

**AGUSTIN RUIZ ROBLEDO (\*)****Aproximación jurídica al Parlamento de Andalucía**

---

**1. INTRODUCCION**

El Estado compuesto (1), diseñado por la Constitución Española, dota de sus propias instituciones de autogobierno a las nacionalidades y regiones. Ahora bien, mientras que las Comunidades constituidas por el procedimiento general del artº 143 no tienen definidos sus órganos de autogobierno, las que accedan a la autonomía por el procedimiento especial del artº 151 (o por su variante privilegiada de la disposición transitoria segunda) sí los tienen expresamente contemplados en nuestro texto constitucional.

De esta manera, el artº 152 establece que la organización institucional autonómica en los Estatutos aprobados por el procedimiento del artº 151 se basará en:

---

(\*) Profesor del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Granada.

(1) Muchas son las denominaciones que recibe la forma de Estado: autonómico, regional, federo-regional, etc. Aquí utilizamos esta expresión de "estado compuesto" porque es la utilizada por el Tribunal Constitucional. Así en su sentencia de 14 de Junio de 1.982 (B.O.E. 28 de Junio de 1.982) dice:

"... de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y de otra el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado...".

Vid. también las sentencias de 22 de Junio del 82 y de 20 de Abril de 1.983.

- Una Asamblea Legislativa, que será elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (2).
- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.
- Un Presidente que será elegido por la Asamblea entre sus miembros y nombrado por el Rey. Al Presidente de la Comunidad Autónoma, le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla (3). Tanto el Presidente como los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea (4).

---

(2) La existencia de una asamblea con poder Legislativo es la característica que separa a la descentralización política de la administrativa. Como la Constitución no otorga expresamente una asamblea legislativa a las Comunidades constituidas por el procedimiento común algunos autores entendieron, en un primer momento, que la Constitución organizaba dos clases de regiones cualitativamente diferentes, una de carácter político y otra administrativa. Así Tomás R. Fernández, "La organización Territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución" en la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución Española*. Tomo I. UNED, Madrid, 1978. Pág. 345 y ss.

Hoy día con 17 parlamentos autonómicos constituidos no es posible hablar desde el punto de vista jurídico de dos tipos de regiones, sino simplemente de diferentes grados en la asunción de competencias. El mismo Tomás R. Fernández cambiaría su primera opinión ("Las leyes regionales y su inserción en el ordenamiento jurídico general", *Boletín de la Facultad de Derecho*. UNED, N° 3-4. Pág. 66).

(3) La redacción del artículo 152,1 de la Constitución parece que atribuye estas funciones al Rey. El profesor Sánchez Agesta ya lo puso de manifiesto en la Comisión de Constitución del Senado, sin que, por desgracia, se le tomara en cuenta la observación (*Diario de Sesiones del Senado*. núm. 54 de 13 de septiembre de 1978. Pág. 2683).

(4) En el Estatuto de Autonomía para Andalucía la exigencia de responsabilidad individual a los miembros del Consejo no se recoge expresamente. Ni tampoco en el Reglamento del Parlamento, donde sí se regula el procedimiento para exigir responsabilidad política al Presidente (art° 135 y ss). Por otra parte el art° 39,2 del E.A. parece abrir la posibilidad de realizar una moción de censura contra el Consejo de Gobierno sin incluir al Presidente. Sobre estas cuestiones pronto aparecerá un interesante libro de Manuel Bonachela, José Sánchez y Javier Terrón. *El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza. Sus relaciones con el Parlamento*.

Junto a estas instituciones propias de la Comunidad, un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Este Tribunal Superior no pertenece a la Comunidad pues su relación con ella no es orgánica, sino que es una "relación territorial que deriva del lugar de su sede" siendo pues "las competencias de los órganos jurisdiccionales, competencias del poder judicial único existente en el Estado" (5).

Dentro de este marco general, que viene a repetir la distribución de funciones (6) establecidas para el Estado, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (E.A.) -único que ha seguido todo el procedimiento del artº 151 de la C.E. (7)- ordena libremente su organización institucional, dando lugar a un sistema de gobierno autónomo que ha sido calificado, con acierto, como "modelo parlamentario racionalizado de tendencia equilibradora" (8).

Pues bien, en este trabajo nos proponemos analizar desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, la pieza principal de este subsistema de gobierno: el "Parlamento de Andalucía", denominación que atribuye el artº 24 del E.A. al órgano legislativo autónomo innominado del artº 152 de la C.E.

---

(5) Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de Julio de 1981. (B.O.E. de 13 de agosto de 1.981).

(6) Preferimos utilizar esta expresión a la de "distribución de poderes" pues la teoría de Locke y Montesquieu no sirve para analizar el poder en las sociedades pluralistas del siglo XX, en el que la separación de los poderes estatales es en realidad la distribución de determinadas funciones a diferentes órganos.

Sobre el tema puede consultarse Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel. Barcelona. 1976. En especial el epígrafe "Una anticuada teoría: la separación de poderes".

(7) Cfr. José F. Lorca, *El proceso Autonómico andaluz*, Ed. Mezquita. Madrid, 1983. Y Manuel Bonachela, "El proceso Autonómico andaluz: una aplicación peculiar del artº 151 de la Constitución". Comunicación presentada a la Mesa Redonda sobre "Las Comunidades Autónomas constituidas a través de la Disposición Transitoria Segunda y el artº 151 de la Constitución" celebrada en Granada en Diciembre de 1.982.

(8) Javier Terrón, "El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales* nº 8 Julio-Diciembre 1981. Pág. 90-91.

## 2. NATURALEZA JURIDICA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA

La doctrina española arrastra una vieja polémica sobre la naturaleza de las Cámaras Legislativas, con especial discrepancia en la cuestión de si tienen o no personalidad jurídica (9).

Sin entrar en la polémica podemos señalar una serie de características, deducidas del Estatuto y de la Constitución, que configuran la naturaleza del Parlamento de Andalucía.

1) Como hemos señalado anteriormente el artº 152 de la C.E. designa a la Asamblea Legislativa como órgano institucional de las Comunidades Autónomas constituidas por el procedimiento del artº 151. En consecuencia, podemos afirmar que el Parlamento de Andalucía, al igual que el vasco, catalán y gallego, tiene carácter constitucional en tanto en cuanto viene predeterminado por la Constitución; sin que este carácter pueda predicarse de los demás Parlamentos Autonómicos, pues no están originados por las previsiones constitucionales sino por sus respectivas normativas estatutarias.

Este diferente carácter entre Parlamentos Autonómicos no tiene en principio mayor consecuencia jurídica. Pero podría en el futuro tenerla: para que una Comunidad constituida por el artº 143 de la C.E. pierda su Parlamento basta con una reforma -más o menos compleja e hipotética, evidentemente- de su Estatuto, en cambio Andalucía nunca podrá perder su Parlamento por esa vía ya que, por muy profunda que sea la reforma (que además deberá ser aprobada en referéndum: artº 152 de la C.E.), siempre el nuevo Estatuto deberá basarse en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, pues es un mandato constitucional. De esta manera, para que el Parlamento de Andalucía (con este o cualquier otro nombre) desaparezca se hace imprescindible una reforma constitucional.

---

(9) García De Enterría y Tomás R. Fernández entre otros le niegan esta personalidad jurídica, considerando que únicamente la tiene la Administración Pública curso *de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1983. Tomo I. Pág. 23 y ss). Sí creen que el Parlamento tiene personalidad jurídica Luis López Guerra, "Sobre la personalidad jurídica del Estado" *Revista del Departamento de Derecho Político*. UNED. Nº 6. Pág. 17 y ss. y J.A. Santamaría Pastor, "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales", *Revista de Derecho Político*. UNED. Nº 9 Pág. 7 y ss.

2) El Parlamento de Andalucía representa al pueblo andaluz (artº 25-1 del E.A.). Representación que es consecuencia de la configuración de España como Estado democrático de derecho (artº 1 de la C.E.) que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (artº 2 de la C.E.).

Con esta característica nuestro Parlamento realiza la función más genuina (y menos reconocida en los textos legales) de las Cámaras Legislativas: ser órganos legitimadores del sistema democrático (10). Esta función permite que a pesar de la tan traída y llevada "crisis del Parlamento" y de su continua pérdida -real que no legal- de funciones, el Parlamento sea hoy por hoy insustituible pues, como dice Agnoli:

"Para el éxito de los métodos de la dominación es precisamente ineludible que una parte de las oligarquías políticas y sociales actúen visiblemente en el parlamento... sean visiblemente elegidas por el pueblo (con lo que se las legitima democráticamente para los actos de dominación) y sean también visiblemente agentes del poder" (11).

3) Esta representación no es la representación que tiene el Parlamento de un pueblo soberano, pues la soberanía sólo compete a la totalidad del pueblo español, como establece el artº 1-2 de la C.E. y como el Tribunal Constitucional ha resaltado en su primera sentencia de inconstitucionalidad: "Resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aun este poder tiene sus límites y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artº 2 de la Constitución" (12).

---

(10) Cfr. Pedro de Vega, "Parlamento y Opinión Pública" en A.A. V.V. *Parlamento y sociedad civil*. (Coordinación de M.A. Aparicio). Universidad de Barcelona. Barcelona. 1980. Pág. 13 y ss.

(11) Johannes Agnoli, *Die Transformation der Demokratie*, Berlin, 1967 (citado por Walter Euchner, "Parlamentarismo", en A.A. V.V., *Diccionario de Ciencia Política*, dirigido por Axel Görlitz, Alianza Ed. Madrid. Pág. 468.

(12) Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 (B.O.E. de 24 de febrero de 1.981).

Es importante señalar que al operar la Constitución como límite del poder de autogobierno de las nacionalidades y regiones no es posible considerar al Estatuto con un rango jerárquico equiparable a la Constitución, como en algún momento se ha pretendido, muy al contrario, como ha precisado el Tribunal Constitucional:

“Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artº 147,1 de la Constitución). Ello supone entre otras posibles consecuencias que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución...” (13).

En consecuencia y a los efectos que ahora nos interesan podemos concluir que el Parlamento de Andalucía está limitado por la Constitución y el Estatuto. Afirmación que, por lo demás, está expresamente reconocida en el propio Estatuto:

“Los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución y del pueblo andaluz en los términos del presente Estatuto” (artº 1.3).

4) El Parlamento de Andalucía tiene potestad para realizar normas legislativas con el mismo rango jerárquico que las emanadas de las Cortes Generales, lo que provoca un reajuste en nuestro sistema de fuentes y en los fundamentos del principio de legalidad (14).

---

(13) Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982 (B.O.E. de 18 de mayo de 1982).

(14) Sobre el tema de las competencias legislativas de los Parlamentos autónomos puede consultarse entre otros:

- Santiago Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*. Civitas, Madrid. 1981.
- Rafael Entrena Cuesta, “La potestad legislativa de las Comunidades autónomas” en A.A. V.V., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979.
- Tomás Ramón Fernández, “El problema de los límites de la potestad legislativa regional”, *Revista de Documentación Administrativa*. Nº 182, 1979. Pág. 12 y ss.

Aunque la Constitución no menciona expresamente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, puede desprenderse ésta de una interpretación sistemática de la Constitución, y así lo ha hecho casi toda la doctrina (15) utilizando, entre otros, los siguientes artículos:

- a) El artº 66,2 establece que "las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado" lo que, sensu contrario, implica la existencia de otra potestad legislativa no perteneciente al Estado.
- b) El artº 153 reconoce que los órganos de las Comunidades Autónomas podrán dictar "disposiciones normativas con fuerza de ley".
- c) El artº 150 autoriza a las Cortes para atribuir, en materias de competencia estatal, a las Comunidades Autónomas "la facultad de dictar para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal".

Como dice el brocardo, quien puede lo más (legislar "en materias de competencia estatal") puede lo menos (legislar en materia de su competencia). Por otra parte el artº 148 no establece el carácter legislativo de las competencias de las Comunidades Autónomas, pero tampoco lo prohíbe expresamente.

- d) El artº 149,1.8º atribuye al Estado la competencia exclusiva en la legislación civil, permitiendo que la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, se efectúe por las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, la modificación de cualquier compilación foral, por ejemplo la aragonesa, aprobada por la Ley de 8 de Abril de 1.967 necesita, en virtud del principio de jerar-

---

(15) El único autor que nosotros sepamos que niega esta tesis es González Navarro, basándose en que el Legislador Constituyente ha obviado cuidadosamente la expresión "potestad legislativa" al referirse a las Comunidades Autónomas ("potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones" en A.A.V.V. *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Cit. pág. 1021 y ss.).

quía, que estas Comunidades Autónomas tengan potestad legislativa, pues de lo contrario les sería imposible modificar sus derechos forales, convirtiendo así en absurdo e inservible este artículo constitucional.

- e) El ya varias veces mencionado artº 152,1 establece la Asamblea legislativa dentro de la organización autonómica. Implicando, lógicamente, que este tipo de Asambleas Autonómicas tengan funciones legislativas.

Esta potestad legislativa de las Comunidades Autónomas origina que las normas aprobadas con carácter de ley por el Parlamento Andaluz (o por cualquier otro que tenga esa potestad) tenga el mismo rango jerárquico que las aprobadas por las Cortes Generales. El conflicto que pueda producirse entre la ley estatal y la autonómica no puede resolverse por el principio de jerarquía, haciéndose "en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado" (16).

Por todo ello, el Estatuto andaluz está dentro de la más estricta constitucionalidad cuando determina que el "Parlamento ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración y aprobación de las leyes" (artº 31).

5) Según ha señalado, con acierto, López Guerra, la Constitución utiliza el término "Estado" en dos sentidos:

- en un sentido amplio, como el conjunto de entes territoriales que componen la realidad denominada "España" en el artº 1, es el "Estado-comunidad", el cual está "organizado territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan" (artº 137).

---

(16) Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 (B.O.E. de 24 de febrero de 1981).

- en un sentido estricto, “Estado-aparato”, para referirse a los órganos centrales de la comunidad nacional (17).

En el sentido amplio del artº 137 C.E., es evidente que el Parlamento de Andalucía es un poder público que forma parte del Estado, como fácilmente se desprende de sus cuatro características ya analizadas.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional declaró en su sentencia de 2 de febrero de 1.981 (B.O.E. de 24 de febrero de 1.981):

“Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango”.

6) Este poder público del Parlamento es un poder político, sólo limitado -como hemos visto- por la Constitución y el Estatuto, de tal manera que sus actos únicamente pueden ser controlados jurídicamente por el Tribunal Constitucional (18) e indirectamente, por el cuerpo electoral.

7) El Parlamento de Andalucía es un órgano deliberante que realiza sus trabajos y ejerce sus funciones, normalmente, de una forma pública.

Junto con el carácter representativo, este carácter deliberante origina que los diputados no estén ligados a mandato imperativo:

“Los miembros del Parlamento representan a toda Andalucía y no están sujetos a mandato imperativo” (artº 26,1 E.A.).

---

(17) Luis López Guerra, “Un Estado autonomista” en Jorge de Esteban y Luis López Guerra (con la colaboración de Eduardo Espín y Joaquín García Morillo), *El Régimen Constitucional Español*, Ed. Labor. Barcelona, 1982. Tomo II. Pág. 321. Cfr. STC. 28 de Julio 1981.

(18) Vid. Los artículos 153 de la Constitución, 45,1 del Estatuto de Autonomía; y los artículos 28 (apartados e y f) y 42 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Mientras el carácter deliberante del Parlamento de Andalucía puede desprenderse del articulado estatutario, así por ejemplo del artº 27,3 (“El Pleno podrá recabar en cualquier momento *el debate* y votación de los proyectos...”); el carácter público no está expresamente reconocido. Diferenciándose en este punto el Estatuto de la Constitución que establece al regular las Cortes Generales que: “las sesiones plenarias de la Cámara serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara...” (artº 80).

El propio Parlamento Andaluz se ha encargado de reconocer-se este carácter al establecer en su Reglamento que “las sesiones del Pleno serán públicas con las siguientes excepciones” (artº 69).

Hay que señalar que el carácter deliberante del Parlamento está cada día más al servicio de su condición de órgano de publicidad. Los debates sólo sirven para que los distintos partidos difundan sus opiniones; o como han escrito Cazorla, Ruiz-Rico y Bonachela, en un reciente e interesante libro, refiriéndose a las Cortes (y completamente aplicable al Parlamento Andaluz):

“En las Cortes Generales se actúa, sobre todo, para ante la opinión pública, con la vista puesta en las próximas elecciones y la persuasión a ese respecto del electorado” (19).

Y es que hoy día cualquier diputado podría repetir sin sonrojarse la conocida y cínica frase de Lord Palmerston: “Muchos discursos me han hecho cambiar de opinión; ninguno, de voto”.

La publicidad es un poderoso refuerzo para que el Parlamento pueda cumplir óptimamente su función legitimadora del sistema político. Su triunfo sobre la deliberación es tan profundo dentro del Parlamento que ha llegado incluso al órgano en que en la evolución parlamentaria se había refugiado el debate: las Comisiones. En éstas, a solas, los diputados podían debatir sus puntos de vista, intentando conseguir un acuerdo. Las comisiones del Parlamento Andaluz han quedado en la práctica inutilizadas para efectuar este debate pues aunque el artº 70 del Reglamento del Parlamento (R.P.) sigue la tradición del derecho parlamentario estableciendo que “las sesiones de las Comisiones son a puerta cerrada”,

---

(19) José Cazorla, Juan José Ruiz-Rico y Manuel Bonachela. *Derechos, Instituciones y poderes en la Constitución de 1978*. Edición de los autores. Granada, 1984. Pág. 295.

rápidamente agrega (inspirándose posiblemente en el artº 64 del Reglamento del Congreso): "... pero pueden asistir los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, excepto cuando aquéllas tengan carácter de secreto".

Lógicamente, que las sesiones de las Comisiones sean públicas -pues no otra cosa significa este artº 70- dificulta la negociación pues todo el mundo teme aparecer ante el electorado tachado de "mercader de la política", "tratante de votos", etc. Con esto (entre otras razones que ahora no enumeramos) se logra que las discusiones y negociaciones que son necesarias para los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, se realicen fuera del Parlamento, quedando éste sólo para recubrir legalmente los pactos decididos en otras instancias.

8) El Parlamento de Andalucía es un órgano permanente, pues si bien el Estatuto establece su renovación cada cuatro años y fija periodos de vacaciones, siempre existe en su seno un órgano encargado de velar por sus poderes: la Diputación permanente. Esta ejerce sus funciones incluso cuando el mandato parlamentario se extingue y el Parlamento está disuelto, para lo cual el Reglamento prorroga en sus funciones a los miembros titulares y suplentes de la Diputación permanente, hasta la constitución de la nueva Cámara (artº 19,3).

9) Hasta ahora hemos visto características que son comunes a los otros Parlamentos de las Comunidades llamadas de "autonomía plena". Ahora analizaremos unas características que singularizan a nuestro Parlamento:

a) La duración de la legislatura está fijada en cuatro años, sin que haya posibilidad de disolución anticipada en los dos supuestos tradicionales del Derecho Parlamentario:

- Por decisión del Consejo de Gobierno, para así poder contrapesar el poder del Parlamento.
- Por incapacidad de sus miembros para llegar a un mínimo acuerdo en la designación del Presidente de la Junta, en este caso el artº 37,3 del E.A. establece que "si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tenga mayor número de escaños".

Estos dos casos de disolución estaban expresamente previstos en el proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por la Asamblea de Parlamentarios (artº 25.2 y 36.5). Su desaparición deja sin una característica tradicional del sistema parlamentario a Andalucía (20). Ahora bien, esto no impide calificar de tal al sistema de gobierno de la Comunidad Andaluza pues el Consejo de Gobierno tiene en el Estatuto muchos mecanismos de defensa ante el Parlamento. Lo que en realidad sucede es que:

“... una vez elegido, el Parlamento adquiere, por así decirlo una absoluta autonomía durante cuatro años respecto a su base social, obligando a sus componentes a solventar las diferencias de los límites de un terreno estrictamente acotado. “Condenados a entenderse” es una expresión que tomada de la política internacional para referirse a la situación de los países limítrofes adquiere especial fortuna para definir la consecuencia última del subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía” (21).

b) Junto a esta imposibilidad de disolver el Parlamento el informe de la Ponencia conjunta Comisión Constitucional del Congreso-Asamblea de Parlamentarios introdujo una muy minuciosa regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza, dejando así reguladas las relaciones de control recíproco entre el Parlamento y el Ejecutivo. Por el contrario, los Estatutos vasco (artº 32.3), catalán (artº 29.2) y gallego (artº 15.4) remiten a futuras leyes autonómicas la ordenación de estas relaciones, dejando así en mayor libertad al poder legislativo de cada Comunidad.

c) El artº 27.4 (también introducido en el proyecto de Estatuto gracias al informe de la Ponencia conjunta) fija los periodos ordinarios de sesiones en cuatro meses que “se celebrarán entre septiembre y diciembre el primer período y entre febrero y junio el segundo”.

Los Estatutos catalán (artº 32,4) y gallego (artº 12,3) no hacen ninguna mención al tema cuando regulan los tipos de sesiones, quedando así libres sus respectivos parlamentos para autoregular-

---

(20) Cfr. Georges Burdeau, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editora Nacional. Madrid, 1981. Pág. 208 y ss. y Karl Loewenstein, op. cit. Pág. 279 y ss.

(21) Javier Terrón, op. cit. Pág. 104.

se en una cuestión nada intrascendente. El Estatuto vasco -quizás preocupado por la productividad de sus diputados- manda que "los períodos ordinarios de sesiones durarán *como mínimo* ocho meses al año" (artº 27,2).

d) El artº 28,2 (éste sí aprobado por la Asamblea de Parlamentarios) establece que "la elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional. Se utilizará para ello el mismo sistema que rija para las elecciones al Congreso de los Diputados".

Este artículo, que ha podido ser calificado como "insólito precepto" por la doctrina (22), no tiene homónimo en los otros tres Estatutos ya que reservan para sus Parlamentos esta competencia (artº 26,5 del Est. vasco, artº 31,1 del Est. catalán y artº 11,5 del Est. gallego).

Aunque más adelante volveremos sobre la cuestión queremos señalar aquí que la remisión que efectúa el Estatuto de Andalucía sólo afecta a la fórmula electoral y no a los otros elementos del sistema electoral. De todas formas es una auténtica dejación de competencias en favor del Estado, pues el artº 13,5 del Estatuto fija como competencia exclusiva de nuestra Comunidad las "normas y procedimientos electorales para la Constitución de sus instituciones de autogobierno".

Al margen de que estas modificaciones que sufrió el proyecto remitido al Congreso estuvieran o no originadas -como se discutió en la Comisión Constitucional del Congreso- por el famoso "Informe Enterría" (23), opinamos, sin perjuicio de una posterior profundización, que estas cuatro diferencias con los otros Parlamentos

---

(22) Manuel Martínez Sospedra, "Desigualdad, representación y voto reforzado: Los sistemas electorales de la CC AA dotadas de autonomía plena". Comunicación presentada a la *Mesa Redonda sobre las Comunidades autónomas...* cit. Pág. 9.

(23) El proyecto de Estatuto se aprobó por la Asamblea de Parlamentarios de Andalucía el 28 de febrero de 1.981 en Córdoba. El informe de la ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso se concluyó el 10 de junio de 1.981, discutiéndose en esta Comisión los días 26, 29 y 30 de junio, aprobándose con algunas enmiendas transaccionales este último día por 15 votos a favor y uno en contra, por parte de la delegación de la Asamblea de Parlamentarios y 26 votos a favor y uno en contra por parte de la Comisión Constitucional. Pasando así a constituir el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía que sería refrendado por el pueblo andaluz el 20 de octubre del mismo año.

no influyen decisivamente en la existencia de un poder legislativo auténtico para la Comunidad Autónoma, pues como dice Pérez Moreno:

“La regulación en el Estatuto de autonomía para Andalucía de este Parlamento presenta, creemos, recortes si se analiza en relación al Estatuto vasco o catalán, recortes que no permiten sin embargo, a nuestro entender, hablar de una reducción del grado de autonomía logrado en el Estatuto” (24).

### 3. LA COMPOSICION DEL PARLAMENTO Y EL SISTEMA ELECTORAL

El Estatuto de Andalucía no establece el número exacto de miembros que compondrán el Parlamento de Andalucía, lo fija entre un mínimo de 90 y un máximo de 110 (artº 26,1). El número exacto será precisado por una ley autonómica que distribuirá el número total de diputados entre las ocho provincias (artº 28,1).

Para las primeras elecciones (25) la Disposición Transitoria Cuarta fijó en 109 los miembros del Parlamento, distribuyéndolos del siguiente modo: Almería, 11; Huelva, 11; Jaén, 13; Granada, 13; Córdoba, 13; Cádiz, 15; Málaga, 15 y Sevilla, 18.

Para elegir al Parlamento es necesario un procedimiento mediante el cual el pueblo andaluz designe a sus representantes. Es el denominado sistema o ley electoral que “regula los procesos en que las preferencias electorales se expresan en votos y por el

---

El “Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías” (con su importante apartado V: Acuerdos políticos inicialmente no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía) concluyó en Madrid el 19 de mayo de 1981. Su texto fue publicado por el Centro de Estudios Constitucionales en su colección Informe nº 32. Madrid, 1981. Los diversos textos del Proyecto de Estatuto andaluz así como los debates de la Comisión Constitucional los ha recogido Antonio Jiménez Blanco, Estatuto de Autonomía de Andalucía. Colección Monografías Parlamentarias del Centro de Estudios municipales y de cooperación interprovincial, Granada, 1982.

(24) Alfonso Pérez Moreno, “Introducción” en Alfonso Pérez Moreno et alii, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1981. Pág. 18.

(25) Celebradas, como es de todos conocido, el 23 de mayo de 1982, con el resultado de: 60 diputados del PSOE, 17 de AP, 15 de UCD, 8 del PCA y 3 del PSA.

cual estos votos se transforman en distribución de la autoridad gubernativa entre los partidos políticos en competencia" (26).

La base del sistema electoral es el sufragio. Las características de éste en las elecciones al Parlamento Andaluz están fijadas en el artº 26 E.A. (que son una repetición de las constitucionales para la elección a las Cortes: artº 68,1 y 69,2):

a) *Universal.*

Es decir, todos los ciudadanos tienen derecho a votar con independencia del sexo, raza, lengua, capacidad económica, etc. Este carácter es en realidad una concreción del artº 14 de la Constitución Española, que proclama la igualdad de los españoles ante la ley. Ahora bien, esta universalidad del sufragio no quiere decir que todo el mundo tenga derecho a votar pues se producen ciertas limitaciones lógicas, dicho de forma expresiva: "los niños de pecho no pueden votar, a poco serío que sea el sistema electoral, y, por tanto, se imponen algunas limitaciones con respecto a la edad" (27).

Los requisitos exigidos por el artº 28,4 del E.A. para poder votar en las elecciones al Parlamento de Andalucía son:

- Ser andaluz, que es todo ciudadano español que de acuerdo con las leyes generales del Estado tenga la vecindad administrativa (28) en cualquiera de los minici-

---

(26) Douglas W. Rae, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Citep, Madrid. Pág. 14.

La bibliografía sobre sistemas electorales es ingente. Para los sistemas electorales de las CC.AA. puede verse -junto al ya mencionado trabajo de Martínez Sospedra-

Francisco J. Bastida, "Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas". Comunicación presentada a la *Mesa Redonda*. cit. Josep M. Vallés, "Sistemas electorales, Estado de las Autonomías y Comunidades autónomas", *Revista de Estudios Políticos* nº 34 N.E. Julio-Agosto 1983 (Nº monográfico sobre ley electoral y sistemas electorales). Pág. 107-145.

(27) W.J.M. Mackenzie, *Elecciones libres*, Ed. Tecnos. Madrid. 1962. Pág. 22.

(28) La Ley de Régimen Local (texto articulado aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955) establece que:

"Serán vecinos los españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente en un término y estén inscritos con este carácter en el padrón municipal" (artº 44).

pios de Andalucía (artº 8,1 del E.A.). También gozarán del derecho de sufragio (como de cualquier otro derecho político) los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente consulado español. Sus hijos inscritos como españoles también tendrán este derecho si así lo solicitaren en la forma que determina la ley del Estado (artº 8,2).

- Ser mayor de dieciocho años.
- Estar en pleno goce de sus derechos políticos que sólo se pueden perder por una sentencia del poder judicial condenatoria en la que se sancione con las penas de inhabilitación absoluta, inhabilitación especial o privación del derecho de voto o bien mediante una declaración judicial de incapacidad.

Reuniendo estas tres condiciones se tiene el derecho al sufragio, pero para ejercer efectivamente el voto es necesario otro requisito de índole material: estar inscrito en el censo electoral. Esta inscripción tiene que realizarla la Administración de oficio pues - como ha señalado la doctrina (29)- el censo electoral sólo tiene carácter declarativo y no constitutivo (como sucede en Estados Unidos donde el censo tiene esta naturaleza y en consecuencia la inscripción tiene que realizarla el propio ciudadano) pues el derecho a formar parte del cuerpo electoral nace exclusivamente cuando se satisfacen los tres requisitos jurídicos.

Para que el sufragio sea realmente universal en Andalucía era necesario no olvidar a un colectivo que por motivos económicos tiene dificultades para votar: los emigrantes en el extranjero. El Estatuto de Andalucía, consciente de ello y a imitación de la Constitución (artº 68,5) establece que:

“La Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos que se encuentren fuera de Andalucía” (artº 28,4).

---

(29) Cfr. Joaquín García Morillo, “La composición de las Cortes Generales”, en Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *El Régimen constitucional español*, Cit. Tomo II. Pág. 48.

b) *Igual.*

Es decir, con añeja fórmula "un hombre, un voto". Esta igualdad hay que entenderla específicamente referida a la prohibición de sistemas que dan valor a la opinión de determinadas personas. Así, el "voto plural" mediante el cual una persona que cumpliera unos requisitos tendría derecho a emitir más de un voto. O el "voto múltiple" que permite a unos determinados electores votar en más de una circunscripción electoral.

Esta característica del sufragio no puede ser entendida en nuestro Estatuto como una igualdad matemática estricta que dé el mismo valor a cada voto, con independencia de la circunscripción, ya que la Constitución obliga a asegurar la representación de las diversas zonas del territorio (artº 152,1); lo que el Estatuto cumple estableciendo (quizá de una manera demasiado vaga pues parece equiparar "zonas" a provincias) que "ninguna provincia tendrá más del doble de diputados que otra" (artº 28,2).

Esta tensión dialéctica entre la igualdad del sufragio y la representación territorial da lugar en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas a la posibilidad de introducción de lo que Martínez Sospedra ha llamado «el voto reforzado por razón de residencia» "posibilidad que viene exigida directamente por los textos estatutarios, excepto en los casos catalán y gallego en los que la fórmula genérica de la correspondiente disposición estatutaria permitiría, de existir la correspondiente voluntad política, eludir dicha tacha" (30).

Este "voto reforzado por razón de residencia" parece que se ha dado plenamente en las primeras elecciones al Parlamento Andaluz, como se desprende de una simple ojeada del siguiente cuadro:

---

(30) Miguel Martínez Sospedra. Op. cit. Pág. 11.

Provincia	Censo 1981	% Censo	Dip. Prop.	Dip. Estº
Almería	410.831	6,37	7	11
Huelva	418.584	6,49	7	11
Jaén	639.821	9,93	11	13
Córdoba	720.823	11,19	12	13
Granada	758.618	11,77	13	13
Cádiz	988.388	15,34	17	15
Málaga	1.025.609	15,92	17	15
Sevilla	1.478.311	22,95	25	18
Andalucía	6.440.985	100,00	109	109

Granada es, pues, la única provincia a la que la Disposición Transitoria Cuarta, 3 del E.A. le da el número de diputados que por su población le correspondería proporcionalmente, dejando a las más pobladas infrarrepresentadas. De esta manera el principio de sufragio igual queda en la práctica circunscrito al distrito electoral primando para toda la Comunidad la representación territorial.

c) *Libre.*

Que es el derecho del elector a expresar su voluntad sin ser ni coaccionado ni condicionado.

d) *Directo.*

El elector vota el nombre de la persona que habrá de representarlo en el Parlamento.

e) *Secreto.*

Garantía esencial para que el voto pueda ser realmente libre.

Sobre estos cinco principios se construye el sistema electoral andaluz que debe cumplir -al igual que cualquier otro- una serie de funciones como son la de producir representación, legitimación y gobierno. Consta de tres elementos básicos: la circunscripción electoral, la forma de voto y la fórmula electoral (31).

(31) Vid. Francesc Carreras y Josep M. Vallés, *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Ed. Blume. Barcelona. 1977. Pág. 28-32 y 162 y ss.

1) La circunscripción es el territorio en el cual se agrupan los votos emitidos por los electores para proceder al reparto de escaños entre los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otros territorios electorales.

El artº 28 del E.A. establece que la circunscripción electoral es la provincia. De esta forma "las diversas zonas del territorio" de las que habla el artº 152,1 de la Constitución, son en Andalucía las provincias. Como ya hemos visto "la representación de las diversas zonas del territorio", plasmada en la prohibición del artº 28,1 del Estatuto, permite una cierta limitación del principio de igualdad.

2) La forma de voto incluye tanto las formas de candidatura, (en principio caben dos: la candidatura personal y la de listas) como los procedimientos de votación (voto único, limitado, transferible, etc).

El Estatuto de Autonomía no establece este elemento del sistema electoral, ahora bien, los principios del sufragio limitan a la misma. En este sentido, son abundantes las críticas a la candidatura cerrada y bloqueada impuesta por el Real Decreto-ley 20/1977 de 18 de marzo sobre Normas Electorales y que se aplicó en las primeras elecciones andaluzas (Disposición Transitoria Cuarta, 1ª), pues establecen de hecho una instancia intermedia -el Partido o Agrupación electoral- entre electores y candidatos, limitando así el carácter directo del sufragio (32).

Determinar esta forma corresponde al Parlamento de Andalucía, ya que es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma regular las normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno (artº 13,5 E.A.) y por tanto es evidente que la determinación de la forma de voto para las elecciones al Parlamento sólo puede corresponder al mismo; más cuando el artº 30 del E.A. establece que es función del Parlamento la ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad.

3) La fórmula electoral es el procedimiento de cálculo matemático que traduce los votos en escaños.

---

(32) Cfr. Por sólo citar los manuales: Joaquín García Morillo. Op. cit. Pág. 53. y Enrique Álvarez Conde, *El régimen político español*. Ed. Tecnos. Madrid. 1983. Pág. 112.

El artº 28,2 del E.A., siguiendo el mandato del artº 152,1 de la C.E. establece la fórmula proporcional y remite *sólo para la determinación de las diversas variantes* que dentro de esta fórmula existen (mayores restos, media más fuerte, D'Hondt, y Hagenbach-Bischof principalmente) a la normativa que rija las elecciones al Congreso:

“La elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional. Se utilizará para ello el mismo sistema que rija para las elecciones al Congreso de los Diputados”.

Este artº constituye (como hemos dicho al analizar las características del Parlamento de Andalucía) una dejación de competencias y en consecuencia su interpretación no podrá ser nunca extensiva, intentando ampliar la remisión a otros elementos del sistema electoral utilizando la denominación (incorrecta desde un punto de vista técnico) de “sistema” que emplea este artº al referirse a una variante de las fórmulas electorales.

Así por ejemplo, la fijación de un porcentaje mínimo de votos (bien en cada circunscripción, bien en toda la Comunidad) para poder concurrir al reparto de escaños -la “barrera legal”- debe ser considerada una competencia del Parlamento y no remitirse a la normativa del Congreso pues dicha barrera no pertenece a la fórmula electoral ya que tiene una existencia independiente de ésta, pudiendo crearse o no con la fórmula proporcional y con la mayoritaria.

En las pasadas elecciones autonómicas la variante utilizada fue la regla de D'Hondt, sin que ésta tuviera ningún efecto directo sobre el grado de proporcionalidad del sistema electoral en su conjunto ya que ésta depende más del tamaño de la circunscripción que de la fórmula proporcional concreta que se utilice (33).

---

(33) No es de esta opinión José Luis Rivero Isern, para quien: “Al remitirse el Estatuto de Autonomía al sistema de representación proporcional utilizado para las elecciones al Congreso, se establece para las elecciones al Parlamento de Andalucía un sistema electoral de atribuciones de escaños por la regla de D'Hondt... Como consecuencia de la aplicación de este sistema electoral se producen unos desajustes... Aplicando al proceso autonómico este sistema electoral podría producirse una Ley electoral en la que los desequilibrios interprovinciales de representación planteara dificultades a la integración de la Comunidad andaluza” (Comentario al artº 28, en Alfonso Pérez Moreno et alii, Op. cit. Pág. 161 y 162).

Resumiendo: el sistema electoral se encuentra bastante perfilado en el Estatuto; las características del sufragio, los requisitos para ser elector y elegible, la circunscripción electoral y la fórmula electoral (con la remisión a la normativa del Congreso para la variante de la fórmula proporcional) están perfectamente regulados en su articulado.

No obstante, el Parlamento de Andalucía tiene competencia para fijar (entre 90 y 110) el número total de diputados y distribuirlos entre las ocho provincias con la limitación de que ninguna provincia podrá tener más del doble que otra. Esta distribución tiene, como ya hemos visto, gran importancia para el carácter proporcional del sistema por lo que la discusión parlamentaria de la Ley que distribuya los diputados será posiblemente enconada. Y es que esta decisión (como en general cualquier otra sobre el sistema electoral) es siempre una decisión política -por mucho que se recubra de carácter técnico y jurídico- que beneficia a unas fuerzas y perjudica a otras.

También es competencia del Parlamento, si bien con una importancia política menor, fijar la forma de voto, la barrera legal y cualquier otro supuesto sobre el sistema electoral no expresamente establecido en el Estatuto. Y en este sentido el artº 13,5 es una auténtica cláusula residual.

#### **4. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS**

Los parlamentarios andaluces tienen una posición jurídica singular debido a su importante papel como representantes del pueblo andaluz, encargados de realizar las leyes autonómicas, elegir y controlar al poder ejecutivo y otras importantes funciones. Para analizar esa posición jurídica (que en la doctrina es conocida como estatuto o status de los diputados) comenzaremos primero por estudiar las condiciones para la adquisición de dicho cargo. Estas pertenecen en un sentido amplio al sistema electoral pero hemos preferido analizarlas aquí -siguiendo la línea mayoritaria de las publicaciones sobre el poder legislativo (34)- para tener una visión global de la regulación legal de la figura del diputado.

---

(34) Cfr. José Cazoria, Juan José Ruiz-Rico y Manuel Bonachela. Op. cit. Pág. 303 y ss. También Ismael E. Pitarch, "El Estatuto de los diputados" en Isidre Molas et alii, *El Parlamento de Cataluña*. Ariel. Barcelona. Pág. 62 y ss.

Por el mismo motivo, tratamos juntos en este epígrafe las prerrogativas individuales de los parlamentarios y las colectivas, que como nos advierten Cazorla, Ruiz-Rico y Bonachela, no deben de confundirse, pues mientras éstas se predicán de la Cámara legislativa en su totalidad, las individuales corresponden a sus componentes (35). Por tanto, las prerrogativas colectivas no pertenecen en sentido estricto al status parlamentario.

#### **4.1. Adquisición y pérdida de la condición de diputado.**

El derecho a ser elegido para cargos públicos se configura en nuestra Constitución como un derecho subjetivo de todos los ciudadanos provistos de capacidad general, por lo que las leyes que regulan este derecho deben hacerlo respetando su contenido esencial -artº 52,1 en relación con el 23,2-. El Estatuto de Autonomía no ha podido cumplir mejor esta norma: no exige ningún requisito material para ser elegible al Parlamento andaluz, distinto de los exigidos para ser elector (artº 24,4) (36).

Los requisitos para que un “elegible” se convierta en “candidato” y, en su caso, en “diputado electo” son parte integrante de la ley electoral y en consecuencia -como hemos señalado más arriba- competencia del Parlamento de Andalucía.

En las pasadas elecciones autonómicas los pasos necesarios fueron dos, por aplicación del Real Decreto Ley sobre Normas Electorales:

- 1.- Presentación y proclamación como candidato (artº 30-33). La proclamación de candidatos por las Juntas Provinciales es un requisito procesal para que los elegibles puedan optar al cargo de parlamentario.
- 2.- Proclamación provisional y definitiva por la Administración electoral de los candidatos elegidos (artº 67-71).

---

(35) Op. cit. Pág. 303.

(36) Esta equiparación en los requisitos para ser elector y elegible también la realiza la Constitución para las elecciones al Congreso (artº 68,5), no así para el Senado, remitiendo la cuestión a una ley orgánica (artº 69).

Con buen criterio, el artº 70,2 de la C.E., rompe la tradición constitucional española de atribuir la verificación de actas a las Cortes, atribuyendo esta tarea al poder judicial y evitando por consiguiente la politización de un asunto delicado (37).

El E.A., siguiendo esta línea, otorga al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la competencia para entender de los recursos relacionados con los procesos electorales de la Comunidad Autónoma (Artº 50,2).

Mientras éste se constituye, los recursos electorales que pudieran plantearse serán resueltos por la Audiencia Territorial de Granada o Sevilla, según el territorio donde se suscitaren (Disposición Transitoria Cuarta, 2).

En consecuencia, el Parlamento no tiene que convalidar la proclamación de diputados, siendo efectivos sus derechos y prerrogativas desde que resultan electos, ahora bien, el Reglamento del Parlamento exige para adquirir la condición plena de diputado cumplir los requisitos siguientes (artº 5):

1) Presentar en el Registro General del Parlamento, la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración Electoral.

2) Cumplimentar su declaración, a efectos del examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe.

3) Prestar en la primera sesión del Pleno a que asista la promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía, si no lo hubiera hecho en la sesión constitutiva (38).

Para garantizar la limpieza del proceso electoral el Derecho Parlamentario ha creado la figura de la inelegibilidad que impide a

---

(37) Tanto es así que un "Dictamen de Comisión sobre ilegitimidad de poderes actuantes el 18 de Julio de 1936", se basa -entre otros argumentos "jurídicos"- en la aprobación por el Congreso de "cincuenta actas legítimas" (Pág. 43 de dicho Dictamen, publicado por la Editora Nacional. Barcelona. 1939.)

(38) El artº 20,3 del Reglamento del Congreso exige análogo requisito, lo que dió lugar a un recurso de amparo de los parlamentarios de Herri Batasuna. El Tribunal Constitucional tuvo, con este motivo, ocasión para señalar que este tipo de requisito es perfectamente constitucional. STC. de 18 de Noviembre 1983.

determinadas personas presentarse a las elecciones. Esta figura se complementa con la de la incompatibilidad que tiene por objeto defender la independencia del Parlamento, evitando la simultaneidad de cargos. Como ya estableciera Duguit, su diferencia fundamental radica en las consecuencias jurídicas: la inelegibilidad tiene por resultado hacer nula la elección mientras que en caso de incompatibilidad la elección es perfectamente regular y válida, pero el elegido cuyas funciones sean incompatibles con el mandato legislativo tiene que optar, dentro de cierto plazo (ocho días según el artº 17 del R.P.) entre uno de sus cargos (39).

Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento Andaluz serán establecidas por una ley de éste (artº 29 E.A.). Mientras tanto, se aplicarán las contenidas en el Real Decreto-ley 20/1977 que "pensado para regular las primeras elecciones posteriores al régimen autoritario, establecía en su artículo 4 quiénes no serían elegibles, una larguísima lista de "cargos del antiguo régimen político" (40).

Por su provisionalidad no las vamos a estudiar aquí, sólo señalaremos que la Disposición Transitoria Cuarta, 1 del E.A. excluye de estas incompatibilidades a los alcaldes y presidentes de Diputaciones (artº 4,2 a) del Real Decreto-ley 20/1977). Por su parte, la Constitución establece una incompatibilidad para todos los parlamentarios autonómicos: no podrán simultanear este cargo con el de diputado al Congreso (artº 67). Si se puede, en cambio, ser senador y parlamentario autonómico. Es más, el Estatuto Andaluz exige esta condición para los senadores designados por la Comunidad Autónoma (artº 30,12).

Una vez adquirida la condición de diputado, éste la conserva durante todo el periodo parlamentario, que es de cuatro años (artº 26,2 del E.A.). Los miembros de la Diputación Permanente continuarán en el ejercicio de sus funciones cuando haya expirado el mandato parlamentario y hasta tanto se constituya el nuevo Parlamento (artº 19,3 R.P.).

Ahora bien, es posible perder la condición de diputado individualmente por las siguientes causas (artº 19 R.P.):

(39) León Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*. Librería Española y Extranjera. Madrid. 1926. Pág. 372.

(40) José Cazorla, Juan José Ruiz-Rico y Manuel Bonachela. Op. cit. Pág. 304.

1.- Por decisión judicial firme que anule la elección o proclamación de diputado. Como se comprenderá, en este caso no hay una auténtica pérdida de la condición de parlamentario, pues ésta nunca se adquirió. El artº 19,1 R.P. lo que en realidad hace es otorgar efectos ex nunc a una sentencia que de otro modo los tendría ex tunc, al objeto -como dice Pitarch (41)- de salvaguardar la validez de los actos de la Cámara.

2.- Por fallecimiento o incapacitación del diputado, declarada por decisión judicial firme. Ambos motivos son causas sobrevenidas al diputado válidamente electo y provienen de la pérdida de capacidades más amplias: de la capacidad jurídica general (por muerte) o especial (incapacidad).

3.- Por renuncia del diputado presentada personalmente ante la Mesa del Parlamento. Es un acto voluntario del diputado, y a la Mesa sólo le compete una función registral y de verificación sin que pueda rechazar la renuncia.

4.- Por incurrir en incompatibilidad, en este caso el diputado tendrá ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible, si no ejerce esta opción en dicho plazo se entenderá que renuncia a su escaño (artº 17, 3R.P.), lo que equivale a una renuncia tácita.

Junto a estas causas de pérdida definitiva de la condición de diputado, el R.P. regula otras que dan lugar a la suspensión temporal de derechos y deberes. No puede equipararse esta suspensión a una pérdida temporal de la condición de diputado, ya que de ser así conllevaría la pérdida de las prerrogativas parlamentarias, mientras que la suspensión es "en derechos y deberes" sin que puedan englobarse dentro de esta expresión del artº 18 R.P. las "prerrogativas" pues no tienen carácter estricto de derechos como bien ha entendido el R.P. al regularlas en capítulos diferentes (42).

---

(41) Ismael Pitarch. Op. cit. Pág. 68.

(42) Para García Morillo suspensión y pérdida de la condición de diputado al Congreso o senador tiene los mismos efectos si bien en el primer caso es con carácter temporal. (Op. cit. Pág. 91). En nuestra opinión, con el actual Reglamento del Congreso ya no es posible esta equiparación, pues si para algunas suspensiones (artº 21-2) se pierden derechos, deberes y prerrogativas, para otras (artº 21,1 y 2) sólo se pierden derechos y deberes conservando las prerrogativas. Lo mismo sucede en el Reglamento del Senado.

En la actualidad y mientras el Parlamento no elabore una ley electoral las vacantes que se produzcan se proveerán siguiendo el orden de la lista correspondiente al diputado que ha originado la vacante si se produce antes de transcurridos los dos primeros años de la legislatura, pues si estos ya han transcurrido quedarán sin proveer (artº 8 y 29,6 del R.D.L. 20/1977).

#### 4.2. Las prerrogativas.

Son figuras jurídicas encaminadas a garantizar la independencia del Parlamento frente a otros poderes. Como dice Pérez Serrano, su esencia es la de asegurar el normal desenvolvimiento y la libre actuación de los Parlamentos por lo que vienen impuestas por la naturaleza de estas instituciones y pueden ser colectivas: que pertenecen a la Asamblea al objeto de garantizar su vida como cuerpo e individuales, "que aún correspondiendo en principio a la Cámara y debiendo servir sólomente para su beneficio redundan en favor de los parlamentarios" (43). Puesto que se establecen para proteger la función parlamentaria son reglas de derecho objetivo que protegen a unas personas, no en cuanto ciudadanos, sino en cuanto legisladores.

Las prerrogativas colectivas del Parlamento de Andalucía son:

1.- Autonomía reglamentaria (artº 27,2 E.A.). El Estatuto de Autonomía no hace más que reflejar un principio ya clásico en el Derecho Constitucional: las normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento de un Parlamento democrático, se elaboran y aprueban por éste (44).

Esta autonomía no es total ya que el Reglamento del Parlamento está -como todos los actos de éste- limitado por el Estatuto y la Constitución, por lo que es susceptible de ser declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional (artº 27,2 f) de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre reguladora de este Alto Tribunal).

---

(43) Nicolás Pérez Serrano *Tratado de Derecho Político*. Civitas. Madrid 1976. Pág. 771.

(44) Por eso no resulta extraño que el Reglamento de las Cortes Orgánicas del franquismo se realizara por éstas "de acuerdo" con el Gobierno. Sobre el tema puede consultarse Manuel Fraile Clivilles, *Comentario al Reglamento de las Cortes*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1973.

La limitación que sobre la autonomía reglamentaria produce el E.A. no es únicamente en los principios generales, sino que el E.A. es una verdadera fuente directa del derecho parlamentario andaluz ya que tiene numerosas normas concernientes a la organización y funcionamiento de la Cámara (45).

La naturaleza jurídica del Reglamento es un tema muy discutido por la doctrina. Las opiniones van desde considerarlos como una simple resolución de la Cámara sin trascendencia exterior (Duguit, Prelot) hasta considerarlo una auténtica norma jurídica (Mortati) con multitud de posturas intermedias (46).

El Reglamento del Parlamento de Andalucía no puede ser considerado una ley pues no cumple los requisitos que el artº 31,2 del E.A. exige a las leyes de Andalucía: no va firmado por el Presidente de la Junta y su entrada en vigor no fue el día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía sino que fue el mismo día de su publicación en el "Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía" -el 12 de noviembre de 1982- siendo su publicación en el de la Junta y en el del Estado a título informativo (Disposición final 1ª del R.P.).

Nos encontramos, en nuestra opinión, ante un acto no legislativo propiamente dicho en sentido formal. Es un producto normativo del poder legislativo autonómico que contiene normas jurídicas sustantivas y relevantes en el exterior del Parlamento, lo que explica que pueda ser impugnado mediante un recurso de inconstitucionalidad.

Su relación con la ley no es orgánica sino que se rige por el principio de competencia: debe regular todos los interna corporis acta y cualquier otro supuesto expresamente reservado por el E.A. o por las leyes.

Podemos agregar -siguiendo a Cano Bueso- que se incluye dentro de las "leyes" (en un sentido no estricto) delimitadoras de

---

(45) Vid. supra. Pág. 11 y ss.

(46) Sobre el tema véase entre otros:

Nicolás Pérez Serrano, "Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario". *R.E.P.* nº 105, Madrid. Mayo-Junio. 1954. Juan B. Cano Bueso. "A propósito del Reglamento del Parlamento andaluz: una reflexión sobre su naturaleza jurídica". Comunicación presentada a la Mesa Redonda citada.

las competencias de estos entes territoriales ya que alberga normas atinentes al ejercicio de dicha competencia (47).

El artº 27,5 determina algunos temas que deberán ser regulados por -y sólo por- el Reglamento:

- El procedimiento de elección de su presidente.
- La composición y funciones de la Diputación Permanente.
- Las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno.
- Los períodos ordinarios de sesiones.
- El número mínimo de Diputados para la formación de los grupos Parlamentarios.
- El procedimiento legislativo.
- Las funciones de la Junta de Portavoces.
- Y, el procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma.

También efectúa el E.A. nuevas reservas en otros artículos, así en el 27,4 (establecimiento del número de Grupos Parlamentarios que habrán de solicitar la reunión del Parlamento en sesión extraordinaria) y en el 33,1 (iniciativa legislativa de los diputados).

Esta auténtica “reserva del reglamento parlamentario” es una reserva mínima, ya que, repetimos, éste debe regular todos los actos internos del Parlamento. Así, por ejemplo el artº 27,5 no menciona el procedimiento de elección de la Mesa del Parlamento pero es fácil colegir que debe ser regulado por el Reglamento (como efectivamente ha hecho: artº 33-36) ya que la Mesa es un órgano impuesto por el E.A. que se elige por los propios parlamentarios (artº 27,1 E.A.).

Como se puede observar, por las materias reguladas en el Reglamento, éste no es una norma jurídica más o menos técnica (si es que existe una norma de este tipo) sino que, muy al contrario, entraña unos planteamientos políticos que contribuirán a dar un determinado sesgo a las instituciones autonómicas.

---

(47) Op. cit. Pág. 13.

Consciente de esta trascendencia y al objeto de evitar que las reglas del juego parlamentario queden al criterio de escuálidas mayorías (los denominados "golpes de mayoría" de Bon Valsassina) el legislador ha establecido que la aprobación y reforma del Reglamento requerirán el voto de la mayoría absoluta de los diputados (artº 27,2 E.A.).

Esta exigencia acarrea aunque no lo diga el E.A. una votación final sobre el Texto completo, lo que el Parlamento Andaluz hizo en sesión plenaria el 3 de noviembre de 1982 publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía y entrando en vigor el día 12 del mismo mes.

De los once Títulos del R.P. aprobado destaca el sexto "Del otorgamiento y retirada de confianza" que trata de la investidura del Presidente de la Junta, de la moción de censura y de la cuestión de confianza, temas que no están reservados al Reglamento por el E.A., es más, figuraban en el proyecto de Estatuto presentado por la Asamblea de Parlamentarios andaluces como reservados al Reglamento, pero se suprimieron en el texto definitivo porque se consideró -con buen criterio- que eran cuestiones sustantivas referidas a las relaciones orgánicas entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que no podían regularse por una norma interna del Parlamento como es su Reglamento.

El Parlamento de Andalucía ha sido consciente de que estas cuestiones no debían ser reguladas por el Reglamento y sólo motivos de operatividad y eficacia, con un claro carácter provisional, le han obligado a hacerlo mientras se confecciona la ley correspondiente, como se desprende de la disposición transitoria primera del mismo Reglamento:

"Mientras no se apruebe la ley sobre régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el Estatuto de sus miembros, la responsabilidad política del Presidente de la Junta, del Consejo de Gobierno y de los consejeros se exigirá conforme a lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en este Reglamento".

Sin embargo el Parlamento ha vuelto sobre sus propios pasos al aprobar la Ley de 21 de julio 1983 del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, la cual establece en su artº 53,2 que "la responsabilidad del Consejo de Gobierno es exigible por medio de la moción de censura y de la cuestión de confianza que

De esta forma, aunque la Ley de Gobierno no lo dice, hay que considerar derogada la disposición transitoria primera del R.P. y regulado definitivamente por el Reglamento -hasta que una ley autonómica no ordene otra cosa- el procedimiento para exigir la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento.

De todas formas, fuera regulada la responsabilidad de éste por la ley de Gobierno o por el Reglamento, la normativa del Estatuto sobre ella es tan minuciosa que sólo deja al Parlamento libertad para concretar cuestiones secundarias (48).

2.- Autonomía de gobierno. Es el propio Parlamento, (recogiendo una prerrogativa tradicional en el parlamentarismo presente desde las Asambleas de la Revolución francesa) quien nombra libremente a quienes han de dirigir sus trabajos, así el artº 27,1 del E.A. ordena que:

“El Parlamento elegirá de entre sus miembros al Presidente, la Mesa y la Diputación Permanente”.

3.- La inviolabilidad del Parlamento (artº 25,2 E.A.). Esta prerrogativa colectiva del Parlamento de Andalucía la toma miméticamente el E.A. del artº 66.3 de la Constitución Española. A diferencia de las otras dos prerrogativas es prácticamente desconocida en el Derecho Constitucional comparado (49). Implica, por una parte la inmunidad de la sede física del Parlamento al objeto de impedir que el Parlamento pueda ser interferido o coaccionado en sus funciones o bien en los locales donde las desarrolla, por eso el

---

(48) Llama la atención, no obstante, una curiosa laguna. Del análisis de los artículos 152 de la C.E., 35.1 del E.A. y 53,1 de la Ley de Gobierno, parece desprenderse que los miembros del Gobierno son responsables individualmente ante el Parlamento y sin embargo el R.P. no establece ningún procedimiento para exigirla. Como se recordará el Congreso solucionó un problema análogo mediante “la moción de reprobación” que sin eficacia jurídica para destituir a un Ministro, tuvo un valor moral y político. Cfr. Nota 4.

(49) Según Oscar Alzaga, *La Constitución Española de 1978*. Ed. del Foro, Madrid. Pág. 438. El único precedente constitucional es el artº 34 de la Constitución danesa de 1953 que establece:

“El Parlamento es inviolable quien quiera que atente a su seguridad o a su libertad o dé o ejecute orden alguna con dicho objeto, será reo de alta traición”.

Como bien dice este autor es un precepto totalmente ineficaz en situaciones límite, como ejemplo pone la entrada en las Cortes del General Pavia en enero de 1874. En la actualidad se puede agregar otro triste ejemplo: el del Teniente Coronel Tejero.

mantenimiento del orden dentro del recinto parlamentario corresponde al Presidente (artº 106 R.P.) ayudado por los servicios de seguridad de la Cámara (artº 108,2 R.P.) sin que la fuerza pública pueda penetrar en la sede del Parlamento sin autorización del Presidente.

Por otra parte la declaración de inviolabilidad que hace el artº 66 de la C.E. implica según Emilio Recorder de Casso una tutela penal específica, convirtiendo las ofensas a las Cortes Generales en un delito especial (50).

En nuestra opinión el artº 25,2 del E.A. tiene la misma implicación, por lo que si el nuevo Código Penal recoge este delito debe proteger junto a las Cortes Generales, al Parlamento de Andalucía en particular y a todos los Parlamentos Autonómicos "inviolables" en general.

4.- Autonomía financiera. No está recogida esta importante prerrogativa en el E.A. a diferencia de la Constitución que sí la recoge para las Cortes (artº 72,1). Pero es posible deducirla del artº 28,2 del R.P. (que otorga a la Mesa del Parlamento la función de elaborar el proyecto de presupuesto del Parlamento y dirigir su ejecución) en relación con el 30,4 del E.A. (por el cual la aprobación de los Presupuestos corresponde al Parlamento).

Las prerrogativas individuales de los parlamentarios andaluces son las siguientes:

1.- Inviolabilidad. Que es la irresponsabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo, aún después de haber cesado en su mandato (artº 26,3). Esta institución tiene su origen en el Parlamento inglés, recogién dose en el artº 9 del "Bill of Rights" (1689) y extendiéndose después por toda Europa con el objeto de proteger la libertad de expresión de los parlamentarios e impedir cualquier consecuencia por su contribución a la formación de la voluntad del legislador.

Esta garantía es perpetua ("aún después de haber cesado en su mandato" dice el E.A.) y absoluta pues protege al parlamentario

---

(50) Emilio Recorder de Casso, "Comentario al artº 66 de la Constitución Española" en Fernando Garrido Falla et alii. *Comentarios a la Constitución*. Civitas. Madrid 1980. Pág. 707.

contra todo tipo de procedimientos penales -en estos se convierte en una verdadera causa de inimputabilidad (51)- civiles, laborales, etc. Sin embargo, sus límites exactos no están muy claros. Teniendo en cuenta que nuestro Estatuto emplea la expresión "actos parlamentarios" y que un acto parlamentario es "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de desec, realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas, en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria" (52) parece claro en nuestra opinión que la inviolabilidad no protege actos no incluidos en esta definición, como mitines, declaraciones, etc. que realicen los parlamentarios andaluces. Sí protegerá todas las opiniones efectuadas en actos parlamentarios, aunque éstos se produzcan fuera de la sede de la Asamblea Legislativa (Comisiones de investigación... etc.).

Lógicamente, esta inviolabilidad protege también las reproducciones que de las opiniones de los diputados en actos parlamentarios se hagan en cualquier medio de difusión sea o no oficial (Diario de Sesiones, prensa, etc.).

2.- El fuero especial. El artº 26,3 del E.A. en su párrafo segundo establece que los diputados:

"Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo".

---

(51) Nicolás Pérez Serrano. Op. cit. Pág. 779. Sin embargo para Rodríguez Devesa se trata de una causa de justificación que deja subsistente la responsabilidad civil (*Derecho Penal Español, Parte General*, Ed. del autor, Madrid 1981, Pág. 631).

(52) Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, "Hacia una teoría de los actos parlamentarios" *Revista de Derecho Político*. U.N.E.D. Nº 9. Pág. 76.

En un primer momento parece que se está estableciendo la clásica prerrogativa -y ya algo desfasada- de la inmunidad (53). Pero no estamos aquí ante su presencia, al menos en su sentido tradicional, ya que para ello falta un requisito esencial: el suplicatorio o autorización del Parlamento para inculpar y procesar a sus miembros -requisito que sí se exige para los senadores y diputados a Cortes-: artº 71,2 C.E.

En realidad, pues, este artº 26,3 -como sus análogos del Estatuto vasco (artº 26-6), catalán (artº 31,2) y gallego (artº 11-3)- sólo otorga al parlamento andaluz un fuero especial, consecuencia de su relevancia política y para mejor garantizar la independencia del poder judicial, elevando la categoría del órgano juzgador (54).

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 12 de noviembre de 1981 (B.O.E. de 19 de noviembre de 1981), al analizar la inmunidad de los parlamentarios autonómicos vascos, puso de relieve que no es posible exigir el suplicatorio mediante una ley autonómica pues ello significa una auténtica modificación del Estatuto sin respetar los cauces establecidos en él.

---

(53) La agudísima crítica que hizo Nicolás Pérez Serrano en su tratado (escrito, como se sabe, entre 1936-39) dice todo lo que se puede decir hoy sobre esta figura:

"...si el diputado tiene la desgracia de cometer homicidio o siente la tentación de cooperar a una estafa, o realiza en suma cualquier delito de carácter común, ¿por qué impedir a los tribunales de justicia vía libre para la averiguación de la verdad y castigo del culpable: Siendo un hecho la independencia judicial, y ya que tanto se invoca el principio de la separación de poderes, resulta inadmisibles que la Cámara extravase su órbita y se arrogue atribuciones jurisdiccionales sólo para defender a quien acaso no merecería semejante cuidadosa preocupación. Con ello hay una desigualdad injusta y antidemocrática entre los parlamentarios y los demás ciudadanos... Reminiscencia histórica, no responde ya a sus pretéritas razones de ser". (Op. cit. Pág. 781-782)

(54) Incluso puede dudarse de la conveniencia, en un estado de derecho como el nuestro, de este fuero especial y de cualquier tipo de prerrogativas para los parlamentarios.

Así Rivero Ysern escribe:

"En síntesis y para concluir, el Estatuto de Andalucía otorga a sus parlamentarios el privilegio de inviolabilidad parlamentaria y un régimen muy especial e intenso de protección en materia de inviolabilidad parlamentaria penal. El Estatuto va aquí en gran manera contra una generalizada opinión reflejada en el Derecho comparado de no extensión de estos privilegios que se juzgan en parte contrarios al principio de igualdad ante la Ley y la justicia de todos los ciudadanos". (Op. cit. Pág. 151).

3.- La retribución y otras ventajas económicas. A medio camino entre las prerrogativas (pues permite la independencia económica del parlamentario) y los derechos (todo trabajo debe ser retribuido) se sitúa esta figura.

El Estatuto guarda silencio sobre la asignación económica de los parlamentarios, pues un artículo que la establecía (artº 25,4) en el proyecto aprobado por la Asamblea parlamentaria fue suprimido en la Comisión Constitucional del Congreso. Ante este silencio, que no puede ser considerado como una negativa sino como una remisión al Reglamento Parlamentario, éste ha establecido que los diputados tendrán derecho a las retribuciones, ayudas, franquicias e indemnización por gastos que sean indispensables para poder cumplir eficaz y dignamente sus funciones (artº 8). También correrá a cargo del Presupuesto del Parlamento el abono de la cotización a la Seguridad Social y a las mutualidades de aquellos diputados que dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación como consecuencia de su dedicación parlamentaria (artº 9,1).

4.- Otros derechos y deberes. Sin tener el carácter sensu strictu de garantía de los parlamentarios frente a injerencias externas estos derechos y deberes permiten la independencia del diputado dentro del Parlamento, de tal manera que pueda realizar una actividad libre en el mismo. Vienen regulados en el capítulo 2º y 4º del Título Preliminar del Reglamento y entre ellos destacan:

a) El derecho y el deber de asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de las que formen parte. Pudiendo asistir sin voto a las sesiones de las Comisiones de las que no formen parte.

b) El derecho a formar parte, al menos de una Comisión.

c) Ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el Reglamento les atribuye.

d) Facultad de recabar de las Administraciones públicas los "datos, informes o documentos" que obren en poder de éstas.

e) Derecho a recibir la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus tareas. Los servicios generales de la Cámara tienen la obligación de facilitárselas.

f) Están obligados a adecuar su conducta al Reglamento, respetar las disposiciones parlamentarias y a no divulgar las actuaciones secretas del Parlamento.

g) No podrán hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales.

h) Tienen que efectuar una declaración notarial de sus bienes e ingresos económicos en los dos meses siguientes a la fecha en que cada uno haya asumido plenamente la condición de diputado.

## 5. LA ORGANIZACION INTERNA DEL PARLAMENTO

Los distintos órganos que conforman la estructura interna de una Cámara legislativa actual pueden agruparse en dos tipos: órganos de gobierno y órganos de trabajo.

En el derecho parlamentario comparado se observa una evolución dentro de ambos grupos en la distribución de funciones, a la que no ha sido ajeno el Reglamento del Parlamento de Andalucía. Así, entre los órganos de gobierno (Presidente, Mesa y Junta de Portavoces) el Presidente está cediendo parte de sus competencias en beneficio de los otros dos, especialmente sus poderes de coordinación (55). Estos dos últimos a su vez se han especializado: mientras la Mesa realiza la dirección burocrática y administrativa del Parlamento, la Junta de Portavoces, se encarga de la "dirección política" (56).

---

(55) Andrea Manzella, al analizar los reglamentos provisionales del Congreso y del Senado ha podido escribir refiriéndose a sus Presidentes:

"En cambio se han reducido a la nada sus poderes de coordinación: en favor de la Junta de Portavoces, por lo que se refiere al orden de los trabajos; en favor de la Mesa, por lo que se refiere a ese normal poder presidencial de coordinación que consiste en la asignación de los proyectos de ley y de los demás asuntos a las respectivas Comisiones; en favor de las Comisiones de Gobierno Interior, por lo que se refiere a la dirección y organización de los servicios y del personal de las dos Cámaras ("Las Cortes y la Constitución" en AA VV, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por los Profesores Alberto Predieri y E. García De Enterría. Ed. Civitas. Madrid. 1980. Pág. 467).

(56) Cfr. Joaquín García Morillo, Op. cit. Pág. 98.

En los órganos de trabajo también el órgano tradicionalmente más importante - Pleno - cede competencias al secundario - Comisiones - de tal manera que éstas se han convertido en el órgano ordinario de trabajo, quedando el Pleno para la discusión y aprobación de los dictámenes emanados de las Comisiones y para los debates de gran trascendencia política. Incluso el Estatuto de Autonomía, al igual que la Constitución para las Cortes, prevé que las Comisiones puedan aprobar ellas mismas proyectos y proposiciones de ley, con la única excepción de los presupuestos, las leyes que requieran una mayoría cualificada según el Estatuto y las leyes de desarrollo de Leyes marco estatales (artº 27,3) (57).

Dentro de los órganos de trabajo podemos incluir también a la Diputación Permanente, si bien por sus especiales características y funciones podría clasificarse como un órgano representativo (58).

### 5.1. El Presidente.

Es la máxima autoridad del Parlamento. A él corresponde ("ostenta" dice el Reglamento del Parlamento en no muy buen castellano) la representación de la Cámara (artº 29 R.P.). Como quiera que éste, a su vez, representa al pueblo andaluz (artº 25,1 E.A.) el Presidente del Parlamento se convierte en la segunda figura política de Andalucía, tras el Presidente de la Junta, que es quién tiene la suprema representación de la Comunidad Autónoma (artº 35,1 E.A.) (59).

Ser el Presidente de la Asamblea legislativa, elegido por todos los diputados en votación secreta (artº 34 R.P.) hace que el Presidente deba convertirse en una figura neutral, que vele por el correcto funcionamiento del sistema parlamentario y con la obligación de ejercitar sus funciones de un modo imparcial.

---

(57) Sánchez Agesta nos recuerda que en buena técnica jurídica las Comisiones sólo preparan el trabajo, cuando aprueban una Ley puede hablarse de una actuación de la Cámara en Secciones, pero no de Comisiones, ya que la Comisión propiamente dicha sólo prepara un informe o dictamen que la Cámara discute o vota. (El sistema político de la Constitución española del 1978. Editora Nacional, 1980. Pág. 275).

(58) Y así lo hace Alvarez Conde. Op. cit. Pág. 145.

(59) Este carácter de segunda figura política se lo reconocen también las normas protocolarias. Vid. Decreto 2099/1983 de 4 de Agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

Y así ha entendido el Presidente D. Antonio Ojeda, que en su discurso de toma de posesión dijo:

“Y en garantía de cuando digo, afirmo mi decidida voluntad de cumplir y hacer cumplir el Reglamento, que la propia Cámara se otorgue, proclamamos mi firme decisión de actuar con objetividad e imparcialidad para que el Parlamento cumpla las altas funciones que el Estatuto le encomienda, de manera que por mi conducta y mi actuación merezca vuestra consideración y el ser estimado como Presidente de todos, en definitiva como Presidente del pueblo andaluz, a quien esta Cámara representa, como dice nuestro propio Estatuto de Autonomía”.

En nuestra opinión la proclamación de ese ejercicio imparcial del cargo no debe implicar que el Presidente se declare “no votante” pues ello implicaría ignorar a los electores que lo votaron dentro de una lista concreta y avalado por un particular programa (60).

El carácter representativo del Presidente se plasma en la función de relación que tiene entre el Parlamento y los demás órganos de la Junta y del Estado, así a él le corresponde declarar constituido el Parlamento y comunicar dicha constitución al Rey, al Senado, al Presidente de la Junta de Andalucía y al Gobierno (artº 4 R.P.). A través de él se recaba la información que los parlamentarios necesitan de las Administraciones Públicas (artº 7,2 R.P.), etc.

Junto a esta representación, o función externa, el Presidente del Parlamento tiene un importante ramillete de funciones internas, concedidas por el Reglamento:

a) Presentación al Parlamento de un candidato, previa consulta a los Portavoces designados por los Partidos, a Presidente de la Junta (artº 37 E.A. y 133 y 134 R.P.). Esta función es “interna” en tanto en cuanto la propuesta es tramitada según el Reglamento y el candidato tiene que ser un diputado andaluz. Por sus consecuencias, como se comprenderá, es una función que rebasa, con mucho, el estricto campo interno del Parlamento.

(60) Cfr., en contra de nuestra opinión, Alvarez Conde. Op. cit. Pág. 146.

El discurso del Presidente Ojeda lo hemos extraído del Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, nº 1 de 21 de Junio de 1.982. Pág. 3.

b) Interpretar el Reglamento, en los casos de duda, y suplirlo en los casos de omisión, si bien esta función de suplencia está recortada cuando la resolución que se propusiera dictar fuera de carácter general, en cuyo caso deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (artº 29,2 R.P.).

En la práctica diaria esta función es más importante que la designación de candidato a Presidente de la Junta, ya que al interpretar el Reglamento tiene mayor autonomía y su ejercicio lo realiza de una forma continua.

c) Preside y es miembro de la Mesa, por lo que interviene en todas las funciones de ésta.

d) Le corresponde asegurar la buena marcha de los trabajos y para ello, reúne a la Mesa (Artº 32), convoca a la Junta de Portavoces (artº 37) y al Pleno (artº 53), fija el orden del día de las sesiones del Pleno, oída la Mesa y de acuerdo con la Junta de Portavoces (artº 72), dirige y ordena los debates y las votaciones, concediendo y retirando el uso de la palabra (artº 75,1), llamando al orador a la cuestión o al orden (artº 75,2), puede cerrar una discusión -de acuerdo con la Mesa- cuando estime que un asunto está suficientemente debatido (artº 81), etc.

e) Funciones administrativas y disciplinarias: ordena los pagos (artº 29,1), dirige los servicios del Parlamento, proponiendo a la Mesa el Letrado mayor (artº 62), ordena la publicación de documentos en el Boletín Oficial del Parlamento (artº 65,1), como responsable del orden público a él corresponde expulsar a las personas que promuevan desórdenes (artº 107), etc.

## 5.2. La Mesa.

Si el Presidente es el representante personal de la Cámara y su máxima autoridad, la Mesa -compuesta por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios (artº 27,2 R.P.)- es la representación colegiada de aquélla y su órgano rector (artº 27,1 R.P.).

Tradicionalmente la Mesa de los Parlamentos democráticos (en los países que poseen este órgano ya que en Gran Bretaña y la mayoría de los países anglosajones es inexistente) está integrada por representantes de todas las fuerzas políticas o por lo menos, de las más relevantes. El R.P. recoge esta tradición parlamentaria adoptando un sistema de votación (voto limitado) que permite a las

minorías estar representadas: para la elección de los dos vicepresidentes, cada diputado escribirá un solo nombre en la papeleta y resultarán elegidos los que por orden correlativo obtengan la mayoría de votos. De la misma forma serán elegidos los dos secretarios (artº 34, y ss R.P.).

Nada establece el R.P. sobre la duración del mandato y la forma de cese del Presidente y de los demás miembros de la Mesa por lo que hay que entender que la designación se produce para toda la legislatura salvo que en ese período el Parlamento retire su confianza al Presidente o a la Mesa (61), lo que podría producirse a través de la aplicación analógica del procedimiento para exigir responsabilidad al Gobierno o por el simple disentimiento a través de una moción.

Las funciones que el R.P. le encomienda a la Mesa giran alrededor de la dirección y organización de los trabajos de la Cámara. Así, a ella le corresponde elaborar el proyecto de presupuesto del Parlamento y dirigir su ejecución, aprobar la composición de las plantillas del personal, ordenar los gastos de la Cámara, etc. Entre estas funciones destaca como particularmente importante la declaración de admisibilidad o no de los escritos, y sobre todo, la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, fijando el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, si bien esta programación ha de realizarse de acuerdo con la Junta de Portavoces (artº 28,1-7º).

Individualmente a los Vicepresidentes les corresponde sustituir por su orden al Presidente, ejerciendo sus funciones cuando éste no pueda desempeñarlas (artº 30) o bien porque las delegue (artº 29). Los Secretarios, por su parte, supervisan y autorizan las actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces, certifican los documentos que haya que expedir, etc. (artº 31).

### **5.3. La Junta de Portavoces.**

El Estatuto Andaluz consagra este órgano que se ha incorporado a casi todos los Parlamentos después de la 2ª Guerra Mundial a través de los Reglamentos y que no está previsto en la Constitu-

---

(61) Mantienen esta teoría de la existencia de una relación de fiducia entre los órganos de gobierno y la Cámara para idéntica laguna reglamentaria en las Cortes Generales. Recoder de Casso. (Op. cit. Pág. 774) y García Morillo, (Op. cit. Pág. 95).

ción para las Cortes Generales, pero que sí han recogido los Reglamentos de ambas Cámaras.

Como bien indica su nombre, está constituida por los portavoces de los grupos parlamentarios, reuniéndose bajo la presidencia del Presidente del Parlamento, pudiendo enviar el Consejo de Gobierno un representante acompañado de su asesor (62). De esta manera, en la Junta de Portavoces se institucionaliza la relación entre las distintas fuerzas políticas, el Gobierno y el Presidente de la Cámara.

Si en el Congreso la Junta de Portavoces, con sólo funciones normales de asesoramiento, ha podido convertirse de hecho en el órgano decisorio por excelencia, gracias a que está compuesta por los líderes de los grupos parlamentarios y por tomarse en su seno las decisiones por voto ponderado (63); en el Parlamento de Andalucía puede suceder exactamente igual sobre todo porque a estas razones hay que agregar la atribución reglamentaria de competencias que tradicionalmente han correspondido al Presidente o a la Mesa.

Así, el primero necesita el acuerdo de la Junta para fijar el orden del día -mientras que la Mesa sólo "será oída"- (artº 72,1) y ésta, como ya hemos dicho, debe "programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno, en cada período de sesiones, y de las comisiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, *todo ello de acuerdo con la Junta de Portavoces*" (64).

Por si fuera poco este poder de la Junta para determinar qué se debate y cuándo, será "previamente oída" -entre otras cuestiones- para fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y las tareas del Parlamento, decidir la Comisión competen-

---

(62) "... podrá estar acompañado, en su caso, por la persona que lo asista" dice con extraña fórmula el artº 37,2 del R.P. Cfr. Artº 39,2 del Reglamento del Congreso.

(63) Cfr. García Morillo, Op. cit. Pág. 98.

Para este autor, la existencia del voto ponderado resulta en cierto modo contradictoria con la prohibición del mandato imperativo. Para Cazorla, Ruiz-Rico y Bonachea (Op. cit. Pág. 313) y Alvarez Conde (Op. cit. Pág. 148) este criterio parece el más lógico.

(64) El Reglamento del Congreso no llega a tanto: el artº 31,16º idéntico al 28,1.7º del R.P. dice en su último párrafo: "Todo ello previa *audiencia* de la Junta de Portavoces".

te para conocer los proyectos y proposiciones de Ley, y fijar el número de miembros de cada grupo parlamentario que deberán formar las Comisiones (artº 38).

#### **5.4. El Pleno.**

Es el órgano más importante del Parlamento, ya que está constituido por la totalidad de sus miembros. Pudiendo acudir a sus sesiones los miembros del Consejo de Gobierno que no son parlamentarios, con voz pero sin voto (65).

Las reuniones del Pleno tienen lugar en los períodos de sesiones, salvo que el presidente convoque sesiones extraordinarias con los requisitos estatutarios (artº 27,4 E.A.).

#### **5.5. Las Comisiones.**

Nacieron por la necesidad que tienen los parlamentarios de un trabajo más especializado y tranquilo, que con un menor número de personas permitiera una base sólida sobre la que se construiría posteriormente el debate del Pleno.

Las comisiones pueden ser permanentes, que son aquéllas expresamente enumeradas en el R.P. (artº 45) y no permanentes, que son las que se crean para un trabajo concreto, extinguiéndose con la finalización de dicho trabajo, o en todo caso, al concluir la legislatura (artº 50). Entre estas comisiones no permanentes destacan las de Investigación que son las creadas por el Pleno sobre cualquier asunto de interés público.

Las comisiones permanentes se dividen a su vez en legislativas y no legislativas. Las primeras son aquéllas que pueden ser habilitadas por el Pleno para que apruebe proyectos y proposiciones de Ley. El artº 45 establece nueve que vienen a coincidir con los sectores de la actividad política. La de Coordinación y Organización y Administración de la Junta de Andalucía, la de Gobernación y Justicia, la de Economía, etc. Son comisiones permanentes no legislativas: las de Reglamento, Estatuto de los Diputados y la de Gobierno Interior y Peticiones, más cualquier otra que deba instituirse por disposición legal (artº 45,2).

---

(65) Aunque el R.P. no recoge expresamente este derecho de los miembros del Consejo de Gobierno, cabe desprenderlo del artº 75,5 en relación con el 54,2.

El criterio para determinar la composición de las Comisiones es la representación proporcional de todos los grupos parlamentarios, al objeto de que sean expresión de la relación de fuerzas imperantes en la Cámara. El número que corresponde a cada grupo lo indica la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, teniendo todos los grupos parlamentarios derecho a contar con un representante en cada Comisión. Los grupos parlamentarios designarán a los miembros que le corresponda en cada una pudiendo sustituirlos cuando lo estime necesario (artº 39,2). Con este sistema se facilita que en un determinado tema puedan participar los líderes de los distintos partidos o determinados especialistas adscritos normalmente a otras Comisiones.

El Presidente y los demás miembros de la Mesa son miembros natos de la Comisión de Reglamento (artº 46) y de la de Gobierno (artº 48). Estas dos Comisiones son las únicas que no eligen a su propio presidente (que es el del Parlamento). Las demás eligen entre sus miembros una Mesa a semejanza de la del Pleno (artº 40). Si bien el Presidente del Parlamento podrá convocar y presidir cualquier Comisión, aunque sólo tendrá voto en aquellas en que sea miembro (artº 41). Las funciones de las Comisiones son aproximadamente las mismas que las del Parlamento, así junto a la ya señalada legislativa, destaca la de control. Por la primera las comisiones conocen los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con sus respectivas competencias, la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces (artº 42). Para cumplir su función de control del Gobierno puede recabar de éste - por medio del Presidente del Parlamento- la información y la documentación que precise, lo mismo que de cualquier autoridad de la Junta de Andalucía y de los entes locales de Andalucía (artº 43 R.P.).

### **5.6. Diputación Permanente.**

Vimos ya en las características del Parlamento de Andalucía que éste es un órgano permanente al objeto de poder estar en pie de igualdad con el Gobierno y poder efectuar así un “control interórganos” adecuado (66).

El Estatuto Andaluz, para dar esta permanencia al Parlamento establece la Diputación Permanente remitiendo al Reglamento del

---

(66) Cfr. Karl Loewenstein, Op. cit. Pág. 252.

Parlamento su composición y funciones, las cuales son las lógicas derivadas de su fin principal: velar por los poderes de la Cámara cuando haya expirado el mandato parlamentario o el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias. Así conocerá todo lo referente a la inviolabilidad parlamentaria, podrá autorizar los presupuestos extraordinarios y ampliaciones o transferencias de créditos cuando motivos de urgencia así lo justifiquen, convocar al Parlamento (cuando esté en periodo de vacaciones parlamentarias, etc. (67).

La Diputación Permanente estará presidida por el Presidente del Parlamento formando parte de ella un máximo de 21 miembros que representarán proporcionalmente a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica (artº 55,1 R.P.). La naturaleza jurídica de este órgano no está muy clara. Pues si bien en principio parece una comisión especial, que incluso tiene que dar cuenta al Pleno de todas sus actuaciones, su carácter de permanencia total (68), incluso después de la disolución del Parlamento, la diferencia cualitativamente de las Comisiones. Por eso se hace necesario asentarla sobre la prorrogatio que es un instituto jurídico mediante el cual "el titular de un órgano, cesado en sus funciones, continuará ejercitando la competencia del órgano hasta la toma de posesión del nuevo titular" (69).

### 5.7. Los grupos parlamentarios.

Son agrupaciones de parlamentarios unidas por afinidad política e ideológica (excepto el grupo mixto) al objeto de facilitar el funcionamiento del Parlamento.

---

(67) Esta posibilidad de convocar al Pleno es la única diferencia entre las funciones de la Diputación Permanente cuando el Parlamento está de vacaciones y cuando está disuelto. No ocurre igual con la Diputación permanente del Congreso que aumenta sus competencias ampliamente en caso de hallarse disuelta la Cámara. Vid. Antonio Monreal Ferrer, "Notas sobre la Diputación Permanente del Congreso y del Senado en la Constitución Española de 1978". En AA VV: *Parlamento y Sociedad Civil*. Cit. Pág. 153 y ss.

(68) Pérez Serrano la califica como "Comisión ultrapermanente" (Op. cit. Pág. 762).

(69) Elia, *La continuità del funzionamento degli organi costituzionali*, 1958. Pág. 61 (Citado por Recoder de Casso, Op. cit. Pág. 830.).

De gran importancia en la evolución del parlamentarismo y origen en muchos casos de los partidos (70), los grupos sin embargo sólo han sido reconocidos legalmente en época tardía. Su naturaleza jurídica es discutida pues se les ha considerado tanto órganos de las Cámaras como de los partidos (71). Aunque es evidente que en ciertos aspectos son órganos del Parlamento, como se demuestra en su intervención en la composición de la Junta de Portavoces, en la iniciativa legislativa, etc, la teoría más aceptada hoy los califica como asociaciones privadas investidas de funciones públicas y a esa idea parece responder el R.P. que los regula en un título específico y no dentro del que a priori parece más lógico: el de organización del Parlamento.

Para la constitución de un grupo parlamentario no basta con la afinidad ideológica, sino que el R.P. exige un mínimo de cinco diputados, pudiendo constituir también grupo una fracción política que hubiese obtenido no menos de 3 escaños y al menos el 5% de los votos emitidos en el conjunto de toda Andalucía (artº 20,1 R.P.).

Para evitar la fragmentación parlamentaria (y problemas tan enojosos como el planteado por Acción Democrática en el Congreso (72), el R.P. prohíbe constituir grupo parlamentario separado a los diputados que pertenecen a un mismo partido o coalición electoral y los que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado (artº 20,2 R.P.).

Los grupos se forman dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento mediante escrito dirigido por todos los que deseen agruparse a la Mesa. Los diputados que en dicho plazo no se integren en ningún grupo forman el mixto (artº 22). La causa normal de extinción de los grupos parlamentarios es la finalización del mandato parlamentario, también pueden disolverse voluntariamente o por una pérdida de miembros que haga descender su número por debajo del número exigido para su constitución (artº 24,2 R.P.).

---

(70) Sobre su papel histórico Cfr. Antonio Torres del Moral, Los Grupos Parlamentarios, *Revista de Derecho Político*. UNED nº 9. Pág. 21 y ss.

(71) Sobre la naturaleza jurídica y los problemas que giran a su alrededor. Vid. Manuel Ramirez, Teoría y práctica del Grupo Parlamentario, *Revista de Estudios Políticos* nº 11. Septiembre-Octubre 1979. Pág. 5-36.

(72) Vid. Enrique Linde, "El Grupo Parlamentario de Acción Democrática", *Revista de Derecho Político*. UNED, nº 14 Verano del 82. Pág. 133 y ss.

El R.P. no tiene (al revés de lo que sucedía con los otros órganos del Parlamento ya analizados) un artículo en el que se recojan las funciones de los grupos teniendo que buscarse éstas a través de todo el R.P. Siguiendo a Ramirez (73) podemos distinguir entre las funciones que están expresamente recogidas legalmente y las que son de hecho sin apoyo del Reglamento. Entre éstas -que lógicamente son más imprecisas- destacan la coordinación de las actividades parlamentarias, la representación del partido y apoyo (o crítica) a la actividad gubernamental, etc. Entre las funciones reguladas por el R.P. tenemos que los grupos parlamentarios contribuyen directamente a la composición y designación de las comisiones y órganos de gobierno, de la Diputación Permanente, tiene iniciativa legislativa, etc.

## 6. EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

Para que el Parlamento pueda realizar correctamente sus funciones en el autogobierno de la Comunidad Autónoma es necesario unas reglas de funcionamiento que permitan una óptima organización del trabajo parlamentario. Estas reglas podemos agruparlas, siguiendo a García Morillo (74), en dos clases:

- a.- Normas para la racionalización temporal del trabajo parlamentario.
- b.- Las que regulan el funcionamiento (strictu sensu) del trabajo de los parlamentarios.

Las normas para la racionalización temporal del trabajo que recoge el E.A. son tres:

### 1) *La constitución de la Cámara.*

Para evitar que se dilate indefinidamente en el tiempo la constitución del Parlamento, el E.A. dispone que los diputados electos deberán ser convocados para la sesión constitutiva del Parlamento dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones (artº 28,3). Pero no señala quien debe convocar. El Reglamento del Parlamento ha establecido en su artº 1 que el día y hora de la sesión constitutiva serán señalados en el Decreto de

---

(73) Op. cit. Pág. 11.

(74) Op. cit. Pág. 114 y ss.

Convocatoria, el cual es competencia del Presidente de la Junta, según establece el artº 14 Apart. C) de la Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La convocatoria para la sesión constitutiva del primer Parlamento Andaluz, se hizo por el Presidente de la Junta Preautonómica mediante Decreto 31/1982 de 14 de junio.

Este decreto fue dictado utilizando la Disposición final 1ª del Decreto 18/1982 de 8 de marzo que autorizaba a la Junta de Andalucía a regular la fase postelectoral y previa al Decreto de Convocatoria para constituir el Parlamento de Andalucía en los términos previstos en la Disposición Transitoria Quinta, 2, del Estatuto de Autonomía, que a su vez, tenía apoyo legal en la Disposición Transitoria Cuarta, 1 del E.A. que ordenaba a la actual Junta Preautonómica, de acuerdo con el Gobierno, convocar elecciones al Parlamento en el plazo de tres meses desde la promulgación del Estatuto.

Convocada y reunida la Cámara se efectúa la sesión constitutiva del Parlamento, regulándose en el Título Preliminar del R.P. las distintas fases de esta sesión: formación de la Mesa, de edad, apertura de la sesión, elección de la Mesa definitiva, prestación del juramento o promesa de acatar la Constitución y el Estatuto por el Presidente electo y demás miembros del Parlamento y declaración de constitución del Parlamento que será efectuada por su Presidente, tras la cual éste levantará la sesión y comunicará la constitución del Parlamento al Rey, al Senado, al Presidente de la Junta de Andalucía y al Gobierno.

La constitución del primer Parlamento de la Historia de Andalucía se efectuó el 21 de junio de 1982 regulándose esta sesión por la Disposición Transitoria Quinta, 2 del Estatuto de Andalucía y con carácter supletorio el Reglamento del Congreso de los Diputados (75).

---

(75) La Mesa de edad estuvo formada por D. Manuel Bustos Lozano como Presidente y por D. Antonio Romero Ruiz como Secretario, según consta en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, nº 1.

Llama la atención en este primer Diario el siguiente detalle: la disposición transitoria quinta, 2 y el Decreto 31/1982 establece que tras la constitución de la Mesa de edad "se procederá a la elección de la Mesa provisional del parlamento". Pues bien, en el Diario de Sesiones siempre se habla de elegir al Presidente, Vicepresidente y Secretarios, sin señalar su carácter de provisionalidad y cuando men-

## 2) *La legislatura.*

Es el lapso de tiempo que transcurre desde el comienzo hasta la expiración del mandato parlamentario. El E.A. establece en el artº 26,2 que el Parlamento es elegido por cuatro años, período totalmente improrrogable pues el mismo artº especifica (reproduciendo el artº 68,4 de la C.E.) que el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección. Este período legislativo tampoco puede ser acortado ya que el E.A. no establece -a diferencia de los otros estatutos elaborados según el artº 151,2 de la C.E.- la posibilidad de la disolución anticipada (76).

## 3) *Los períodos de sesiones.*

Son los períodos de trabajo de una Cámara, el artº 27,4 limita el período ordinario de sesiones a cuatro meses que se celebrarán entre septiembre y diciembre el primer período y entre febrero y junio el segundo.

El R.P. hace una interpretación extensiva de este artículo al establecer dos períodos ordinarios de sesiones al año, de forma que el Parlamento de Andalucía podrá reunirse en sesiones ordinarias durante ocho meses al año, teniendo así un período de trabajo equivalente al de los Parlamentos de las demás Comunidades constituidas por el procedimiento del artº 151 de la C.E. Este hecho -junto con la inclusión de asignaciones económicas para los parlamentarios- ha hecho escribir a Clavero Arévalo -quizás con algo de exageración-:

“Afortunadamente, el reglamento del Parlamento de Andalucía ha corregido, en buena medida, dichos intentos (se refiere a los “recortes” de la Comisión Constitucional) y ha recobra-

---

ciona a D. Antonio Ojeda dice “Sr. Presidente”, omitiendo “provisional”. No sucede lo mismo cuando menciona a D. Manuel Bustos a quién se refiere como el “Sr. Presidente de la Mesa de Edad”.

Como no tenemos constancia de una nueva elección o ratificación de la Mesa elegida el 21 de junio de 1.982, podríamos concluir, desde un punto de vista un tanto de juridificación, y no aceptando el transcurso del tiempo como criterio válido para otorgar carácter jurídico permanente, que en la actualidad el Parlamento se sigue rigiendo por una “Mesa provisional”.

(76) Vid. supra Pág. 11 y 12.

do su autonomía en estas materias y con ello la dignidad” (77).

La verdad es que esta limitación del periodo de sesiones podía convertirse fácilmente en una disposición inoperante, desde el mismo momento en que el propio artº 27,4 del E.A. permite las sesiones extraordinarias.

Estas sesiones serán convocadas por el Presidente del Parlamento, con especificación en todo caso del orden del día, a petición de la Diputación Permanente, de una cuarta parte de los diputados o de tres grupos parlamentarios (artº 67,2 R.P. en relación con el 27,4 del E.A.). El artº 67,2 R.P. da también poder al Presidente del Parlamento, oída la Mesa para pedir la celebración de sesiones extraordinarias, lo que nos parece una extensión del número de peticionarios que no tiene mucho apoyo en el Estatuto, pues no hay ningún argumento para considerar la lista del 27,4 E.A. como de numerus apertus. Además, se ha provocado una curiosa contradicción: el artº 67,2 R.P. autoriza la celebración de sesiones extraordinarias “a petición del Presidente, oída la Mesa” ¿Pero a quién, ante qué órgano? El R.P. no lo dice, pero sí el artº 27,4: es ante el Presidente.

Las normas de funcionamiento pueden agruparse en dos tipos según conciernan a las dos fases en que se puede dividir la toma de decisiones: la deliberación y la votación.

1) Para que se reúna el Parlamento y sus actuaciones tengan validez es necesario que sea convocado por el Presidente del Parlamento, el cual establecerá un orden del día del Pleno de acuerdo con la Junta de Portavoces y oída la Mesa del Parlamento (artº 72). Las Comisiones serán convocadas por su presidente o por el del Parlamento y su orden del día lo fija el Presidente de la Comisión de acuerdo con su Mesa y con el Presidente de la Cámara (artº 72,2).

Ningún debate podrá empezar sin la previa distribución, al menos con 48 horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de servir de base en el mismo, salvo acuerdo en contrario de la Mesa del Parlamento (artº 74 R.P.).

---

(77) Manuel Clavero Arévalo, *El ser andaluz*, Ibérica Europea de Ediciones, Madrid 1983. Pág. 212.

Las sesiones del Pleno son públicas, como consecuencia del carácter representativo de la Asamblea, si bien es posible que por la naturaleza del tema (cuestiones concernientes al decoro de la Cámara, o de sus miembros, etc.), o porque así lo acuerde el propio Pleno puedan ser secretas (artº 69). Las de las Comisiones son "a puerta cerrada" si bien se permite la presencia de los medios de comunicación (artº 70).

Para ordenar el debate el R.P. da diversas normas que por su casuística no vamos a tratar aquí (artº 74 a 82), sólo reseñar que su objeto es el de facilitar el trabajo parlamentario, evitando el obstructionismo y otras medidas dilatorias.

## 2) La votación.

El artº 83,1 del R.P. exige para adoptar acuerdos que la Cámara y sus órganos estén reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros (quórum de asistencia) al objeto de evitar golpes de mano de la minoría y la alteración de la representatividad.

Las formas de votación son:

- Por asentimiento a la propuesta presidencial.
- Por votación ordinaria.
- Pública.
- Secreta.

Las dos últimas se efectuarán cuando así lo exija el R.P. o cuando lo soliciten dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados o de los miembros de la comisión. En ningún caso la votación podrá ser secreta cuando se trate de materia legislativa. Y serán siempre públicas por llamamiento las votaciones de investidura del Presidente de la Junta, la moción de censura y la cuestión de confianza (artº 90).

Las clases de mayorías exigidas (quórum de votación) para la validez de los acuerdos del Parlamento son:

- a) Cualificada, cuando se exige un número de votos superior a la mitad más uno del total de miembros de la Cámara. Así, por ejemplo, la propuesta de reforma del E.A. necesita ser aprobada por el Parlamento por mayoría de 3/5.

- b) Absoluta, requiere el consentimiento de la mitad más uno de los miembros que componen el Parlamento, como por ejemplo la adopción de la moción de censura.
- c) Simple, cuando los votos positivos superen los negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos. Esta mayoría es exigida con carácter general por el R.P. sin perjuicio de las mayorías especiales que establezca el E.A., las demás leyes de Andalucía y el propio R.P. (artº 84 R.P.).

El Parlamento, para realizar su tarea, no sólo necesita normas de funcionamiento sino que requiere también personal auxiliar y medios materiales adecuados. El Reglamento establece -de forma un tanto inconcreta- los servicios técnicos de documentación y de asesoramiento (artº 60) y crea una Biblioteca del Parlamento. El jefe de estos servicios y de todo el personal es el Letrado Mayor del Parlamento, que es nombrado por la Mesa de la Cámara entre los letrados del Parlamento, a propuesta del Presidente. La importancia de estos servicios ha sido magistralmente descrita por Pérez Serrano:

“De su competencia y lealtad pende en gran parte el rendimiento del trabajo parlamentario. Los servicios de Secretaría, redacción del Diario de las Sesiones, y aun los de carácter auxiliar cobran cada día mayor importancia. Sin ellos no se concibe ni asesoramiento útil de Mesa y Comisiones, ni diligente pesquisa de antecedentes e información, ni cuidadosa formulación de los textos legales, ni, en una palabra, provechosa labor del Parlamento” (78).

## 7. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO (\*)

Como corresponde a un sistema parlamentario democrático las funciones del Parlamento son numerosas e importantes, pudiendo agruparse en cinco grandes tipos:

---

(78) Op. cit. Págs. 767 y 768.

(\*) Un análisis, por superficial que fuera, de las funciones del Parlamento nos llevaría a sobrepasar ampliamente los límites de este artículo. Por eso dejamos para un estudio posterior esta tarea, limitándonos aquí a efectuar una enumeración de las funciones del Parlamento de Andalucía.

A) *Función representativa.*

Como ya hemos dicho el artº 25,1 establece que “El Parlamento de Andalucía representa al pueblo andaluz”. Función capital en cuanto constituye el basamento de todas las demás.

B) *Función legislativa.*

Los artículos 30,1 y 31,1 otorgan al Parlamento la potestad legislativa, mediante la elaboración y aprobación de las leyes.

Como establece la doctrina esta potestad legislativa regional es la base para efectuar una auténtica descentralización política (79) y puede ser, según el E.A. de tres clases:

1. La propia de la Comunidad Autónoma.

Es la que regula las competencias que el E.A. atribuye exclusivamente a la Comunidad Autónoma. Se equipara a esta potestad propia la que se ejerce sobre las materias que hayan sido atribuidas a la Comunidad Autónoma de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artº 150 de la C.E.

Aunque propia esta competencia no es absoluta ya que debe respetar los principios generales de la Constitución (derechos fundamentales, libertades públicas, etc.) y los específicos de la estructura autonómica (igualdad de todos los españoles, interdicción de privilegios, solidaridad interregional: Artº 138 y 139 de la C.E.).

Dentro, pues de estos límites el Parlamento de Andalucía puede producir leyes que serán eficaces dentro del territorio andaluz y que prevalecerán en estos temas de competencia exclusiva sobre el derecho del Estado (artº 149,3 de la C.E.).

Aunque las leyes del Parlamento andaluz están limitadas territorialmente, no significa que no pueda éste, en uso de sus competencias propias, aprobar leyes que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares de España, pues:

“La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos, y, en

---

(79) Cfr. Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Ed. Tecnos, Madrid 1978. Pág. 165 y ss.

consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites equivaldría necesariamente a privarles, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación" (80).

2. La potestad legislativa del Parlamento andaluz compartida con el Estado.

Es aquélla en la que la Comunidad Autónoma tiene junto con el Estado central competencias para regular una materia determinada. En general a éste le corresponde la determinación de las bases y a la Comunidad su desarrollo legislativo.

3. Potestad legislativa para la ejecución, en su caso, de leyes estatales.

El sistema de federalismo de ejecución, desarrollado por los federalismos germánicos, es una técnica interordenamental mediante la cual la atribución de la ejecución de una ley estatal recae, normalmente, en la Administración Autonómica (81). Por ello, creemos que esta potestad -reconocida por el artº 30,2 del Estatuto- no se realizará demasiado en la práctica, más si tenemos en cuenta que la ejecución de las leyes se produce generalmente por actos administrativos (ya sean de carácter general -reglamento- o concretos).

Siguiendo el ejemplo vasco y gallego la función legislativa sólo puede ejercerla el Parlamento Andaluz, sin que sea delegable en el ejecutivo, pues el E.A. no regula ni el decreto legislativo ni el decreto ley.

Para llevar a cabo esta función el Título V del R.P. (artº 109-132) regula el procedimiento legislativo. Tienen competencia para iniciarlo, el Consejo de Gobierno, los grupos parlamentarios, los diputados, los ayuntamientos y los ciudadanos (estos tres últimos grupos con limitaciones).

---

(80) Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de noviembre de 1981 (B.O.E. del 28 de noviembre de 1.981).

(81) Cfr. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Op. cit. Tomo I. Págs. 309 y 310.

Una vez que el proyecto (si la iniciativa corresponde al Consejo) o la proposición (si corresponde a los demás grupos legitimados) ha recorrido el iter legis (presentación; plazo de enmienda; debate de la totalidad si fuera necesario por presentación de enmiendas a la totalidad del proyecto, o para tomar en consideración las proposiciones; estudio de la ponencia; deliberación en comisión y aprobación si esta tiene competencia legislativa para el tema; y deliberación en el Pleno) y se ha aprobado el texto, las leyes así elaboradas serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta, el cual ordenará la publicación de las mismas en el B.O.A. en el plazo de quince días desde su aprobación, así como en el B.O.E., a efectos de su vigencia registrará la fecha de su publicación en el primero (artº 31,2 E.A.).

### C. *Funciones políticas.*

Entre ellas destacan:

- La elección del Presidente de la Junta de Andalucía (artº 30, 9 y 37 del E.A.).
- La apreciación, en su caso, de la incapacidad del Presidente (artº 30,10), sin embargo la ley de Gobierno y de Administración de la Comunidad Autónoma ha otorgado al Consejo de Gobierno la capacidad para apreciar, por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros, que el Presidente se encuentra imposibilitado física o mentalmente (bien de forma transitoria o bien permanente) para el desempeño de sus funciones. Cuando esto sucediera, el Consejo "lo comunicará al Presidente del Parlamento. La comunicación irá acompañada del nombre del Presidente interino, ... y de los motivos y justificantes que fundamentan la suspensión temporal (o permanente) de funciones del Presidente... El Presidente del Parlamento dará cuenta al Pleno en la siguiente sesión que éste celebre" (artº 9).

Esta forma de apreciar la incapacidad del Presidente de la Junta parece relegar al Parlamento a un simple papel notarial. Pero esta interpretación que se desprende del tenor literal de la Ley de Gobierno no puede ser sostenida en una interpretación sistemática, por lo que en nuestra opinión, y aunque lamentablemente la Ley de Gobierno no lo diga, una vez que el Presidente del Parlamento dé cuenta al Pleno de la apreciación de la incapacidad del Presidente de la Junta por el Gobierno, debe procederse en

dicho Pleno a debatir y ratificar en su caso la decisión del Consejo de Gobierno. Pues si ésto no se hiciera se estaría claramente vulnerando el mencionado artº 30,10 del Estatuto que atribuye exclusivamente al Parlamento la apreciación de la incapacidad del Presidente de la Junta; quebrantándose con ello el principio de jerarquía normativa.

— La elección de Senadores que representen a la Comunidad Autónoma (artº 30,12 E.A.), así como el nombramiento de todas aquellas personas que, en representación de la Comunidad Autónoma atribuyan, en su caso, las leyes de la Comunidad.

— El control del Consejo de Gobierno (artº 30,3 del E.A.). Es un control político que se articula a través de las preguntas, interpelaciones, mociones, cuestiones de confianza (artº 39,1) mociones de censura (artº 39,2 E.A.) y Comisiones de Encuesta e Investigación. En esta función de control también se integran los informes que el Defensor del Pueblo andaluz, presenta ante el Parlamento de Andalucía.

#### D. *Función financiera.*

Esta función es indispensable para que la autonomía política pueda llevarse a cabo. Puede desglosarse en dos potestades:

— Tributaria. La Constitución Española establece el principio de legalidad tributaria (artº 31,3). Siguiendo este modelo constitucional el E.A. otorga al Parlamento la potestad de establecer y exigir tributos (artº 30,8) que la concreta más adelante (artº 64,1) en la capacidad de establecer los impuestos, tasas, contribuciones especiales y exacciones no fiscales, así como la fijación de recargo.

Esta potestad debe ejercitarse de acuerdo a los principios constitucionales de igualdad (nosotros diríamos mejor generalidad) capacidad contributiva y progresividad (artº 64,2 E.A.).

— Presupuestaria. Junto a la aprobación de los presupuestos de la Comunidad, que según el E.A. corresponde al Pleno, también se puede incluir la aprobación de los planes económicos.

#### E. *Otras funciones:*

— Remitir al Congreso de los Diputados Proposiciones de Ley (artº 30,11 E.A.) y solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de Proyectos de Ley.

— La ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad Autónoma (artº 30,6 E.A.).

— El control de los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad Autónoma (artº 30,7, E.A.).

— La iniciativa y la aprobación de la reforma del Estatuto (artº 74, E.A.).

— Presentar recursos de inconstitucionalidad frente a disposiciones normativas con fuerza de ley que puedan afectar al ámbito propio de autonomía de la Comunidad, según el artº 45 E.A.

— Elección del Defensor del Pueblo Andaluz (artº 46 E.A.).

— Otras funciones que le sean atribuidas por las leyes (artº 30,13 del E.A.). Como ejemplo, la muy importante función de “impulso de la acción política y de gobierno”, que aunque fácilmente se pueda desprender del Estatuto ha sido expresamente establecida por el artº 52,1 de la Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

## RESUMEN

En este trabajo, el profesor Ruiz Robledo, analiza la pieza fundamental del auto-gobierno andaluz: el Parlamento de Andalucía. A tal propósito, se comienza por señalar cuales son las características jurídicas que la Constitución y el Estatuto le otorgan al Parlamento de Andalucía, siendo las más importantes su origen constitucional y su potestad legislativa.

A continuación, se ha estudiado el sistema electoral detallando sus distintos elementos; la organización interna del Parlamento, a través de un somero análisis de sus órganos de gobierno y de trabajo, resaltando como la evolución histórica del reglamento refleja una paulatina pérdida de competencias del Presidente en favor de la Mesa y especialmente de la Junta de Portavoces, así como la mayor importancia de las Comisiones. Finalmente, se aborda, brevemente dado su carácter casuístico, las normas de funcionamiento del Parlamento andaluz y se enumera sus atribuciones.

## RESUME

Dans cet essai, le professeur Ruiz Robledo, analyse la pièce fondamentale du gouvernement autonome andalou: à savoir le Parlement d'Andalousie.

A cet effet, on comence par signaler les caractéristiques juridiques que la constitution et le Statut octroient au Parlement d'Andalousie. Les plus importantes d'entr'elles étant leurs sources constitutionnelles et leur potesté législative.

Ensuite est étudié le système électoral avec le détail de ses divers éléments: l'organisation interne au Parlement à travers d'une analyse sommaire des organes gouvernementaux et des instruments de travail, en insistant de façon spécifique sur le fait que l'évolution historique du règlement se traduit par une perte progressive des compétences du Président en faveur de la table ronde et plus spécialement de la Junte des porte-paroles; on donne également une plus grande importance aux commissions.

Finalement on aborde plus brièvement étant donné leur caractère occasionnel, les normes de fonctionnement du Parlement Andalou et on énumère ses attributions.

**SUMMARY**

In the present work, professor Ruiz Robledo analyses the founding stone of the Autonomous Andalusian Government -the Andalusian Parliament- and for this purpose he begins the analysis by showing the juridical features that the Constitution and the Statute grant to the Andalusian Parliament. The most important of these features are, its Constitutional basis and its legislative power.

The analysis contineous with the study of the following areas:

- The electoral system, specifyins its distinct elements.
- The internal organisation of Parliament, through an analysis of its government institutions highlighting at the same time the way in which the historical evolution of the Parliamentary regulations reflect a gradual loss of Speakers' Committee as well as the increasing importance of the Working Committees.
- Finally, the analysis touches briefly, due to its casuist character, on the norms of the functioning of the Andalusian parliament and enumerates its prerogatives.

