

ANTONIO PORRAS NADALES  
y JUAN JOSÉ RUIZ-RICO  
Dirección y coordinación

# EL ESTATUTO DE ANDALUCÍA

*Estudio sistemático*

Con la colaboración de

F. BALAGUER, M. BONACHELA, G. CÁMARA, J. CANO,  
J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. MEDINA, G. RUIZ-RICO,  
A. RUIZ ROBLEDO, J. SÁNCHEZ, M. TEROL y J. TERRÓN

EDITORIAL ARIEL, S. A.  
BARCELONA

## CAPÍTULO V

### EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA: COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

por AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO  
(Universidad de Granada)

Si hay algún lugar común entre los estudios sobre la autonomía, es el de considerar que no puede existir sin un poder legislativo propio, un Parlamento que dé un carácter político a la institución regional. Él es el marchamo que diferencia la autonomía de la mera descentralización. Si a esto se une que a pesar de la discutida crisis de los parlamentos y de su pérdida real — que no legal — de funciones, siguen siendo la pieza central de los sistemas democráticos, se puede comprender la importancia de la regulación de los Parlamentos autonómicos. Intentaremos explicar aquí la del Parlamento de Andalucía partiendo de sus tres principales características, que son las siguientes:

A) Es una institución garantizada por el artículo 152 de la Constitución y no solamente por el Estatuto de Autonomía. Al acceder Andalucía a la autonomía por el procedimiento del artículo 151, cualquier reforma del Estatuto, por profunda que sea, deberá mantener una organización institucional basada en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal. Así lo exige la Constitución para las Comunidades de «primer grado», mientras que para las de segundo, las formadas al amparo del artículo 146 y siguientes, no existe tal garantía; basta jurídicamente la reforma estatutaria para abolir sus Parlamentos.

B) El Parlamento de Andalucía representa al pueblo andaluz (art. 25.1 del EA), consecuencia lógica de la configuración de España como Estado democrático de derecho (art. 1 de la CE) que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la CE).

Como se puede advertir con una simple lectura del artículo 30 del Estatuto, esta característica implica que las decisiones más relevantes de la institución del autogobierno del pueblo andaluz, la Comunidad Autónoma, se residencien en el Parlamento: aprobación de las leyes, elección del presidente de la Junta, etc. Además, en nuestra opinión, tiene otra consecuencia: todas las competencias que el Estatuto y las leyes atribuyan a la Comunidad sin mencionar el órgano que debe ejercerlas, le corresponderán al Parlamento, siempre que por vía interpretativa no se deduzca que debe ejercerlas otro órgano. El artículo 30 recoge esta *competencia residual* al otorgar al Parlamento «las restantes (competencias) que se deriven de este Estatuto y sus leyes». Un ejemplo de ella en el propio Estatuto es la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza (art. 14.1).

## 2. El Estatuto de los parlamentarios

### 1. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO

Para que una persona pueda ser candidato a ocupar un escaño en el Parlamento de Andalucía, el Estatuto no exige ningún requisito distinto a los establecidos para ser elector: en ambos casos es necesario ser español residenciado en Andalucía (es decir, según la expresión del art. 8.1 del EA, tener «la condición política de andaluz»), mayor de dieciocho años y estar en pleno goce de los derechos políticos (art. 28.4 EA). Para pasar de la potencia al acto, de ser elegible a ser candidato (y, en su caso, diputado electo), también es necesario cumplir ciertos requisitos que son parte integrante del régimen electoral general, y en consecuencia su regulación compete a las Cortes Generales. No obstante, la Ley Orgánica 5/1985, en su Disposición Adicional, permite que las Comunidades Autónomas puedan sustituir algunos artículos. Esta autorización el Parlamento de Andalucía la ha empleado para copiar —a veces con ligeras modificaciones— las normas estatales sobre presentación y proclamación de candidatos como las referentes a la proclamación provisional y definitiva de aquéllos tras el escrutinio. Cuestiones ambas reservadas, con acierto, a la Administración electoral, igual que los recursos electorales que deben solventarse ante el Tribunal Superior de Andalucía (art. 50.2 EA), abandonando la caduca figura de la «verificación de actas» por la propia Asamblea.

Así, y al no tener el Parlamento que convalidar la proclamación de diputados, éstos tienen el goce de sus derechos y prerrogativas desde que son declarados electos, como recoge el artículo 5.2 del Reglamento del Parlamento andaluz. Sin embargo, el mismo artículo en su apartado uno exige, para adquirir la condición plena de diputado, que el proclamado electo cumpla los siguientes requisitos:

1. Presentar en el Registro General del Parlamento la credencial expedida por el órgano correspondiente de la Administración electoral.
2. Cumplimentar una declaración sobre la profesión y los cargos públicos que desempeñe.
3. Prestar, en la primera sesión del pleno a la que asista, promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía, si no lo hubiera hecho en la sesión constitutiva.

Si desde un punto de vista político el tercer requisito es el más interesante, tanto que una regulación similar ha terminado produciendo dos sentencias constitucionales (STC 101/1983, de 18 de noviembre y 122/1983, de 16 de diciembre), técnicamente el segundo es el más importante, ya que es necesario para comprobar si existe alguna causa de incompatibilidad o inelegibilidad de un diputado. Sabido es que se prohíbe a ciertas personas presentarse como candidatas en unas elecciones, y la incompatibilidad impide desempeñar un determinado cargo al mismo tiempo que el de diputado.

El Estatuto de Autonomía ordena que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento andaluz sean reguladas por una ley de éste (art. 29). Si así se ha hecho en los supuestos de incompatibilidad, recogidos en el artículo 6 de la Ley Electoral andaluza (aunque bien es verdad que para copiar los casos estatales), no sucede igual con la inelegibilidad; ya la Ley Orgánica 5/1985 relaciona una causa de inelegibilidad para todas las elecciones por sufragio universal directo, y por tanto también para las andaluzas. No por eso invade la Ley Orgánica las competencias autonómicas, porque los casos de inelegibilidad que considera o bien se refieren a la familia real

y a órganos constitucionales, o bien a altos cargos del Estado-aparato; supuestos todos ellos que deben incluirse, lógicamente, dentro del régimen electoral general. La Ley Electoral autonómica ha partido de esas causas *mínimas* y ha añadido las que ha estimado necesarias para garantizar unas elecciones al Parlamento andaluz auténticamente democráticas (art. 4).

Una vez adquirida la condición de diputado, ésta se conserva por todos los cuatro años que dura la legislatura, que no puede ser disuelta (art. 26.2 EA). La prohibición del mandato imperativo impide que un parlamentario pueda ser cesado por los electores o por el partido que lo incluyó en sus listas. Ahora bien; es posible perder esta condición individualmente por una serie de causas tasadas en el artículo 19 del Reglamento:

1. Por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del diputado.
2. Por fallecimiento o incapacitación del diputado declarada por decisión judicial firme.
3. Por renuncia del diputado presentada personalmente ante la mesa del Parlamento.

Según regula el artículo 19 de la Ley Electoral autonómica, las vacantes que se produzcan en el Parlamento se cubrirán de idéntico modo a lo dispuesto en el derecho estatal: el escaño vacante se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación (art. 164.1 de la LO 1/1985).

### 2. LAS PRERROGATIVAS INDIVIDUALES

Son instituciones jurídicas creadas para garantizar la independencia de los parlamentarios frente a los titulares de los demás poderes públicos. Dos son las prerrogativas tradicionales de los miembros de una Cámara Legislativa: la inviolabilidad y la inmunidad.

La *inviolabilidad* es la irresponsabilidad de los diputados por las opiniones manifestadas en los actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo, aun después de haber cesado en su mandato. En estos términos, muy próximos a los de nuestra tradición constitucional, la recoge el artículo 26.3 del Estatuto, que la configura como una garantía perpetua («aun después de haber cesado en su mandato», dice el EA) y absoluta, porque protege al parlamentario contra todo tipo de procedimientos, sean penales, civiles, laborales o administrativos. Sin embargo, sus límites exactos no están muy claros. Como es una excepción al principio de igualdad de todos los ciudadanos, me inclino (con toda la doctrina pero no con todos los parlamentarios) por considerar que no puede proteger actos ajenos a la estricta actividad parlamentaria, como mítines, conferencias, ruedas de prensa, etc.

La *inmunidad* impide que un miembro del poder legislativo pueda ser detenido y juzgado sin el previo consentimiento de la Cámara. Esta prerrogativa no la tienen los miembros del Parlamento andaluz, ni los de ningún otro Parlamento autonómico, ya que ningún Estatuto exige el requisito esencial del suplicatorio o autorización del Parlamento para inculpar y procesar a sus componentes. Por ello, parece más adecuado denominar a la prerrogativa del artículo 26.3 del Estatuto como una «semiinmunidad», pues se mantienen los otros dos componentes de la prerrogativa de la inmunidad *stricto*

*sensu*: la prohibición de arresto de los parlamentarios, salvo en caso de flagrante delito, y el fuero especial durante el tiempo de su mandato.

### 3. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS

Un derecho fundamental de los diputados en cualquier régimen parlamentario es la retribución económica que permite a todas las clases sociales —y no sólo a las *acomodadas*— dedicarse a la política. Nada establece el Estatuto de Andalucía sobre este punto. Su silencio lo ha cubierto el Reglamento parlamentario, que dispone que los diputados tendrán derecho a las retribuciones, ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que «sean indispensables para poder cumplir eficaz y dignamente sus funciones» (art. 8.1).

Los otros derechos de los parlamentarios tienen su origen en la función que éstos desempeñan, por lo que suelen recibir el nombre de derechos-función, y no dejan de tener casi todos cierto carácter obligatorio, de derecho-deber, como es el derecho y el deber de asistir con voz y con voto a las sesiones del pleno y de las comisiones de las que formen parte. Su fin no es, como las prerrogativas, defender a los parlamentarios de injerencias externas, sino permitirles cierta independencia dentro del Parlamento. Parafraseando el Estatuto de los Trabajadores, se puede decir que garantizan el derecho del diputado a un escaño efectivo.

Los deberes más destacables de los parlamentarios (capítulo 4) son la obligación de respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria; la prohibición de hacer uso de su condición para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales, y la confección de una declaración notarial de bienes e ingresos económicos en los dos meses siguientes a la fecha en que se haya asumido plenamente la condición de diputado.

Por el incumplimiento de estos deberes, los diputados pueden ser suspendidos de algunos de sus derechos temporalmente por decisión de la mesa del Parlamento, previa resolución motivada de la Comisión del Estatuto de los Diputados. Entre los motivos de suspensión destaca la ausencia voluntaria y reiterada a las sesiones (arts. 100 y ss.).

### 3. El Estatuto del Parlamento

De igual forma que los parlamentarios individualmente tienen un régimen jurídico especial para que puedan cumplir correctamente sus funciones, también las Cámaras, desde el más temprano parlamentarismo, han disfrutado de una posición especial en el sistema jurídico, muchas veces denominada, puesto que afectaba a los parlamentarios como un todo, «prerrogativas colectivas».

#### 1. LA AUTONOMÍA REGLAMENTARIA

El componente más importante del estatuto jurídico de un Parlamento democrático es la autonomía reglamentaria, la capacidad para elaborar y aprobar las normas reguladoras de su organización y funcionamiento. El Estatuto de Andalucía no sólo concede al Parlamento esta autonomía, sino que en su artículo 27.5 le reserva un amplio catá-

logo de materias, incluso una poco habitual en el Derecho comparado como es las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno.

Al regular la *vida cotidiana* de un órgano político como el Parlamento, el Reglamento no es una norma jurídica más o menos técnica, sino que supone unos planteamientos políticos evidentes. Por ello, y con el fin de evitar que las reglas del juego democrático queden en manos de escuálidas mayorías, el Estatuto exige que su aprobación y reforma reciban el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados (art. 27.2).

Aunque es una norma aprobada por el Parlamento, no puede ser considerada, sin más, una ley formal, ya que no cumple los requisitos que el artículo 31.2 del Estatuto exige a las leyes de Andalucía: no lo promulga el presidente de la Junta, y su entrada en vigor depende del día de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento y no de cuando aparezca en el de la Junta, en el cual solamente se publica a título informativo. En el sistema constitucional español los reglamentos parlamentarios se configuran —según ha explicado Torres del Moral— como normas con rango de ley, cuya auténtica naturaleza consiste en ser estatutos de autonomía orgánicos.

Los Reglamentos parlamentarios son normas jurídicas, generadoras de derechos y obligaciones. Por tanto, son controlables por el Tribunal Constitucional, tal y como el artículo 27 de la Ley Orgánica de este Tribunal ordena. Ahora bien, ¿puede controlar también su aplicación? ¿Podría, por ejemplo, declarar inconstitucional una ley elaborada infringiendo el Reglamento u otorgar el amparo por la violación de un derecho fundamental recogido en él? La tradicional concepción de la autonomía parlamentaria aboga por la imposibilidad de controlar los actos internos del poder legislativo; sin embargo, el Estado de Derecho *judicializa* cada vez más la política, intenta —en palabras de nuestro Tribunal Constitucional— «arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de la Cámara y la defensa de los derechos de las minorías» (STC 118/1988, de 20 de junio, Ft.º Jc.º 4). El propio Tribunal Constitucional ha buscado este equilibrio en la doctrina de la irrecurribilidad de los actos parlamentarios internos, pero sin que ello impida revisar los *interna corporis acta* cuando «se les imputa haber ocasionado una concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en el artículo 14 y en la sección 1.ª del capítulo 2.º del título I de la Constitución, que son vinculantes para todos los poderes públicos y, por tanto, también para los Parlamentos» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, Ft.º Jc.º 3).

#### 2. LA AUTONOMÍA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

De poco serviría que una Cámara pudiera elaborar libremente su Reglamento si luego le estuviera vedado elegir a los encargados de aplicarla, a sus órganos de gobierno. Por eso, las autonomías de gobierno y de administración son compañeras inseparables de la reglamentaria desde los tiempos de la Revolución francesa. No se ha olvidado de ellas el Estatuto de Autonomía, que ordena en su artículo 27.1: «El Parlamento elegirá de entre sus miembros al presidente, la mesa y la Diputación Permanente.»

#### 3. LA AUTONOMÍA FINANCIERA

El Estatuto sí ha olvidado (en su sentido literal: en ningún momento de su *iter legis* se recogió) otra tradicional autonomía de las Cámaras parlamentarias: la autono-

mía financiera, la capacidad para dotarse de su propio presupuesto y administrarlo libremente.

La laguna estatutaria es importante porque su artículo 63 otorga, sin restricciones, la «elaboración y aplicación del Presupuesto de la Comunidad» al Consejo de Gobierno. Una interpretación literal de este artículo hubiera llevado a que el Parlamento sólo hubiera podido elaborar su presupuesto por la vía de las enmiendas al proyecto gubernamental, al que le quedaría reservada su aplicación. Sin embargo, no ha prevalecido esta distorsionada interpretación, y el Reglamento, considerando que se encuentra implícita en las autonomías reglamentaria y de gobierno, ha atribuido en su artículo 28.2 a la mesa del Parlamento la elaboración del proyecto de Presupuesto del Parlamento y dirigir su ejecución, correspondiéndole su aprobación a la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones (art. 48.2.2.º).

#### 4. LA INVOLABILIDAD DE LA CÁMARA

Pero puestos a incluir cosas en el Estatuto (ya se ha aludido a la extensa y algo desordenada lista de materias reservadas al Reglamento), sí se ha incluido en el artículo 25.2 la prerrogativa de la inviolabilidad de la Cámara, tomándola miméticamente del artículo 66.3 de la Constitución, casi sin precedentes en el Derecho comparado. Dos consecuencias se han derivado de ella: la prohibición de entrar en la sede del Parlamento sin la autorización del presidente, único responsable del mantenimiento del orden dentro del recinto parlamentario (art. 106 RP), y la sanción penal para quien no respete la inviolabilidad del Parlamento (art. 160 bis del Código Penal).

#### 4. La organización interna del Parlamento

##### 1. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

El Estatuto de Autonomía adopta, para la dirección y gobierno del Parlamento de Andalucía, el modelo tradicional del parlamentarismo europeo continental: dos órganos colegiados (la mesa y la Junta de Portavoces) y uno unipersonal (el presidente); modelo que atenúa la importancia del presidente en beneficio de los órganos colegiados, los cuales se especializan: mientras la mesa es la encargada de la dirección burocrática y administrativa de la Cámara, la Junta de Portavoces se encarga de la «dirección política».

##### A) El presidente

A diferencia de la Constitución (art. 72.3), el Estatuto de Autonomía no hace una declaración sobre los poderes del presidente del Parlamento, limitándose a otorgarle diversas funciones concretas y a una lacónica referencia general: «El Parlamento elegirá de entre sus miembros al presidente, la mesa y la Diputación Permanente» (art. 27.1). Por ello, su papel en la organización parlamentaria depende de su regulación en el Reglamento de la Cámara. Ésta ha seguido la tendencia de la mayoría de los Parlamentos de recortar los poderes individuales de su máxima autoridad, reflejada incluso

en su tratamiento formal (inspirado en el del Congreso de los Diputados): no se regula en un capítulo específico, sino en el dedicado a la mesa.

Su configuración como un órgano distinto se mantiene tanto por las funciones propias que le otorga el Reglamento como por su forma de elección: en votación independiente, para la que se requiere la mayoría absoluta. Si ésta no se obtuviere, se repetirá la votación entre los dos candidatos más votados, siendo suficiente la mayoría simple (art. 34.1 RP).

El Reglamento del Parlamento otorga a su presidente la representación de la Cámara (art. 29.1), que también se representa colegiadamente por la mesa, según declara el propio Reglamento en su artículo 27.1. No ha lugar a conflicto entre ambas representaciones porque este último artículo especifica que la representación colegiada es «en los actos a los que asista», lo que implica que es meramente simbólica; mientras que la representación individual del presidente es, además, efectiva. Y ello se demuestra porque a éste atribuye el Reglamento la función de relación entre el Parlamento y los demás órganos de la Junta de Andalucía y del Estado.

El importante ramillete de funciones internas del presidente se pueden agrupar en cinco apartados:

a) Presentación al Parlamento, previa consulta a los portavoces de los partidos con representación parlamentaria, de un candidato a presidente de la Junta (arts. 37.2 EA y 133 y 134 RP).

b) Interpretar el Reglamento y suplirlo en los casos de omisión. En este último supuesto deberá contar con el parecer favorable de la mesa y de la Junta de Portavoces si se propusiere dictar una resolución de carácter general.

Sin duda, es aquí donde mejor y más difícilmente se puede mostrar el carácter neutral de la máxima autoridad parlamentaria, siempre entre la Escala de los intereses de la mayoría y el Caribdis de los derechos de la minoría.

c) Es miembro de la mesa, por lo que interviene en todas las funciones de ésta; además, la dirige y coordina (art. 27.3).

d) Le corresponde asegurar la buena marcha de los trabajos parlamentarios (art. 29.1 RP). Para ello, reúne la mesa (art. 32), convoca el pleno (art. 53), etc.

e) Funciones administrativas y disciplinarias: ordena los pagos de la Cámara (art. 29.1 RP), propone a la mesa el nombramiento del letrado mayor (art. 62), etc.

##### B) La mesa

Si el presidente es el representante individual de la Cámara, la mesa —compuesta por el presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios— es su representación colegiada y su órgano rector (art. 27.1 RP).

El Reglamento del Parlamento de Andalucía ha recogido la tradición de los Parlamentos democráticos de formar la mesa con representantes de todas las fuerzas políticas o, al menos, de las más relevantes. Para ello, establece un sistema de votación (voto limitado) que permite a las minorías obtener representación en la mesa: la elección de los vicepresidentes se hace en una sola votación, debiendo cada diputado escribir un solo nombre en su papeleta, y resultando elegidos los dos candidatos más votados. De la misma forma se procede para la elección de los dos secretarios.

Las funciones que el artículo 28 del Reglamento encomienda a la mesa giran alrededor de la dirección y organización de los trabajos de la Cámara. Así, a ella correspon-

de elaborar el proyecto de presupuesto del Parlamento y dirigir su ejecución, aprobar la composición de las plantillas de personal, etc. Entre estas funciones destacan con particular importancia dos tareas que, si en principio son puramente administrativas, por los intereses de los partidos tienen un contenido político evidente: decidir sobre la admisibilidad o no de los escritos que presenten los grupos parlamentarios y calificarlos con arreglo al Reglamento.

### C) *La Junta de Portavoces*

El Estatuto andaluz, a diferencia de la Constitución, menciona expresamente a la Junta de Portavoces, reservando al Reglamento la determinación de sus funciones (art. 27.5). Como bien indica su nombre, está constituida por los portavoces de los grupos parlamentarios. Sus reuniones las preside el presidente de la Cámara, y el Consejo de Gobierno puede enviar un representante, acompañado de su asesor. De esta forma, en la Junta de Portavoces se institucionaliza la relación entre las distintas fuerzas políticas, el gobierno y los órganos rectores del Parlamento.

Tradicionalmente, la importancia de las Juntas de Portavoces (en otros Estados denominadas Conferencias de Presidentes) no depende tanto de las competencias que les atribuyen los reglamentos de las Cámaras como de la calidad de sus miembros, que suelen ser los jefes de los grupos parlamentarios. El Reglamento del Parlamento de Andalucía, por su parte, sigue al del Congreso al ordenar que las decisiones de la Junta de Portavoces se tomen por voto ponderado, en razón de los miembros de cada grupo; pero refuerza la posición de este órgano entregándole funciones que tradicionalmente han correspondido al presidente o a la mesa en exclusiva.

Así, el primero necesita el acuerdo de la Junta para fijar el orden del día —mientras que la mesa sólo «será oída»— (art. 72.1) o para dictar una resolución supletoria del Reglamento de carácter general (art. 29.2). La mesa debe programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades y coordinar los trabajos de los distintos órganos parlamentarios, «todo ello de acuerdo con la Junta de Portavoces» (art. 28.7), etc.

Incluso el Reglamento recoge un supuesto en el que sólo la Junta tiene competencia: únicamente ella puede acordar, por razones de urgencia y a propuesta de un grupo parlamentario o del gobierno, la inclusión en el orden del día de un asunto.

A mi juicio, aunque me parece incuestionable que el Parlamento debe ser regulado por la mayoría (para eso, entre otros motivos, ha ganado las elecciones), creo que el Reglamento ha concedido excesivas competencias a la Junta, el órgano de gobierno más claramente controlado por la mayoría que, de quererlo, puede reducir a la nada los derechos de la minoría. A veces, incluso, casi literalmente: valga el ejemplo del artículo 147.3 que exige el *consejo* de la Junta para abrir un turno de preguntas y aclaraciones de los diputados tras el informe a la Cámara de un miembro del Consejo de Gobierno. Estas condiciones en nada facilitan la función de control del gobierno que el Estatuto asigna al Parlamento.

## 2. LOS ÓRGANOS DE TRABAJO

### A) *El pleno*

Al estar compuesto por todos los parlamentarios, el pleno es el órgano más importante de la Cámara. Sus reuniones se celebran en los períodos de sesiones, salvo que el presidente convoque sesiones extraordinarias según los requisitos estatutarios. A ellas pueden asistir, con voz pero sin voto, los miembros del Consejo de Gobierno que no sean parlamentarios (art. 75.5 RP en relación con el art. 52.3 de la Ley 6/1983 del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma).

Las diversas funciones del pleno pueden agruparse en cuatro tipos según sean relativas a:

- a) Los demás órganos de la Cámara: elección del presidente y de la mesa (art. 33 RP), creación de las comisiones de investigación (art. 51), etc.
- b) La función legislativa: aprobación definitiva de los proyectos de ley (arts. 118 y ss. RP), toma en consideración de las proposiciones (art. 122.5), etc.
- c) La creación, control e impulso de la acción política del Consejo de Gobierno: elección del presidente de la Junta (art. 37 EA), debate y votación de la moción de censura (art. 39.2), interpelaciones al ejecutivo y, en su caso, aprobación de la moción correspondiente (arts. 148 y ss. RP), etc.
- d) Otras instituciones del Estado y de la Comunidad: interposición de los recursos de inconstitucionalidad (art. 165.1 RP), elección del defensor del pueblo andaluz (art. 167), etc.

### B) *Las comisiones*

Las comisiones parlamentarias preparan el trabajo para el pleno y, sobre todo, sirven para que en ellas —apartados de la atención pública— los partidos alcancen compromisos que, bajo la presión de la galería (o, más modernamente, de la televisión) hubieran sido casi imposibles.

El Reglamento del Parlamento de Andalucía ha intentado conciliar esta función *pactista* con la publicidad exigida a la actividad parlamentaria prohibiendo al público la entrada a sus reuniones («a puerta cerrada» dice el art. 70 con insufrible eufemismo) al mismo tiempo que permite la asistencia de los medios de comunicación. Vano intento que sólo sirve para reforzar la tendencia moderna de los partidos a pactar fuera de los Parlamentos.

Pero volvamos a la letra del Reglamento: éste reconoce dos tipos de comisiones, las permanentes y las que no tienen ese carácter. Las primeras son las expresamente enumeradas en el Reglamento y las constituidas de forma permanente, mientras que las segundas las crea el pleno para un trabajo concreto, extinguiéndose cuando terminan dicho trabajo o, en todo caso, al concluir la legislatura (art. 50). Entre ellas, destacan las comisiones de investigación «sobre cualquier asunto de interés público» (art. 51).

Las comisiones permanentes, a su vez, se dividen en legislativas y no legislativas. Estas últimas son las que deban crearse por imperativo legal más la de Reglamento, la del Estatuto de los Diputados y la de Gobierno Interior y Peticiones; a ellas el pleno puede sumar, para la legislatura, las que estime pertinentes (art. 49).

El artículo 45 del Reglamento establece nueve comisiones permanentes legislati-

vas que, en esencia, coinciden con los sectores de la actividad política. Su característica más notable radica en que pueden aprobar proyectos y proposiciones de ley en las materias que el Estatuto no le reserva al pleno, cuando éste las habilite para ello; aunque siempre el pleno puede recabar para sí el debate y votación de los proyectos delegados (art. 27.3 EA). Su tarea ordinaria consiste en dictaminar los proyectos, proposiciones y asuntos que le encomiende la mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces (art. 42 RP). También les atribuye el Reglamento funciones de control del Consejo de Gobierno; así, pueden recabar de éste la documentación que precisen, requerir la presencia de sus miembros, etc. (art. 43).

El número de miembros de cada Comisión lo fija la mesa, oída la Junta de Portavoces, al comienzo de cada legislatura (21 en las dos celebradas hasta la fecha), repartiéndose ese número de forma proporcional entre los grupos parlamentarios (art. 27.5 EA), con el fin de que sean expresión fidedigna de la relación de fuerzas imperantes en la Cámara. Todos los grupos tienen derecho a contar con un representante en cada comisión (art. 39.1 RP).

El presidente y los demás componentes de la mesa son miembros natos de la Comisión de Reglamento (art. 46 RP) y de la de Gobierno Interior (art. 48). Estas dos son las únicas comisiones que no designan a su propio presidente (que es el del Parlamento). Las demás eligen entre sus componentes, a semejanza del pleno, una mesa de tres miembros (art. 40).

### 3. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

El Estatuto de Andalucía sigue la tradición española de establecer la Diputación Permanente con el fin de que el Parlamento se encuentre en igualdad de condiciones con el gobierno y pueda efectuar un «control interórganos» adecuado —en la aceptada terminología de Loewenstein— si bien —a diferencia de la Constitución— se limita a crearla, pero remite al Reglamento del Parlamento la fijación de su composición y funciones. El Reglamento del Parlamento establece que la Diputación Permanente estará presidida por el presidente de la Cámara, y formará parte de ella un máximo de 21 miembros, elegidos de forma proporcional a la importancia numérica de los grupos parlamentarios (art. 55.1). Su fin lo ha copiado el Reglamento del artículo 78.2 de la Constitución: velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida, bien por vacaciones, bien porque haya expirado su mandato (art. 56.1). Para ello, le otorga una serie de funciones, sin distinguir entre esas dos situaciones: conocer de la delegación temporal de las funciones ejecutivas del presidente de la Junta en uno de los consejeros; autorizar —por mayoría absoluta— los presupuestos extraordinarios que por razones de urgencia presente el Consejo de Gobierno, etc.

### 4. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios no son, en puridad, órganos del Parlamento sino de los diputados y sus partidos; son asociaciones privadas con funciones públicas o —como han escrito Solé y Aparicio— órganos de conexión entre la actividad interna del Parlamento y la actividad política extraparlamentaria.

En todos los sistemas parlamentarios los grupos desempeñan un papel central tanto por facilitar el funcionamiento del trabajo parlamentario como por su predominio

en las tareas parlamentarias. Veamos, si no, algunas de las funciones que a lo largo de todo su texto le atribuye el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

A) Relativas al funcionamiento general del Parlamento: dos grupos pueden solicitar al pleno la creación de una comisión permanente (art. 49.1), la celebración de sesiones en días distintos a los habilitados reglamentariamente (art. 68.2.1.º), la alteración del orden del día (art. 73.1), etc.; sólo los grupos —y no los diputados individualmente— tienen derecho a explicar su voto sobre un asunto (art. 94), etc.

B) Relativas a la función legislativa: únicamente los grupos pueden presentar enmiendas a la totalidad de los proyectos de ley (art. 111.3); cada grupo está legitimado para vetar las enmiendas de transacción que se presenten en el pleno (art. 119.3) y para presentar proposiciones de ley (art. 122.1.2.º), etc.

C) Relativas a la creación, control e impulso de la acción política del Consejo de Gobierno: sólo los grupos intervienen en los debates de investidura y de la moción de censura (arts. 134.5 y 141); igualmente, sólo ellos pueden hacer uso de la palabra tras la intervención de un miembro del Consejo defendiendo una comunicación de éste (art. 143.1), etc.

D) Relativas a los órganos de la Cámara: sólo los grupos pueden presentar candidatos a la mesa del Parlamento (art. 34.5), las sesiones extraordinarias del pleno pueden ser convocadas por tres grupos (art. 67.2), etc.

También es una muestra de la importancia y del carácter entre público y privado de los grupos parlamentarios la obligación que la Cámara tiene de poner a su disposición locales y medios materiales suficientes, así como de subvencionarlos con una cantidad fija, igual para todos, y otra variable, en función de los miembros de cada uno (art. 25).

La constitución de los grupos parlamentarios se efectúa al comienzo de cada legislatura; por ello el RP da un plazo de cinco días, tras la sesión constitutiva del Parlamento, para que los diputados que deseen agruparse lo comuniquen por escrito a la mesa. Entre los diversos requisitos que exige el Reglamento para formar un grupo el más importante es, evidentemente, el número mínimo de parlamentarios que es necesario para constituirlos: cinco; aunque el Reglamento se apresura a añadir que también podrán constituirse en grupo parlamentario los diputados de una formación política que hubiese obtenido no menos de tres escaños y, al menos, el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía (art. 20.1).

La causa normal de extinción de los grupos parlamentarios es la terminación del mandato parlamentario, si bien también se pueden disolver voluntariamente o por una pérdida de miembros que haga descender su número por debajo del mínimo exigido para su constitución (art. 24.2). Este «mínimo exigido» debe ser tres y no cinco porque de lo contrario se vulneraría el principio de igualdad entre los grupos recogido en el artículo 26.

Como los grupos son asociaciones voluntarias es posible que un diputado no se adscriba a ninguno; en ese supuesto pasará a integrarse, *ope legis*, en el grupo mixto (art. 24.2). También se incorporarán a él los diputados que adscritos a otro grupo parlamentario causaren baja en él (art. 24.1). Se trata, por tanto, de un grupo especial, de carácter residual en el que quiebra el principio de voluntariedad en su formación.

## 5. El funcionamiento del Parlamento

### 1. LAS NORMAS DE RACIONALIZACIÓN TEMPORAL DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

#### A) La constitución de la Cámara

Contra la vieja práctica regia de no convocar a los Parlamentos se ideó la constitución automática de éstos. Tradición que, para evitar tácticas dilatorias, suelen recoger los textos democráticos modernos. Así, el artículo 28.3 del Estatuto de Andalucía ordena que los diputados electos sean convocados para la sesión constitutiva del Parlamento dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones. No dispone, sin embargo, quién tiene la competencia para hacer la convocatoria. El Reglamento del Parlamento, en su artículo 1, establece que el día y hora de la sesión constitutiva tienen que señalarse en el Decreto de Convocatoria dictado por el presidente de la Junta de Andalucía.

#### B) La legislatura

El derecho parlamentario denomina legislatura el lapso que transcurre desde el comienzo hasta la expiración del mandato parlamentario. Siguiendo la Constitución, el Estatuto fija su duración en cuatro años, pero la redacción taxativa del artículo 26.2 parece impedir que —a semejanza de las Cámaras estatales— este plazo pueda ser acortado: «El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección.» Por ello, el Consejo de Gobierno andaluz no dispone de un instrumento tradicional de los sistemas de gobierno parlamentario: la disolución anticipada del Parlamento.

#### C) Los períodos de sesiones

El artículo 27.4 del Estatuto fija en cuatro meses al año los períodos de sesiones, es decir, el tiempo hábil para que la Cámara se reúna si bien fuera de esos períodos podrá reunirse en sesión extraordinaria. Para evitar la proliferación de tales sesiones, el Reglamento del Parlamento, con buen criterio, ha utilizado la referencia a que los períodos ordinarios «se celebrarán entre septiembre y diciembre el primer período, y entre febrero y junio el segundo» del artículo 27.4 del Estatuto, para interpretar que cada año tendrá dos períodos ordinarios de cuatro meses cada uno (art. 67.1).

Sí ha sido más preciso el Estatuto señalando los sujetos legitimados para convocar las sesiones extraordinarias: el presidente del Parlamento habrá de convocarlas cuando así lo pidan el Consejo de Gobierno, la Diputación Permanente, una cuarta parte de los diputados o el número de grupos que el Reglamento determine (tres: art. 67.2 RP). La redacción del artículo 27.4, con su perífrasis imperativa, manifiesta claramente que la legitimación reside en los sujetos enumerados, sin que el presidente pueda rechazar su *petición*: en ellos y sólo en ellos. Al no remitir a ninguna otra norma, es una lista de *numerus clausus*. Sin embargo, el artículo 67.2 del Reglamento —en lo que creo una ampliación contraria al Estatuto— ha establecido que también se podrán convocar sesiones extraordinarias «a petición del presidente, oída la mesa». De su incongruencia lingüística no me cabe ninguna duda: el presidente se convierte en peticionario ante sí mismo.

## 2. LAS NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

Las disposiciones que establece el Reglamento de la Cámara para regular su funcionamiento se pueden agrupar en dos tipos, según conciernan a las dos fases en que se puede dividir la toma de decisiones: la deliberación y la votación.

#### A) La deliberación

Para que se reúna el Parlamento y sus actuaciones tengan validez, es necesario que lo convoque su presidente, el cual fijará el orden del día del pleno de acuerdo con la Junta de Portavoces y oída la mesa (art. 72.1 RP). Las comisiones son convocadas por su presidente respectivo 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 (art. 72.2).

Ningún debate podrá empezar sin la previa distribución, al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, de la documentación que le haya de servir de base, salvo acuerdo en contrario de la mesa del Parlamento (art. 74).

Las sesiones del Pleno son públicas, como consecuencia del carácter representativo de la Asamblea, aunque es posible que, por la naturaleza del asunto (cuestiones relativas al decoro de la Cámara, o al de sus miembros, etc.) o porque así lo acuerde el propio pleno, por mayoría absoluta, puedan ser secretas (art. 69). Las de las comisiones son, como se dijo anteriormente, «a puerta cerrada», aunque se permite la presencia de los medios de comunicación. También, a semejanza de las del pleno, pueden declararse secretas (art. 70).

Para ordenar el debate, el Reglamento contiene diversas normas muy casuísticas, que no parece necesario repetir aquí (arts. 74 a 82). Si acaso, reseñar que su objeto es facilitar el trabajo parlamentario, evitando el obstruccionismo y otras medidas dilatorias.

#### B) La votación

El artículo 83.1 del Reglamento exige, para adoptar acuerdos, que la Cámara y sus órganos estén reunidos reglamentariamente, con la asistencia de la mayoría de sus miembros (quórum de asistencia). Así se trata de evitar los llamados *golpes de mano* de la minoría o la alteración de la representatividad de las fuerzas políticas en la Cámara.

Las formas de votación son cuatro: por asentimiento a la propuesta presidencial, por votación ordinaria, pública y secreta. Las clases de mayoría 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, se necesita una mayoría de tres quintos para aprobar una propuesta de reforma del Estatuto (art. 74.1 EA).

b) Absoluta, que requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los componentes del Parlamento. La moción de censura es el ejemplo más conocido (art. 39.2 RP).

c) Simple, cuando los votos positivos superen a los negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos. Ésta es la mayoría exigida con carácter general en el Estatuto, ya que es la natural en los sistemas democráticos.

### 3. LOS MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES

Para cumplir con sus funciones, el Parlamento no sólo necesita unas normas que ordenen su funcionamiento, sino que requiere también un personal auxiliar y unos medios materiales adecuados. Por ello, el Reglamento establece, de forma genérica, los servicios técnicos, de documentación y asesoramiento, cuyo jefe superior es el letrado mayor, a quien corresponden además «las funciones técnicas de sostenimiento y asesoramiento de los órganos rectores» (art. 61). La regulación detallada de estos servicios la ha efectuado el Estatuto de Gobierno y Régimen Interior del Parlamento de Andalucía.

## CAPÍTULO VI

### EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

por GERARDO RUIZ-RICO RUIZ  
(Universidad de Granada)

Con un criterio analógico respecto al procedimiento que se sigue para la elaboración de las leyes del Estado, excepción hecha de la unicameralidad de la Asamblea regional, el ejercicio de la potestad normativa del Parlamento de Andalucía repite el mismo esquema en tres etapas: fases introductoria o de iniciativa, constitutiva y conclusiva o de promulgación. La regulación, por otro lado, no resulta excesivamente original si el punto de comparación fuese el proceso que emplean las otras CCAA de igual rango para la creación de disposiciones legislativas.

El Reglamento del Parlamento de Andalucía (en adelante RPA) dedica todo su título V a describir las características de la tramitación parlamentaria de las leyes regionales. Un dato inicial, basado en la configuración que recibe dentro del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAA), mostraría cómo se ha invertido sorprendentemente el orden lógico del procedimiento. En esto el EAA no ha utilizado ningún otro parámetro normativo que haya querido emular. Es suya propia, e irrepetible en los demás EEAA de la misma categoría, la paradójica regulación que contempla formalmente antes la promulgación y publicación (art. 31-2.º) que la iniciativa legislativa (art. 33). El resto de las disposiciones estatutarias siguen correctamente la sucesión normal de los períodos de formación de una ley parlamentaria.

#### 1. Fase introductoria: la iniciativa legislativa

Como rasgo predominante en esta primera etapa, destaca la pluralidad de sujetos a los que se ha legitimado para presentar iniciativas ante el Parlamento andaluz. La titularidad corresponde, según el EA, al Consejo de Gobierno y a los diputados (art. 33-1.º). Se añade a continuación, entre los que pueden ejercitarla, a los ayuntamientos y a los ciudadanos, mediante una iniciativa popular que respete el marco que establece la Ley Orgánica 3/1984, donde el modelo ha sido desarrollado para el ámbito nacional.

El Reglamento afina algo más esa capacidad para presentar las proposiciones de ley surgidas del seno mismo del Parlamento, pues si en el Estatuto había quedado asig-