE, que

10 Analizando el conjunto de las elecciones, destaca Montabes Pereira (2002) que los índices de participación electoral en Andalucía se sitúan por debajo de la media española. Esta participación, según que los procesos electorales sean generales, autonómicos, europeos o municipales, es diferente: la mayor movilización media (con un 74,4% de participación sobre censo) corresponde a las elecciones generales, seguidas de las autonómicas; la menor participación se da en las europeas, y algo por encima de éstas se encuentran las municipales (con una media del 64,9%).

implica un giro desde el cuasi unipartidismo, que databa de 1982, hacia un posterior «bipartidismo de confrontación». Como apunta Acosta Sánchez (2002), la evolución posterior del subsistema político andaluz muestra la agudización de las tres tendencias dominantes desde 1994: a) fortalecimiento del bipartidismo; b) persistencia de la inestabilidad interna y crónica debilidad de los dos partidos menores; c) una dialéctica parlamentaria de confrontación permanente entre PSOE y PP: «La política andaluza –escribe– sufre un deslizamiento constante hacia la lucha que a escala estatal mantienen los dos partidos mayores, con lo que se desnaturalizan las instituciones de la Junta». La frágil textura del subsistema político andaluz, y sus vaivenes, explica la fluctuante «capacidad reivindicativa» de la Junta: «cuando se pudo obtener, en las tres primeras legislaturas, un flujo rápido y eficaz de trasposos de competencias –por gobernar con mayorías absolutas el mismo partido en el Estado y Andalucía–, no se logró, ni siquiera se intentó, al menos desde que Chaves gana en 1990, debido al servilismo y subordinación de la Junta al Gobierno español bajo el PSOE; y cuando en las dos últimas legislaturas [1996 y 2000], y bajo el clima de la «confrontación», la Junta reivindica incesante las competencias pendientes al Gobierno central, tampoco se logran los trasposos de ellas, porque ahora los bloquea el adversario que gobierna el Estado. Cuando se pudo no se quiso, cuando se quiere no se puede».

Por otro lado, es ampliamente reconocido que el ejercicio de la potestad legislativa expresa la real dimensión política de una autonomía, así como el pleno desarrollo de la misma. Para García Ruiz (1992), desde 1986 y hasta el inicio de los noventa el Parlamento de Andalucía deja de elaborar «normas de marcado contenido político y ha comenzado a dictar leyes de carácter más técnico». En cualquier caso, como destaca Hinojosa Martínez (1999), «la producción normativa propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido realmente escasa». En suma, como ha señalado Acosta Sánchez (2002), entre 1982 y 2000, el Parlamento andaluz aprobó 138 leyes, como producción legislativa «bruta», por detrás de las otras tres autonomías «máximas», de las tres «especiales» e incluso de alguna de las de «vía lenta» del 143 (Cuadro 1).

CUADRO 1

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HASTA EL 2000

Comunidad Autónoma	Leyes aprobadas
Cataluña	376
País Vasco	240
Galicia	190
Andalucía	138
Aragón	194
Valencia	169
Canarias	169

Fuente: J. Acosta Sánchez, «La dialéctica política en Andalucía. Partidos y autogobierno», *Revista de Estudios Regionales*, nº63, 2002, pag. 129; elaboración propia.

En conjunto, entre 1982 y 1995 Andalucía se situaba en el lugar decimocuarto en la producción legislativa «bruta», sólo por delante de Extremadura, Castilla-La Mancha y La Rioja; y de 1995 a 2000, como escribe Acosta Sánchez (2002), «la producción legislativa del Parlamento andaluz no sale bien parada, ni en cuantía ni en calidad»¹¹.

3. La recurrente cuestión del «déficit autonómico»

Finalmente, está el tema del llamado *déficit autonómico*. Expresa la debilidad y subordinación de la autonomía andaluza. Los muchos y persistentes problemas socioeconómicos andaluces, sean cuales sean los índices que se manejen, implican el necesario despliegue en Andalucía de políticas adecuadas a su superación. En consecuencia, es precisa una acción política *que acentúe prioritariamente el «por sí» del lema andaluz* y se enfrente decididamente con los obstáculos que se oponen a su pleno desarrollo. Por consiguiente, el cambio económico dirigido a alcanzar una real convergencia con la media española y europea, la transformación social con el fin de construir una sociedad más equilibrada y justa y la decidida recuperación de la conciencia y la identidad andaluzas configuran *la sustancia medular de la acción política autonómica a llevar a cabo*, cuyo objetivo fundamental debe ser la construcción de la nueva Andalucía del siglo XXI.

El punto de partida para conseguir esos objetivos es superar el «déficit» de la autonomía de Andalucía, caracterizada por algunos especialistas de «tutelada». ¿En qué sentido se puede hablar de «autonomía tutelada»? De un lado, cabe destacar el total predominio en Andalucía de los partidos «estatales», como hemos visto continuamente mayoritarios, que ha dado lugar a *la permanente subsidiariedad de la política andaluza*, en buena medida supeditada a los intereses «nacionales» que han guiado siempre la actuación de éstas formaciones. De otro lado, el tutelaje proviene también del hecho de que decisiones partidarias «externas» marcan en muchas ocasiones las directrices de la política a desarrollar en Andalucía por dichos partidos. De esta manera se produce la subordinación de los intereses propiamente andaluces, y no sólo políticos, a decisiones «de fuera». Frente a esta perseverante realidad esbozada, de tutelaje y dependencia, *los retos políticos* de Andalucía se pueden desgajar, básicamente, en tres aspectos fundamentales:

1. *Desplegar una política centralmente orientada a superar las grandes cuestiones pendientes*, con el fin de que, *en lo económico*, se produzca la real convergencia de Andalucía con España y con la Europa desarrollada; *en lo social*, se vertebre y modernice definitivamente la sociedad andaluza; y *en lo cultural*, se afiance la identidad y la conciencia de pueblo.
2. *Desarrollar una política plenamente autónoma* que, partiendo de lo anterior, sitúe a Andalucía como eje nuclear de todo su impulso. Es la acentuación del «por sí»

11 En la legislatura, 2000-2004, el número de leyes aprobadas ha sido: en 2000, 1; en 2001, 15; en 2002, 10; en 2003, hasta septiembre, 8, más 12 en tramitación presentadas por vía de urgencia.

del viejo lema blasinfantiano. Ello significa eliminar «tutelas» y abandonar la «subordinación» de la acción política andaluza.

3. Finalmente, en la realidad supranacional de la UE en la que se desenvuelve ya Andalucía, *fijar y afirmar las claves propias, identificadoras de un marco político andaluz.*

Todo ello implica *una política hecha desde Andalucía y para recuperar Andalucía*, en el seno de la España de los pueblos y de la Europa de los Estados. En este sentido, el balance de Acosta Sánchez es bien crítico. Señala que Andalucía «aún no ha acertado con el arte del autogobierno» y que ha sido instrumento «de la confrontación PSOE-PP». Y concluye: «De modo que la autonomía no ha mirado aún hacia sí, y por sí. Nació y sigue bajo el signo de Jano: con una cara hacia aquí, y la otra, la que manda, pendiente de Madrid».

4. Unas breves conclusiones

Toda esta dinámica política apuntada se ha desplegado en el seno de una sociedad que es innegable que ha ido modernizándose, pero que no acaba de articularse y equilibrarse. Siguen existiendo unas élites dominantes, que ejercen su influencia sobre una realidad social, en buena medida, «controlada». Por otra parte, el despliegue político de la Andalucía autónoma parece evidenciar que el «sistema de partidos» andaluz ofrece el formato de un exíguo «pluralismo moderado», realmente de un «bipartidismo imperfecto», nucleado en torno a dos grandes opciones (PSOE y PP), con un partido siempre hegemónico (PSOE). No ha habido alternancia. A lo largo del período, el PSOE ha consolidado su base electoral, mientras que la del PP ha ido creciendo progresivamente, en particular en los núcleos urbanos, de manera muy clara a partir de su «viraje hacia el centro», aunque ha sufrido un fuerte declive en 2004, con un PSOE que vence también en muchos de los grandes municipios andaluces. Las otras dos formaciones (IU-CA y PA) han experimentado amplias fluctuaciones, pero manteniendo una cierta estructura de voto fiel. Y, en conjunto, la dinámica política andaluza ha presentado, durante esta fase de autonomía, lo que se puede caracterizar como un «déficit autonómico».

En este sentido, escribe Acosta Sánchez (2002): «Nuestros veinte años de autonomía están cargados de paradojas, contradicciones e impotencia. Nuestra autonomía, que estuvo entre las de primer rango y entre ellas gozó de la mayor legitimidad democrática, a estas alturas ha sido alcanzada por las de vía lenta y dejada más atrás por las de vía rápida. El camino ha sido de retroceso relativo y comparado. El espíritu reivindicativo frente al poder central sólo se despertó cuando éste pasó a manos del partido adversario del que aquí ha dominado siempre. Y se produjo ese despertar, más por ir contra el nuevo habitante de la Moncloa, y por tratar de desalojarlo, que por la autonomía andaluza. Ni en la época de sumisión a Madrid se avanzó lo que se debía, en las tres primeras legislaturas, ni se ha avanzado en las tres últimas, de confrontación con el PP». ¿Qué va a pasar ahora

tras el triunfo socialista en las generales y andaluzas de 2004?. ¿Cuál será la dialéctica Junta de Andalucía/Gobierno central?. ¿Se desplegará una reactivación autonómica y tocará a su fin ese «retroceso relativo y comparado»?

Cabe apuntar que la solución de futuro que necesita Andalucía se puede resumir en lo siguiente: recuperarse como pueblo en un mundo en proceso de globalización y en una España de las Autonomías en revisión, superar la dependencia económica, modernizar equilibradamente la sociedad, terminar con la subordinación política y reafirmarse identitariamente en el ámbito cultural. Éstas parecen ser las fundamentales opciones de cara al futuro.

Orientación bibliográfica

La bibliografía sobre los aspectos políticos e institucionales de la autonomía andaluza es ya abundante. Buena parte de ella se encontrará referida en los trabajos recogidos en esta orientación bibliográfica: ACOSTA SÁNCHEZ, (2002) J., «La dialéctica política en Andalucía. Partidos y autogobierno», *Revista de Estudios Regionales*, nº 63, pp. 101-136; ID., (2003) «Votos de posguerra», *El Mundo de Andalucía*, Cuadernillo «Andalucía», 25 abril 2003, pág. 5; AUMENTE, J. (1980), *Los fundamentos del nacionalismo andaluz*. Sevilla. Manifiesto Andaluz; ID., (1981), *Nacionalismo andaluz*. Granada. Aljibe; BONACHELA, M., (1994), «El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía», en *El Estatuto de Andalucía. II. El Parlamento*. Barcelona. Ariel; CARO CANCELA, D. (1992), *Las primeras elecciones autonómicas de Andalucía (1982)*. Cádiz. Universidad/Unicaja; CLAVERO, M. (1979), *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*. Granada. Instituto de Desarrollo Regional; ID. (1980), *Forjar Andalucía*. Sevilla. Argantonio; ID., (1983), *España, desde el centralismo a las autonomías*. Barcelona. Planeta; ID., (1984), *El ser andaluz*. Madrid. Ibérico Europea de Ediciones; CUENCA TORIBIO, J. M., (1984), *La Andalucía de la transición (1975-1984)*. Madrid. Espasa-Calpe; CHECA, A. (1978), *Las elecciones de 1977 en Andalucía*. Granada. Aljibe; ID., (1980), «El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados», *Revista de Estudios Regionales*, nº5, pp.251-295; ESCALERA, J. (2000), *Parlamento, representación democrática y sociedad civil en Andalucía*. Sevilla. Universidad/Consejería de Relaciones con el Parlamento; ID., (2001), «Sociabilidad, relaciones de poder y cultura política», en G. CANO GARCÍA (Dir.), *Gran Enciclopedia Andaluza del Siglo XXI. Conocer Andalucía*. Vol. 7. Sevilla. Tartessos. pp. 126-163; FERNÁNDEZ-LLÉBREZ GONZÁLEZ, F., (1996), *La indiferencia democrática. Democracia y abstención en Andalucía, 1982-1996*. Granada. Universidad; GARCÍA RUIZ, J. L., (1992), *El derecho propio de Andalucía*. Jerez. Fundación Universitaria; HIJANO DEL RIO, M. y RUIZ ROMERO, M. (1997), *El pacto autonómico de Antequera (4 diciembre 1978)*. Sevilla. Junta de Andalucía; HINOJOSA MARTÍNEZ, E., (1990), «Evolución y estado competencial actual de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 34; LEMUS LÓPEZ, E. y

QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, R. (Coord.), (2002), *La Transición en Andalucía*. Almería. Universidades de Almería y Huelva; MÁRQUEZ CRUZ, G., (1992), *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía*. Madrid. CIS; MARTÍN RODRÍGUEZ, M., PAREJO BARRANCO, A., ZAMBRANA PINEDA, J.F. (Dir.), *Estadísticas del siglo XX en Andalucía*. Sevilla. IEA. 2002; MONTABES PEREIRA, J., (1992), «El proceso político en Andalucía: algunas características definitorias de su naturaleza y expresión electoral», en J. A. LACOMBA (Coord.), *Andalucía y los andaluces. Propuestas para un debate*. Málaga. Universidad, pp.71-97; ID., (1999), «Las elecciones autonómicas en Andalucía, 1982-1996», en J. A. LACOMBA (Coord.), *Dos fechas andaluzas en su aniversario: Ronda 1918, Antequera 1978*. Madrid. Universidad Rey Juan Carlos, pp.89-112; ID., (2001), «Elecciones, partidos y comportamiento electoral (1977-2000)», en G. CANO GARCÍA (Dir.), *Gran Enciclopedia Andaluza del Siglo XXI. Conocer Andalucía*. Vol. 7. Sevilla. Tartessos.pp.214-241; ID., (2002), «Comportamiento electoral y sistema de partidos en Andalucía», en E. MOYANO ESTRADA y M. PÉREZ YRUELA (Coord.), *La Sociedad Andaluza (2000)*. Córdoba. IESA. pp. 83-106; ID. y FERNÁNDEZ-LLÉBREZ, F., (1995), «Rasgos básicos y tendencias del comportamiento electoral y del sistema de partidos en Andalucía», en DEL CASTILLO, P., (Dir.), *Comportamiento político y electoral*. Madrid. CIS., pp. 297-322; MÁRQUEZ CRUZ, G., (1992), *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía*. Madrid. CIS; NAVARRO YÁÑEZ, C. J. y PÉREZ YRUELA, M., (2002), «Cultura política en Andalucía», en F. MOYANO ESTRADA y M. PÉREZ YRUELA, (Coord.), *La Sociedad Andaluza...*, op. cit., pp. 107-123; OLVERA PORCEL, F. (2003), *La emergencia de la Administración Autonómica andaluza (1978-1985)*. Granada. Universidad; PALLARÉS MORENO, M. (1984), *La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Granada. CEMCI; PORRAS NADALES, A. J., (1985), *Geografía electoral de Andalucía*. Madrid. CIS; ID., (1990), «La institucionalización de la Junta de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 4; ID., (2001), «Las instituciones de la Andalucía autónoma», en CANO GARCÍA, G. (Dir.), *Gran Enciclopedia Andaluza del Siglo XXI...*, op. cit. y Vol. cit., pp. 244-271; ROSENDO, J. E., (1990), *Andalucía por sí, para España. (Lucha por la autonomía y contribución al Estado compuesto)*. Sevilla. Fundación Blas Infante; RUIZ ROBLEDO, A. (1988), *La Comunidad Autónoma de Andalucía*. Sevilla. Parlamento de Andalucía; ID. (1991), *El ordenamiento jurídico andaluz*. Madrid. Civitas; ID., (2003), *El síndrome de Fabrizio. Notas jurídicas de política cotidiana*. Granada. Comares; ID. (Ed.), (2003), *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*. Sevilla. Parlamento de Andalucía; RUIZ ROMERO, M. (2000), *Repertorio bibliográfico sobre la Transición política de Andalucía*. Jaén. Cámara Oficial de Comercio e Industria; SANTOS, J. M^a. de los, (2002), *Andalucía en la transición (1976-1982)*. Sevilla. Centro de Estudios Andaluces; SORIA, E. (1983), *Elecciones legislativas en Andalucía. 28 octubre 1982*. Sevilla. Junta de Andalucía; VVAA, (1981), *Comentarios al Estatuto de Andalucía*. Sevilla. Universidad; VVAA, (1999), *Transición y autonomía de Andalucía*. Jaén. Cámara Oficial de Industria y Comercio; VVAA, (2001), *Desarrollo de*

las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Sevilla. Junta de Andalucía.; VVAA, (2001), *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*. Sevilla. Parlamento de Andalucía.

Sobre la identidad andaluza pueden verse: CLAVERO, M. (1984), *El ser andaluz*. Madrid. Ibérico-Europea; HURTADO SÁNCHEZ, J. y FERNÁNDEZ DE PAZ, E. (Eds.), (1999), *Cultura Andaluza*. Sevilla. Ayuntamiento/Universidad; MORENO, I. (1993), *Andalucía: Identidad y Cultura. (Estudios de Antropología Andaluza)*. Málaga. Ágora; PINO ARTACHO, J. y BERICAT ALASTUEY, E. (1998), *Valores sociales de la cultura andaluza. Encuesta Mundial de Valores. Andalucía 1996*. Madrid. CIS; RIAZA, F. (1982), *Crítica de la identidad andaluza*. Granada. Instituto de Desarrollo Regional; VVAA, (2001), *La identidad del pueblo andaluz*. Sevilla. Defensor del Pueblo Andaluz.