

Grupo Popular. Presidente: Javier Arenas Bocanegra. Portavoz titular: Manuel Atencia Robledo. Adjuntos: Ana M.ª Corredera Quintana, José Ramón Casero Domínguez.

Grupo IU LV-CA. Presidente: Luis Carlos Rejón Gieb. Adjuntos: Rafael Rodríguez Bermúdez, Concepción Caballero Cubillo.

Grupo Andalucista. Portavoz: Pedro Pacheco Herrera. Adjunto, Ildefonso Dell'Olmo García.

LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

Integrada, además de por los miembros de la Mesa, por los siguientes vocales elegidos en abril de 1996: José Caballos Mojeda, PSOE. Manuel Gracia Navarro, PSOE. José Luis Asenjo Díaz, PSOE. Isabel Flores Fernández, PSOE. Enrique Linde Cirujano, PSOE. Manuel Ángel Fernández González, PSOE. Javier Arenas Bocanegra, PP. Manuel Atencia Roblero, PP. Ana M.ª Corredera Quintana, PP. Juan Ojeda Sanz, PP. Luis Carlos Rejón Gieb, IU LV-CA.

Tras el cese de Javier Arenas Bocanegra, es sustituido por José Ramón Casero Domínguez en mayo de 1996.

2. EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA

2.1. EVOLUCIÓN

Durante sus primeros quince años de existencia han sido tres los textos reglamentarios vigentes en el Parlamento de Andalucía. El Reglamento de 3 de

julio de 1996 José Chamizo de la Rubia, designando posteriormente como Adjuntos a Jaime Bretón Besnier, Sebastián de la Obra Sierra y Diego de los Santos López. *Cámara de Cuentas*. Son elegidos en julio de 1996 los siguientes Consejeros: Rafael Navas Vázquez (Grupo Popular), elegido posteriormente Consejero Mayor. Eduardo Rodríguez Melgarejo (Grupo Popular). Francisco Javier Romero Álvarez (Grupo Socialista). Antonio Marmolejo Ledesma (Grupo Socialista). Magdalena Quintanilla del Río (Grupo Andalucista). *Consejo Asesor RTVE en Andalucía*. En julio de 1996 son elegidos los siguientes miembros: Blas Ballesteros Sastre, Concepción Campuzano Castilla, Antonio Cañadas García, José Cobo Molina, Juan Díaz Muñoz, Celestino Fernández Ortiz, José Manuel Fernández Peregrina, Joaquín Galán Pérez, Antonio Girón Zambonino, Manuel A. González Fustegueras, Antonio Guerra Gil, Juan Carlos Holgado Bernal, José Antonio Mancheño Jiménez, Concepción Martín Benítez, Francisco Navarrete Arriaga, Concepción Toledano del Valle Inclán. *Consejo de Administración de RTVA*. En julio de 1996 son elegidos los siguientes miembros: Cristina Álvarez Secades, Alonso Balosa García, Elena Blanco Castilla, Manuel Capelo Hernández, Andrés Cuevas González, Bernardo Díaz Nosty, Gabriela de la Fuente Sotomayor, Luis González Vigil, Juan Carlos Jiménez Laz, Fernando Merchán Álvarez, Álvaro Molina Fernández-Miranda, Carmen Pinedo Sánchez, Manuel Ponce Ruiz, Antonio Sánchez Morillo, Francisco Javier Sánchez Paris.

noviembre de 1982 fue el primer texto aprobado: era una norma tributaria de las regulaciones de otras Cámaras legislativas⁴², que intentaba paliar la falta de tradición parlamentaria andaluza. La práctica de las diversas legislaturas fue poniendo en evidencia algunas de sus carencias que, de manera provisional, se lograron paliar mediante actuaciones interpretativas e integradoras de los órganos directivos. Algunas de las resoluciones surgieron como medio para corregir problemas en la aplicación de algunos preceptos, como, por ejemplo, la Resolución de la Presidencia de 1 de julio de 1987, sobre calificación de escritos de enmienda, o la Resolución de la Presidencia de 15 de febrero de 1989, sobre retirada de iniciativas. Otras fueron simple consecuencia de la creación de instituciones que debían conectarse con el Parlamento y, dada su creación posterior, no existía un cauce reglamentario *ad hoc*; así ocurrió con las resoluciones sobre tramitación del Informe del Defensor del Pueblo Andaluz de 1986 y sobre la Comisión de Seguimiento y Control de la RTVA de 16 de noviembre de 1987, o el Acuerdo de la Mesa de 1 de febrero de 1989 sobre elección de miembros de la Cámara de Cuentas. En otros casos se trataba de dar respuesta a un problema político coyuntural, como ocurrió en la segunda legislatura con la Resolución de la Presidencia de 23 de octubre de 1986, reguladora del funcionamiento y organización del Grupo Mixto. O por último, alguna otra norma integradora intentó potenciar el papel del Parlamento en el marco de los poderes de la Comunidad Autónoma, como la Resolución de la Presidencia de 20 de octubre de 1983, reguladora del procedimiento para la tramitación de las interpelaciones y preguntas de urgencia extraordinaria.

La experiencia extraída del Reglamento de 1982, y la necesidad de incluir las múltiples normas interpretativas que habían ido surgiendo, motivaron la aprobación del *segundo* gran texto reglamentario: el Reglamento de 24 de abril de 1991. Una norma que, manteniendo un esquema parecido⁴³, incorporó disposiciones interpretativas e integradoras, introduciendo también importantes innovaciones. Sólo quedaron fuera algunas Resoluciones de la Presidencia, como la de 1 de julio de 1987 y la de 15 de febrero de 1989, lo que obligó a dictar la Resolución de 24 de octubre de 1991, por la que se mantenía la vigencia de aquellas dos, con idéntico contenido.

El primer Reglamento había conseguido permanecer vigente durante más de ocho años: quizás el intento de conferir cierta estabilidad a las normas que regulaban la organización y el funcionamiento del Parlamento de An-

⁴² Cfr. Juan Cano Bueso y José María Morales: *El Parlamento de Andalucía. Organización y funcionamiento*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 11-12.

⁴³ Cfr. L. Aguiló Lucía: "Crónica de Derecho parlamentario (II). El Derecho parlamentario autonómico durante 1991", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 4 (1992), págs. 228-230.

dalucía fueron factores que favorecieron esa longevidad. O bien, simplemente hubo falta de consenso básico entre las fuerzas políticas sobre el alcance que debía conferirse a una reforma reglamentaria, bloqueando así una tarea modificadora. Lo cierto es que el texto reglamentario de 1991 no tuvo tanta fortuna, siendo sustituido por un nuevo Reglamento, el *tercero*, de 20 de abril de 1995. No fue una sustitución radical y, pese a las innovaciones aportadas por el nuevo texto, otra vez se mantuvo el bloque básico de Derecho parlamentario consolidado en los años anteriores. Sin embargo, varias de las innovaciones introducidas por el Reglamento de 1995 suponían en sí mismas un intento de transformar el sistema jurídico básico de la Cámara y de separarlo del modelo más o menos común que hasta entonces se había seguido por el conjunto de Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, modelo influido por la normativa y la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados⁴⁴. De nuevo la reforma se utilizó para incluir cuestiones provisionalmente reguladas por Resoluciones de la Presidencia (como las de 25 de mayo de 1993, sobre la creación del Registro de Intereses y sobre publicidad de las indemnizaciones recibidas por los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios).

Esta última reforma se produjo, debemos recordarlo, durante la cuarta legislatura, en un momento en que la capacidad de iniciativa del Consejo de Gobierno y del Grupo Socialista se encontraba disminuida frente a la mayoría de la oposición, lo que hizo acaso más difícil el consenso, apareciendo algunos elementos relativamente desfavorables para el ejecutivo y claramente escorados en favor del Parlamento o de los grupos de oposición. Algunas de esas innovaciones, referidas a la formación de órganos y a la tramitación de iniciativas de control, fueron objeto de una especie de *contrarreforma* el 16 de julio de 1996 (BOPA núm. 27, de 18 de julio de 1996). Evidentemente no finaliza aquí la evolución del ordenamiento parlamentario de Andalucía, pues a medida que se aplican los preceptos reglamentarios se constatan sus insuficiencias e imperfecciones técnicas; por ello la última norma ha debido ya completarse con sucesivas resoluciones presidenciales: Resolución de la Presidencia sobre calificación de los escritos de enmienda de 29 de mayo de 1996; Resolución de la Presidencia sobre tramitación y enmienda del proyecto de Ley de Presupues-

⁴⁴ "...La valoración de conjunto de la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía es positiva, en la medida que se hace un nuevo esfuerzo que permite adaptar la norma básica de un Parlamento autonómico a sus propias necesidades, siguiéndose en el camino de alejarse del modelo que en un principio sirvió a todos los Parlamentos autonómicos, como era el del Congreso de los Diputados, y que la experiencia ha puesto de relieve numerosas insuficiencias en muchos aspectos". L. Aguiló Lucía: "Crónica de Derecho parlamentario (II): Derecho parlamentario autonómico durante 1995", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 8 (1996), pág. 292.

tos de 19 de junio de 1996; Resolución de la Presidencia sobre acceso del Parlamento de Andalucía al Registro de Bienes e Intereses de Altos Cargos, de 28 de mayo de 1997 (BOPA núm. 116, de 6 de junio de 1997); Resolución de la Presidencia por la que se desarrolla el artículo 170 del Reglamento, de 13 de junio de 1997, etc.

2.2. LOS SUJETOS PARLAMENTARIOS

2.2.1. *Los diputados*

La regulación del mandato parlamentario ha demostrado una gran continuidad desde 1982, recibiendo sólo puntuales modificaciones. En el ámbito de la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado, las alteraciones introducidas han buscado un perfeccionamiento técnico: el artículo 5, dedicado a la adquisición de la condición de parlamentario, fijaba los requisitos que debían superar los parlamentarios electos para alcanzar el status de diputado, estableciendo las consecuencias del eventual incumplimiento de las obligaciones enumeradas. En este caso el Reglamento de 1982 establecía una suspensión automática de derechos, deberes y prerrogativas, sin intervención declarativa de órgano alguno de la Cámara. En cambio, la reforma de 1991 ha hecho depender la suspensión de la mediación declarativa de la Mesa, lo que permite al Parlamento valorar las circunstancias en que se produce el incumplimiento y, llegado el caso, abrir un nuevo plazo; además, confiere a la Cámara la facultad de calibrar la extensión del contenido de la suspensión. Esta facultad adquiere especial trascendencia desde el momento en que el Reglamento de 1995 ha reconocido a los diputados andaluces la posibilidad de recibir retribuciones económicas como contraprestación por el cumplimiento de sus funciones parlamentarias (art. 8). Otra modificación de 1995 hace referencia a la obligación de "efectuar declaración de bienes, intereses y actividades, y presentar copia de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, para su inscripción en el Registro de Intereses".

Por último, también en el ámbito de la extinción del mandato se han producido alteraciones menores en el artículo 19: la fisonomía y estructura del precepto cambia del Reglamento de 1982 a los de 1991 y 1995, pero se mantiene básicamente el mismo contenido. En el Reglamento de 1991 se cubrió una laguna detectada en el texto anterior, incluyendo una nueva causa para la pérdida de la condición de diputado: "la condena a pena de inha-

bilitación absoluta o especial para el cargo público, establecida por sentencia judicial firme” (art. 19.2 RPA 1991, y en similares términos, art. 19.2 RPA 1995). Por lo demás, merece también mención la referencia que en el apartado 4º del artículo 19 del Reglamento de 1995 se hace a la disolución del Parlamento de Andalucía como causa de extinción del mandato, al constituir una exigencia lógica tras la reforma de la Ley 6/1983, del Gobierno y de la Administración, por la Ley 6/1994, de 18 de mayo. Tampoco ha sufrido trascendentales cambios la regulación de las prerrogativas parlamentarias (art. 26.3).

En el ámbito de los derechos se destacan dos innovaciones significativas. Del Reglamento de 1982 al de 1991 se redefinen los términos en que los diputados pueden ejercer el *derecho a obtener información* de las Administraciones públicas. En 1982 eran destinatarios de dicha facultad, con idéntico alcance jurídico, cualquier Administración; en cambio, el mismo precepto de 1991 diferencia entre los supuestos en que la Administración destinataria pertenezca a la Junta de Andalucía o se dirija a un ente de la Administración del Estado o local en territorio andaluz. Para ambos supuestos se establece una vía diferente y se matiza la efectividad de la obligación de dar traslado de la información.

Del paso del Reglamento de 1991 al de 1995 destacan dos innovaciones: una, en el ámbito de los derechos, y otra en el de los deberes. En el ámbito de los derechos se singulariza la admisión de *retribuciones fijas y periódicas* para los diputados que lo soliciten. En el ámbito de los deberes se ha ampliado el control de incompatibilidades, confiriendo mayor transparencia a los intereses económicos de los diputados. El artículo 15 del Reglamento de 1995 proscribía el uso abusivo de la condición de parlamentario en el ámbito de las actividades particulares, o en la colaboración con fines lucrativos propios en el ejercicio por terceros de dichas actividades ante las Administraciones públicas (apartado 1.º), y exige la comunicación a los órganos de la Cámara cuando se traten cuestiones en las que tuviera interés algún diputado (apartado 2.º). De otro lado, el artículo 16 del Reglamento de 1995 ha fijado una doble obligación para permitir el control económico y patrimonial del diputado: realizar una declaración de bienes e intereses, así como de actividades, y presentar copia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio. Toda esta información conforma un *Registro de Intereses*, dependiente de la Presidencia y custodiado por el Letrado Mayor, cuyos datos estarán siempre a disposición de la Comisión del Estatuto de los Diputados. Las personas físicas y jurídicas podrán tener acceso a los mismos solicitándolo por escrito a la Mesa de la Cámara.

2.2.2. *Los grupos parlamentarios*

El ordenamiento andaluz construye un modelo asentado en un sistema fuerte de grupos parlamentarios, intentando acercar el resultado electoral a la composición del Parlamento. Esa tendencia se confirma en el Reglamento de 1991 mediante cláusulas anti-fraccionamiento, que impiden la constitución de grupos parlamentarios separados a los diputados que en las elecciones hubieran concurrido en un mismo partido o coalición electoral, o pertenezcan a formaciones políticas que no se hayan presentado de manera autónoma ante el electorado, o tratando de evitar que los denominados “independientes” de las listas electorales puedan formar un grupo separado de la fuerza con la que concurrieron a las elecciones. Los diputados sólo podrán integrarse, pues, en el grupo parlamentario en cuya candidatura hayan concurrido a las elecciones, o bien encuadrarse en el grupo mixto. A ello debe añadirse lo previsto para los diputados que se incorporen a lo largo de la legislatura, que sólo pueden integrarse en el grupo, ya constituido, por la candidatura con la que hubiesen concurrido a las elecciones. En la norma reglamentaria de 1991 desaparecen las referencias a los denominados “diputados asociados”, una figura que aunque tuvo escasa aceptación en la práctica, dejaba una espita a la libertad personal del diputado que no deseara inscribirse en el grupo de la fuerza política con la que concurrió a las elecciones.

Se ha verificado además una reducción de las facultades de opción de los diputados a la hora de integrarse en un grupo, con lo que se quiebra aún más cualquier intento de naturalizar a los grupos parlamentarios como asociaciones. Con la regulación de 1991 se ha transformado el “derecho” de los diputados a adscribirse a un grupo, en un mero deber de opción con escaso espacio para la libertad individual del parlamentario. Los diputados en general sólo poseen dos opciones reales: o se integran en *su* grupo (arts. 20 y 22 RPA 1991) o se quedan en el grupo mixto (arts. 22 y 23 RPA 1991). Los cambios de grupo no están previstos desde el momento en que causar baja en el grupo de origen conlleva acabar en el grupo parlamentario mixto (art. 24.1 RPA 1982 y 1991), del que sólo se puede salir para *regresar* al grupo de origen (art. 24.2 RPA 1991).

Asimismo se confiere mayor poder a la voluntad del grupo manifestada a través de su portavoz a la hora de permitir la integración en los grupos parlamentarios. Evidentemente esta circunstancia no afecta a los parlamentarios en el momento de constituir un grupo (arts. 20 y 21 de los RPA de 1982 y de 1991), pero sí en el momento en que su incorporación se produzca a un grupo ya formado; así ocurre con la admisión de los diputados que se incorporen al Parlamento durante la legislatura (art. 23 de los RPA de 1982 y 1991), o que retornen a su grupo tras el paso por el grupo mixto (art. 24.2 RPA 1991), pues

en ambos casos es preceptivo que la integración cuente con la aquiescencia del portavoz del grupo parlamentario. En definitiva, la idea que late en todos esos cambios, mantenidos en el Reglamento de 1995, es la de conseguir a toda costa el acercamiento de fuerzas electorales y fuerzas parlamentarias.

Las innovaciones introducidas por el Reglamento de 1995 han sido de tipo técnico o se han derivado del cambio en el sistema de retribución de los diputados y de financiación de los grupos. Al primer nivel se han corregido las omisiones relativas a la organización interna o funcionamiento del grupo mixto. Respecto a las cuestiones económicas, ya en el Reglamento de 1991 desapareció la diferenciación entre subvención fija y variable, modulándose conforme a criterios de proporcionalidad las subvenciones otorgadas al grupo mixto (art. 25.1 y 2 RPA 1991), mientras que se mantenía en términos parecidos la obligación de llevar una contabilidad de tales subvenciones a disposición de los órganos de la Cámara (arts. 25.2 RPA 1982 y 25.3 RPA 1991). Con el Reglamento de 1995 el órgano competente para fijar la cuantía de las subvenciones será la Comisión de Gobierno Interior, a propuesta de la Mesa y oídos los portavoces de los grupos parlamentarios (art. 25.1), delimitándose con mayor rigor los términos en que debe cumplirse la obligación de los grupos de presentar la contabilidad, en este caso, a la Mesa de la Cámara, que tiene el deber de publicarla en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (art. 25.3 y 4).

2.3. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA

2.3.1. *La Mesa*

Regulada en las normas reglamentarias como el órgano rector del Parlamento, asume su representación colegiada. Aunque se ha mantenido bastante estable en su configuración y funcionamiento, algunas alteraciones en su composición han conllevado modificaciones en el desarrollo de sus funciones. Tras la reforma reglamentaria de 16 de julio de 1996, la Mesa ha vuelto a presentar una configuración bastante próxima a aquella con la que se configuró originariamente en 1982. En la norma reglamentaria de 1982 estaba prevista una Mesa integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios (art. 27.2); a todos éstos se añadieron en los Reglamentos de 1991 y 1995 los denominados "Vocales" (art. 27.2 y 3, en ambos casos), designados para ocupar un puesto en la Mesa por los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara que no lograran colocar a uno de sus miembros en la Mesa (art. 37 RPA 1991 y RPA 1995). Los Vocales eran designados por los grupos el mismo día que los demás miembros de la Mesa (art. 37.2 RPA 1991

y RPA 1995) y sustituidos por pronunciamiento de los grupos a los que pertenecieran cuando se produjesen vacantes (art. 38.2 RPA 1991 y RPA 1995). Sus funciones eran, al menos en teoría, más consultivas e informativas que decisorias, no computando su presencia o ausencia a efectos de la determinación del quórum (art. 32 RPA 1991 y RPA 1995).

Tras la reforma de 1996, desaparecieron las menciones a los Vocales como integrantes de la Mesa y se aumentó el número de sus miembros “de derecho”: además del Presidente, componen actualmente la Mesa tres Vicepresidentes y tres Secretarios (art. 27.2). Con la reforma se ha conseguido otorgar mayor pluralismo a la Mesa al permitir la intervención de todas las fuerzas parlamentarias⁴⁵, evitando el riesgo de convertir este órgano en una especie de sucedáneo de la Junta de Portavoces, lo que perjudicaría a la credibilidad y neutralidad de sus actuaciones en el ámbito de la dirección de la Cámara.

Las funciones de la Mesa han sido reguladas en similares términos por los tres Reglamentos dentro del mismo precepto (art. 28), que sólo ha recibido algunas mejoras de naturaleza técnica, como el desglose de algunas funciones que en el Reglamento de 1982 aparecían agrupadas o indiferenciadas, y especialmente la concreción del procedimiento para el planteamiento y resolución del denominado “recurso de reconsideración” (art. 28.2 RPA 1982, RPA 1991 y RPA 1995); en este sentido se puede mencionar que a partir del Reglamento de 1991 se han fijado plazos de tres y ocho días, respectivamente, para su planteamiento y resolución, lo que supone un gran avance para la seguridad jurídica y la aplicabilidad de los acuerdos del órgano de dirección, puesto que se fijan los plazos para computar el período de los tres meses para la interposición contra los mismos del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional; de otro lado, se ha excluido a la Junta de Portavoces de intervenir en su resolución.

En cuanto a la elección de los integrantes de la Mesa, las modificaciones introducidas se han dirigido también a perfeccionar técnicamente los textos. Así, por ejemplo, se amplían y definen los supuestos en que puede verificarse una nueva elección global de los miembros de la Mesa (art. 33.2 RPA 1982, frente a la nueva configuración dada por el art. 34.2 RPA 1991 y RPA 1995), incluyendo junto al cambio de la titularidad de los escaños como consecuencia de pronunciamientos contencioso-electorales, “la pérdida de la mayoría absoluta para un grupo parlamentario”. Se redefinen los titulares para presentar

⁴⁵ Lo que se confirma con el cumplimiento de la regla contenida en el art. 37 redactado conforme a lo dispuesto por la reforma de 16 de julio de 1996: “Todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en las mismas representación suficiente para constituir grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa”. Surge, así, una exigencia de fácil aplicación si la Cámara no se fracciona excesivamente y que hace necesario un acuerdo por parte de las fuerzas parlamentarias para constituir el principal órgano de dirección del Parlamento.

candidatos en el proceso de elección de los miembros de la Mesa, lo que resulta una modificación más formal que real, puesto que dejan de ser los grupos parlamentarios (art. 34.5 RPA 1982), aún no creados en la sesión constitutiva —momento en el que se elige la Mesa—, para asumir esa facultad los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores representados en el Parlamento (art. 35.5 RPA 1991 y RPA 1995). Finalmente, entre los Reglamentos de 1982 y 1991 y el Reglamento de 1995, se ha modificado el criterio último para la elección del Presidente de la Cámara en los supuestos de persistencia del empate de votos entre dos candidatos; ahora se opta por considerar elegido al “candidato propuesto individual o conjuntamente por los partidos, coaliciones o grupos con mayor respaldo electoral, atendiendo incluso al criterio de lista más votada en las elecciones” (art. 35.1 *in fine*)⁴⁶.

2.3.2. Junta de Portavoces y Diputación Permanente

La Junta de Portavoces no ha recibido modificaciones apreciables. La más significativa aparece en el Reglamento de 1995, donde se exige que en representación del Gobierno asista a las reuniones de la Junta de Portavoces “un Consejero o alto cargo en quien éste delegue” (art. 39.2).

En cuanto a la Diputación Permanente es uno de los órganos que ha sufrido mayores cambios en las normas reglamentarias, dado que cada una de ellas ha pretendido redefinir su naturaleza a partir de su composición. La primera Diputación Permanente se integraba por 21 miembros, estaba presidida por el Presidente del Parlamento y elegía su propia Mesa (art. 55.1 y 3 RPA 1982); a ello debía añadirse un elenco de funciones bastante amplio (art. 56 RPA 1982). En realidad, tanto en su estructura como en sus facultades se seguía de cerca el modelo del Congreso de los Diputados (arts. 56 y 57 RCD). El modelo que aparece en el Reglamento de 1991 estaba muy afectado por la conversión que había sufrido la Mesa de la Cámara. Para comenzar, la Diputación se integraba por un número variable de miembros a partir de la inclusión de los miembros de la Mesa de la Cámara (con lo que dejaba de elegir una Mesa propia), más tantos miembros “como número de portavoces de los grupos parlamentarios” constituyesen la Junta de Portavoces (art. 57 RPA 1991). A ello se añadía la circunstancia de que los acuerdos del órgano se iban a tomar siguiendo el criterio del voto ponderado (art. 58.1 RPA 1991). Por último, las funciones asignadas a la Diputación quedaban reducidas, además de a la genérica y supletoria referencia a la defensa de los poderes de la Cámara, a la convocatoria del

⁴⁶ Es una norma que favorece las aspiraciones de las minorías y que exige a la fuerza más votada que no obtenga mayoría parlamentaria negociar si quiere hacerse con la Presidencia de la Cámara. En cierta medida viene a completar el mandato del artículo 37 antes mencionado.

Pleno y al control del ejercicio de las funciones ejecutivas delegadas por el Presidente de la Junta a los Consejeros (art. 59 RPA 1991)⁴⁷. La percepción que se extrae de la regulación de 1991 es que la Diputación Permanente se politiza excesivamente, y para corregir un predominio de las minorías en su funcionamiento y acuerdos se recurre al voto ponderado; esta idea viene confirmada por el hecho de que se regule expresamente en el apartado 4 del artículo 57 el libre acceso de los medios de comunicación a las reuniones del órgano, con lo cual parece que se piensa más en un órgano de proyección política externa.

El Reglamento de 1995 racionalizó la composición de la Diputación, incluyendo entre sus integrantes, además de la Mesa de la Cámara, que vuelve a actuar como Mesa de la Diputación, otros tantos miembros hasta asimilar numéricamente a éstos con los integrantes habituales de las Comisiones, según lo previsto en el artículo 41 del propio Reglamento; desaparece toda referencia al voto ponderado y se establece como criterio corrector que los miembros de la Mesa computen por el grupo al que pertenezcan para respetar la proporcionalidad del órgano (art. 58.1 RPA 1995). La alteración de la composición se ha visto indirectamente afectada por la modificación verificada en la estructura de la Mesa tras la reforma de julio de 1996, lo que tan sólo ha provocado leves modificaciones en la redacción del párrafo 2.º del artículo 58.

2.3.3. *Las Comisiones*

También las Comisiones han tenido escasas modificaciones, derivadas normalmente del aumento del papel competencial y político asumido por el Parlamento; en el ámbito de las normas generales reguladas en la Sección Primera del Capítulo 3.º del Título III de las tres normas reglamentarias, apenas son significativas las innovaciones. Por ejemplo, en el Reglamento de 1991, artículo 42.1, se establecieron criterios para posibilitar un contenido plural en la Mesa de las Comisiones⁴⁸, lo que desapareció en el Reglamento de 1995; evidentemente, la opción del Reglamento actual no implica la configuración monolítica de las Mesas de las Comisiones, que tradicionalmente se han configurado mediante sistema de reparto, previo acuerdo entre las fuerzas parlamentarias, sino que la configuración efectiva se remite de un modo flexible al acuerdo político.

⁴⁷ En similares términos se sigue pronunciando el actual art. 59 del RPA 1995, en el que se añade sólo la novedad de admitir la convocatoria no sólo del Pleno sino también de cualquier Comisión.

⁴⁸ Se establecía que "en la Mesa estarán representados, al menos, dos grupos parlamentarios".

También el Reglamento de 1995 (art. 43.3) ha previsto un mecanismo de sustitución accidental del Presidente o Secretario de una Comisión, ampliando el supuesto ya regulado en el artículo 42.2 del Reglamento de 1992. Por último, a partir de la regulación de 1982 (art. 43.1.1.^o) de los procedimientos de requerimiento de información a las Administraciones públicas por parte de las Comisiones, el Reglamento de 1991 optó por matizar el tema diferenciando los supuestos de que la Administración requerida fuera la autonómica (art. 45.1.1.^o) o las Administraciones estatal y local (art. 45.3): las actuaciones ante la falta de diligencia o respuesta sólo se articularon frente a la inactividad de la Administración autonómica (art. 45.2). El vacío no ha sido cubierto por el actual artículo 45.3 del RPA 1995, pero sí se ha llegado a delimitar el método de transmisión de información a los órganos parlamentarios.

Las innovaciones más destacadas aparecen cuando el Reglamento de 1995 afronta la regulación de las Comisiones en concreto, permanentes o no. Los Reglamentos de 1982 y 1991 presentan bastante próximos los listados de las Comisiones Permanentes legislativas, en sus artículos 45.1 y 47.1, con apenas algunas matizaciones realizadas por la última norma en torno a las materias que se añaden al ámbito de competencia de las diversas Comisiones, algo lógico dado el aumento de competencias que había asumido la Junta de Andalucía desde 1982.

El Reglamento de 1991 sólo añade (tras casi nueve años) una Comisión al listado de las Comisiones Permanentes no legislativas de 1982 (art. 45.2): la de Seguimiento y Control de la RTVA y sus Sociedades Filiales (art. 47.2). En cambio, la norma de 1995 no sólo aumenta su número, añadiendo las Comisiones de Desarrollo Estatutario, de la Mujer, y de Seguimiento y Control de la Financiación de los Partidos Políticos (art. 47.3), sino que aumenta las facultades de la Comisión del Estatuto de los Diputados (art. 49.3, 4 y 6) en torno a los deberes parlamentarios de compatibilidad e información financiera, y cambia la denominación de la clásica "Comisión de Gobierno Interior y Peticiones" (arts. 45.2.3.^a y 48 RPA 1982 y 47.2.3.^o y 50 RPA 1991) por la de "Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos" (arts. 47.2.3.^o y 50), asignándole competencias como las relaciones con el Defensor del Pueblo o "conocer los temas relacionados con los derechos y libertades individuales o colectivos que no sean competencia específica de otro órgano o de una Comisión Permanente".

Para terminar con las Comisiones Permanentes, la innovación más relevante se encuentra en el apartado 4.^o del artículo 47, que prevé una apertura normativa del Reglamento, permitiendo la adaptación y alteración del listado de Comisiones, sin que ello llegue a tener la consideración de reforma reglamentaria: "En los primeros seis meses de cada legislatura, el Pleno de la Cámara podrá variar las Comisiones Permanentes a propuesta de la

Mesa, y previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, sin que dicha modificación se entienda como reforma de este Reglamento en los términos de su Disposición Adicional Primera. La propuesta de la Mesa se realizará por iniciativa propia o a instancia de dos Grupos parlamentarios o de la décima parte de los miembros de la Cámara, y habrá de contener el criterio de distribución de competencias entre las nuevas Comisiones y las que, en su caso, puedan resultar afectadas”⁴⁹.

Las novedades en las *Comisiones no Permanentes* se refieren a la limitación de su número: en el párrafo 2.º del artículo 52 del RPA 1995 se ha optado por su reducción a las denominadas “de investigación” y “de estudio”. A las primeras se dedica el artículo 53, que pone especial interés en la actuación de la Comisión y en la tramitación de sus decisiones, y a las segundas el artículo 54, en el que se acentúan las trabas a la utilización de este tipo de Comisiones, por ejemplo, añadiendo a la aprobación plenaria la intervención preceptiva con dictamen vinculante de la Junta de Portavoces (acaso trámites redundantes), y se requiere asimismo que en la propuesta aprobada por el Pleno para su constitución se fijen preceptivamente el objeto de estudio, la composición, las reglas de organización y funcionamiento de la Comisión; sin duda con la velada intención de que estos órganos no se utilicen para finalidades parlamentarias diferentes.

La desconfianza demostrada por el Reglamento de 1995 ante las Comisiones de Estudio se contrarresta en alguna medida con la previsión, por primera vez dentro del Reglamento, de que se creen *grupos de trabajo* o ponencias de estudio dentro de las Comisiones Permanentes (art. 55), pensando que los beneficios de su actuación trascienda al Pleno de manera excepcional (apartado 3.º del art. 55).

Finalmente debe destacarse la regulación de las *comparecencias de los agentes sociales* y organizaciones para ofrecer información sobre el contenido de un proyecto normativo, antes de que finalice el plazo de presentación de enmiendas. Este trámite en el proceso legislativo, no sólo supone un medio de insertar la opinión de la sociedad en el desarrollo del proceso legislativo, sino que además puede servir para dignificar el papel de las Comisiones elevando el nivel técnico de sus trabajos y las aportaciones realizadas al texto legislativo.

⁴⁹ Hasta el momento se ha hecho ya uso en una ocasión de esta facultad mediante el Acuerdo del Pleno del Parlamento de 31 de octubre de 1996 (BOJA, 138, de 30 de noviembre de 1996).

2.4. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

En el ámbito de las funciones nos referiremos a aquellas que tradicionalmente se han encontrado más unidas al ámbito de competencias de la institución parlamentaria: la función legislativa y las de debate y control.

2.4.1 *La función legislativa*

En las fases iniciales de la tramitación legislativa se han producido importantes innovaciones desde el Reglamento de 1982 al actualmente vigente, debido a algunas prácticas que entorpecían el desarrollo del procedimiento. La primera en torno al papel del debate de totalidad. Según el Reglamento de 1982, tenía lugar cuando tras la apertura del trámite de enmienda los grupos presentaban enmiendas a la totalidad (art. 111.2 y 3 RPA 1982). De ahí se extendió la práctica de forzar la presentación de enmiendas de este tipo, especialmente de devolución, que en realidad sólo perseguían provocar la celebración de debates de totalidad en torno a los proyectos de ley presentados por el Consejo de Gobierno, cuando no era una mera treta obstruccionista. Al objeto de evitar tales problemas la norma de 1991 adoptó dos medidas. De un lado, generalizó el debate a la totalidad como un debate plenario fijo⁵⁰, con independencia de que se hubiesen presentado o no enmiendas a la totalidad⁵¹, lo que permitía que los grupos se posicionasen frente al proyecto normativo, sin que fuese necesario terminar la discusión con una votación de la Cámara; así se daba voz a las distintas fuerzas políticas para que se pronunciasen sobre la iniciativa del ejecutivo. Y de otro lado se corrigió la eventual duplicidad de debates en el caso de las proposiciones de ley tomadas en consideración, admitiendo sólo las enmiendas al articulado tras el pronunciamiento del Pleno parlamentario sobre la admisión (art. 119.5 RPA 1991, y en parecidos términos el art. 124.6 RPA 1995).

La autonomía que ha adquirido el debate de totalidad se ha confirmado definitivamente en el actual Reglamento, al que se dedica un apartado completo (el Primero) dentro de la Sección dedicada a la tramitación de proyectos de

⁵⁰ “*Todo* proyecto de ley será objeto de un debate a la totalidad...”, se iniciaba con contundencia el párr. 1.º del art. 110 del RPA 1991; términos repetidos en el art. 112.1 RPA 1995).

⁵¹ El art. 112.2 del actual Reglamento, recogiendo la regulación del 110.2 RPA 1991, aclara que “en dicho debate será objeto de discusión la valoración general del texto y las enmiendas a la totalidad *si las hubiera...*”.

ley dentro del Capítulo II del Título V⁵². Sería una confirmación de la función constructiva que los debates generales han ido adquiriendo paulatinamente en la Cámara.

En cuanto al *debate en Comisión* ha sido igualmente reforzado. En el Reglamento actual se ha incluido el trámite de las comparecencias, pero además el Pleno de la Comisión es el único momento dentro del procedimiento legislativo común donde se produce un debate artículo por artículo (art. 117.1). También el Reglamento de 1995 ha completado una tendencia, apuntada en la norma de 1991, por la que se otorga un importante papel a las Ponencias. Mientras que el artículo 114.1 del RPA 1982 permitía, en teoría, el nombramiento de ponentes individuales o “relatores”, tanto el Reglamento de 1991 como el de 1995 han optado por ponencias colectivas, integradas por un diputado designado por cada grupo parlamentario⁵³. A ello se añade la concesión de facultades de enmendar los textos en determinadas circunstancias; en la norma de 1991 se admiten las enmiendas transaccionales (art. 11.4), en la de 1995 se acepta además la propuesta de enmiendas nuevas “siempre que medie acuerdo unánime de todos los ponentes” (art. 116.4, *in fine*).

De la deliberación de texto legislativo *en el Pleno* se pueden destacar dos cuestiones: primera, la evolución verificada en la sustanciación del trámite de defensa ante el Pleno del Dictamen de la Comisión. En 1982 se producía una presentación de la iniciativa por un miembro del Consejo de Gobierno y, eventualmente, una defensa del Dictamen por un diputado de la Comisión (art. 119.1); en la norma de 1991, desaparece la intervención del miembro del Gobierno y se mantiene la eventual intervención del integrante de la Comisión, marcándole un plazo de 15 minutos para su defensa (art. 116.1); en la norma de 1995 se ha mantenido esa defensa del Dictamen por un miembro de la Comisión, pero se ha dignificado la categoría del diputado, pues sólo lo hacen o el Presidente del órgano o un miembro de la Mesa (art. 121.1). En segundo lugar, por lo que respecta al desarrollo de la sesión parlamentaria, tanto la norma reglamentaria de 1982 (art. 119.1) como la de 1991 (art. 116), concedían al Presidente del

⁵² Lo que provoca incluso una separación entre el momento hábil para presentar las enmiendas a la totalidad (15 días una vez publicado el proyecto de ley, art. 111.1) y las enmiendas al articulado (15 días una vez finalizadas las comparecencias informativas, si las hubiese, o, en caso contrario, desde que finalizó el debate a la totalidad o desde que se publicó el texto alternativo surgido de dicho debate, art. 114.1). Con esa ruptura entre plazos para la presentación de enmiendas de diferente naturaleza y alcance se evita el trance de tener que volver a presentar enmiendas nuevas si en el debate a la totalidad se admitiese uno de los textos alternativos, lo que provocaba un sentimiento de esfuerzo inútil a aquellos sujetos que habiendo presentado sus enmiendas en el mismo momento que las de totalidad veían decaer sus iniciativas.

⁵³ Art. 111.1 y 2 RPA 1991 y art. 116.1 y 2 RPA 1995; aunque este último en el 2.º párr. permite a la Mesa de la Comisión autorizar una ampliación del número de ponentes.

Parlamento una cierta flexibilidad a la hora de optar entre el procedimiento a seguir para ordenar los debates y votaciones, y aceptaban a esa altura de la tramitación legislativa la posibilidad de que se introdujesen enmiendas de corrección técnica y de transacción. Tal situación se corrige en el Reglamento de 1995 (art. 121.2, 3, 4 y 5) al fijar un solo modelo de tramitación plenaria, que simplifica el debate y que omite cualquier referencia a la admisión de enmiendas⁵⁴.

Los considerados *procedimientos legislativos especiales* no han recibido importantes transformaciones en la evolución reglamentaria andaluza, lo que se comprende si pensamos que bastantes de ellos tienen un uso marginal (ej. el procedimiento de reforma reglamentaria). No obstante, el Reglamento de 1995, a veces siguiendo la vía iniciada por el de 1991, ha mejorado técnicamente la regulación de algunos procesos. Así ha ocurrido con el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley presupuestaria (arts. 129 a 133 RPA 1995), que pese a ser quizás una de las tramitaciones con mayor trasfondo político, ha recibido una regulación de nueva planta en la reciente norma reglamentaria, manteniendo los principios básicos de los Reglamentos anteriores e introduciendo mejoras de tipo técnico.

Por último, la gran reforma del procedimiento para la aprobación de los textos normativos en *lectura única* viene realizada por el Reglamento de 1991, con criterios que se han mantenido en el de 1995. En la norma de 1991 desaparece ya la discutible posibilidad de aprobar por el método de lectura única leyes en Comisión, y se introduce una garantía para las minorías y una limitación acorde con la naturaleza del procedimiento. La garantía intenta evitar que se use este procedimiento para cercenar derechos de participación en el procedimiento legislativo de la oposición, y así se exige que la propuesta que realiza la Mesa al Pleno de la Cámara, para que opte por esta modalidad legislativa, reciba el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces (arts. 130.1 RPA 1991 y

⁵⁴ "1. El debate en el Pleno, cuando así lo decida la Comisión, podrá comenzar por la presentación que del dictamen haga su Presidente o miembro de la Mesa de la Comisión en quien éste delegue, por un tiempo máximo de quince minutos.

2. A continuación, los Grupos parlamentarios que lo soliciten podrán intervenir por un tiempo máximo de diez minutos para explicar su postura sobre los principios del texto recogido en el dictamen o las razones de haber mantenido votos particulares o enmiendas.

3. Acto seguido, la Presidencia de la Cámara someterá a una única votación conjunta las enmiendas o votos particulares presentados por cada Grupo parlamentario y no incorporados al dictamen, por el orden en que éstos hayan formalizado su correspondiente escrito de mantenimiento.

4. Finalmente, la Presidencia someterá a votación el dictamen de la Comisión.

5. Cualquier Grupo parlamentario podrá solicitar que la votación final del dictamen se realice por artículos o grupos de artículos".

136.1 RPA 1995). La limitación consiste en la imposibilidad de que se puedan presentar enmiendas al proyecto o proposición de ley que se vaya aprobar a través de este procedimiento (arts. 130.1, *in fine* RPA 1991 y 136.1, *in fine* RPA 1995).

2.4.2. *Las funciones de debate y control político*

La regulación de las instituciones relacionadas con el otorgamiento y la pérdida de la confianza política sólo han recibido una modificación significativa en el articulado de los tres Reglamentos. La continuidad de esas normas encuentra su evidente justificación en la rigidez que conlleva la detallada regulación que de la investidura, de la moción de censura y de la cuestión de confianza se efectuó en su momento dentro del Estatuto de Autonomía (arts. 37 y 39). La única alteración que hasta el momento se ha producido se localiza en el Reglamento de 1995; en su artículo 142 desaparece un segundo párrafo habitual en las normas de 1982 (art. 136) y de 1991 (art. 142) del siguiente tenor: “Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubiesen presentado”. La reforma posee su lógica: la elección de un nuevo Presidente y un nuevo programa, es decir, su investidura, conlleva el decaimiento efectivo de las demás mociones interpuestas contra un Presidente ya cesado. De cualquier forma, la decisión de los autores del Reglamento de 1995 supone en alguna medida reconocer que, en el desarrollo de la moción de censura, el Parlamento no está optando entre diversas candidaturas y programas, cuando existiesen mociones alternativas.

A) *El debate*. La primera cuestión a destacar sería el reconocimiento en el Reglamento de 1991 del Debate sobre el estado de la Comunidad, artículo 141 (y art. 147 RPA 1995), plasmando en el texto normativo algo que ya venía apareciendo en la práctica regulado por vía consuetudinaria⁵⁵. Entre la regulación en las normas de 1991 y 1995 sólo destacan algunas modificaciones de escaso contenido. Por mencionar dos pequeñas modificaciones, en el párrafo 3 del artículo 147 actual desaparece la mención explícita al orden de intervención de los grupos recogida en el 141.3 del RPA 1991, optándose por una remisión a las normas generales sobre debate y a las facultades de ordenación de los órganos de la Cámara. En una línea similar, en el apartado 7 del mismo artículo 147 se ha modificado también el orden de intervención previsto para la defensa y votación de las propuestas de resolución, descartando la opción

⁵⁵ Se seguía en su tramitación las reglas dispuestas para las comunicaciones del Consejo de Gobierno en los arts. 143 y 144 del RPA 1982, con alguna salvedad.

recogida en el artículo 141.7 del RPA 1991 y remitiéndose, salvo excepciones, al orden que se haya seguido con anterioridad en el desarrollo del debate.

Las *Comunicaciones del Consejo Gobierno* remitidas a debate en el Pleno o Comisión se han regulado de manera bastante similar en los tres Reglamentos (arts. 143 y 144 RPA 1982, 142 RPA 1991 y 148 RPA 1995). De manera aclaratoria debe indicarse que la regulación de esta cuestión en el Reglamento de 1982 sirvió de pauta para confeccionar el procedimiento parlamentario del debate sobre el estado de la Comunidad en el artículo 141 del RPA de 1991 y que, al mismo tiempo, la regulación de este debate sirvió de modelo para introducir modificaciones en la manera como hasta entonces se habían regulado las comunicaciones gubernamentales a la Cámara; así pues, el artículo 142 del RPA 1991, cuando regula las comunicaciones gubernamentales, sigue, con las particularidades propias de una institución que surge de la discrecionalidad del Consejo de Gobierno, el contenido del artículo 141.

Poco que comentar sobre el *examen por el Parlamento de los programas y planes enviados por el Consejo de Gobierno*; tanto el Reglamento de 1991 como el de 1995 han introducido sólo mejoras técnicas a la regulación originaria de 1982; lo más significativo es la aparición de una referencia a ciertas particularidades que se derivan del artículo 30 del Estatuto, cuando sean planes económicos del Consejo de Gobierno los que se pongan en conocimiento del Parlamento. Y algo parecido habría con referencia a las *sesiones informativas del Gobierno*, que han visto reducir su regulación, de dos artículos en el Reglamento de 1982, a un artículo tanto en el Reglamento de 1991 (art. 144) como en el de 1995 (art. 150), en el que se regula la misma materia, pero con un mayor rigor técnico y simplificación de trámites.

En cuanto a las *proposiciones no de ley* y las denominadas *resoluciones de Pleno*, el Reglamento de 1991 ha intentado regular el tema aumentando el rigor técnico de los preceptos y corrigiendo defectos o prácticas detectados en su aplicación desde 1982; mientras que la norma de 1995, manteniendo los avances del anterior Reglamento, ha introducido algunas reglas que pretenden separar a las proposiciones no de ley de otras iniciativas de control como las interpelaciones. En la norma de 1982 se identificaba a las proposiciones no de ley como “propuestas de resolución” realizadas a la Cámara (art. 161), sin diferenciar su contenido; esa indeterminación lleva al Reglamento de 1991 a distinguir entre las proposiciones no de ley que servían para formular a la Cámara “propuestas de directrices políticas” (art. 158.1), y las propuestas de resolución del Pleno, con las que se pretende que este órgano “manifieste su voluntad o emita una declaración política” sobre “materias de competencias compartidas y concurrentes o cuestiones que afectan al interés específico de Andalucía” (art. 161). Esa distinción ha desaparecido nominalmente en el Re-

glamento de 1995, donde sólo existen proposiciones no de ley que formulan propuestas de resolución a la Cámara (art. 165), para que manifieste una determinada voluntad o emita una declaración política en relación con materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración local ⁵⁶.

Los artículos 159 y 160 sistematizaron con mejor técnica la tramitación de las proposiciones no de ley: la innovación más llamativa viene aportada por el artículo 160.1.5.^º, que deja en manos del proponente de la iniciativa la facultad de aceptar enmiendas a su texto, corrigiéndose con ello alguna práctica viciosa en virtud de la cual, mediante la aprobación de enmiendas, se transformaban y desustancializaban algunas proposiciones no de ley, que sólo formalmente continuaban siendo de los sujetos que la llevaron a la Cámara. En esta línea, el Reglamento de 1995 ha ido un poco más allá y no sólo admite la facultad de rechazo de enmiendas, sino la capacidad del proponente para cerrar el debate de la discusión de las enmiendas (art. 167.1.5.^º) ⁵⁷.

Una última novedad del Reglamento de 1995 es la de incluir en el apartado 3.^º del artículo 166 los criterios que deben respetarse para incluir las proposiciones no de ley en el orden del día de una sesión plenaria: *a)* Cuatro por sesión; *b)* prioridad para la proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios que en el periodo de sesiones en curso no hubiesen consumido un cupo ideal de una proposición por cada dos diputados o fracción pertenecientes al mismo; *c)* en concurrencia de similar proporción, se admitirán prioritariamente según la fecha de su presentación; y *d)* nunca se incluirán más de dos proposiciones no de ley de un mismo grupo en un mismo orden del día. Con ello se ha dado una cierta autonomía procedimental a las proposiciones, ya que los Reglamentos anteriores se remitían en esta cuestión a los criterios fijados para la admisión de las interpelaciones.

B) El control parlamentario. Los instrumentos típicos de control regulados por el Reglamento son las interpelaciones y las preguntas. En cuanto a las interpelaciones, frente a la continuidad de pautas en las regulaciones de 1982 y 1991, encontramos un intento de regular la materia según criterios innovadores en el Reglamento de 1995, que a su vez en esta parte ha sufrido cambios tras la

⁵⁶ Art. 168. Estas sólo se sustanciarán ante el Pleno y sólo se incluirán en el orden del día si cuentan con la unanimidad de todos los grupos; condiciones que ya aparecían en el art. 161.2 del Reglamento de 1991.

⁵⁷ A ello se añade la ampliación del plazo de conocimiento de las enmiendas para el proponente, puesto que sólo se pueden presentar hasta las 10 horas del martes (según la reforma de julio de 1996) de la misma semana en que haya de celebrarse la sesión en la que se debata y vote la proposición. En los Reglamentos de 1982 (art. 162.29) y de 1991 (art.159.2), el plazo se reducía a las 6 horas antes del comienzo de la sesión en la que se fuese a debatir la proposición.

reforma de julio de 1996. En las tres normas se ha mantenido una continuidad en torno a los sujetos legitimados y destinatarios de las interpelaciones⁵⁸, objeto definitorio de las interpelaciones, forma de presentarlas y sobre el papel de calificación de la Mesa. En las demás cuestiones, aunque existen coincidencias, también aparecen algunas singularidades.

El Reglamento de 1991 introdujo una diferenciación entre interpelaciones ordinarias (art. 147.1 y 3) y de urgencia extraordinaria (art. 147.2), integrando una resolución previa de la Presidencia ya mencionada. Las interpelaciones urgentes pretendían ofrecer mayor sintonía entre la actividad parlamentaria y los problemas de actualidad, acentuando así la dimensión de "respuesta instantánea" de la Cámara. Por ello, el plazo de presentación y sustanciación se acorta: debían formularse el lunes o el martes de la semana anterior a la que se pretendiese llevar al Pleno, justificar la urgencia de la respuesta del Consejo de Gobierno y se trasladaban prontamente al Gobierno para que tuviera tiempo de acudir a la Cámara preparado. Evidentemente, se pensaba en las interpelaciones urgentes como iniciativas excepcionales.

El Reglamento de 1995 ha suprimido esta distinción pero, y he aquí un gran avance, haciendo suyo como régimen ordinario los plazos de presentación y sustanciación que hasta entonces se usaban para las interpelaciones urgentes. Así, se presentarán "antes de las diez horas del martes de la semana anterior a aquella en la que se celebre sesión plenaria" (art. 152.1) y la Mesa las incluirá "en el orden del día de la sesión plenaria que se celebre la semana siguiente" (art. 152.3). La generalización de este sistema revaloriza el Parlamento, pues le permite incluir temas de actualidad en sus debates, aunque exige un esfuerzo importante, tanto de gestión de la Cámara para dar una correcta tramitación a tales iniciativas, como de respuesta para el Consejo de Gobierno; el propio apartado 4.º del artículo 152 ha concedido al Consejo de Gobierno la facultad de solicitar motivadamente y por una sola vez que se aplace una de las interpelaciones incluidas en el orden del día para su debate en la siguiente sesión.

En segundo lugar, se han mantenido algunas reglas generales para la inclusión de interpelaciones en el orden del día que aparecían en los dos primeros Reglamentos (arts. 150.2 RPA 1982 y 147.3 RPA 1991), aunque esos criterios fueron modificados y sistematizados con posterioridad en el artículo 152.3 del RPA 1995: *a)* En cada sesión plenaria sólo se incluirían tres interpelaciones; *b)* si se presentasen más de tres se priorizarían teniendo presente que primero entrarían las interpelaciones pospuestas por el Consejo de Gobierno, después las formuladas por grupos o diputados que no hubiesen agotado en ese periodo

⁵⁸ No obstante el art. 151 del RPA de 1995 exige que cuando sea un diputado el que presente la interpelación lo haga "previo conocimiento de su grupo parlamentario".

de sesiones el cupo ideal de una interpelación por cada tres diputados o fracción integrantes del mismo; si tampoco fuese suficiente tal criterio se tendrá en cuenta la prioridad de la presentación: *c)* ante la concurrencia de interpelaciones de miembros de un mismo grupo, o de éstos y el portavoz de su grupo, se preferirá la interpelación del sujeto que hubiese presentado menos interpelaciones en ese periodo de sesiones (salvo que el grupo fije otro criterio); y *d)* no se podrán incluir en un mismo orden del día dos interpelaciones de un mismo grupo o de un grupo y su portavoz. En el supuesto de que no se admitiesen, las interpelaciones se podrán volver a formular en sesiones posteriores ⁵⁹.

También el modelo de regulación de las *preguntas* se ha alterado radicalmente tras la aprobación de la norma reglamentaria de 1995, aun cuando se mantengan bastantes disposiciones originadas en el Reglamento de 1982 y apenas tocadas en la norma de 1991. De nuevo, como ocurriera con las interpelaciones, se ha verificado un proceso de agilización de los trámites de presentación, calificación y respuesta de las preguntas dirigidas al Consejo de Gobierno o sus miembros. El artículo 156.1, *in fine*, del RPA 1982 establecía que “los escritos [de las preguntas] se presentarán con la antelación que fije la Mesa y que nunca será superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas”. El Reglamento de 1991 dejó el tema en manos del Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 153.2); mientras que la norma actualmente

⁵⁹ Esta jerarquización fue alterada por la reforma de julio de 1996, quedando redactado en los siguientes términos: “La Mesa de la Cámara calificará las interpelaciones presentadas, comprobará que cumplen los requisitos establecidos en este Reglamento y dispondrá su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria que se celebre la semana siguiente de acuerdo con los siguientes criterios:

a) En cada sesión plenaria se tramitarán, como máximo, tres interpelaciones.

b) En el caso de haberse presentado más de tres interpelaciones, la determinación de la prioridad se ajustará al siguiente orden:

- Tendrán preferencia las formuladas por los Diputados del Grupo parlamentario o las de los propios Grupos que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada tres Diputados o fracción perteneciente al mismo.

- En el supuesto de que el anterior criterio no resultase suficiente, por reflejar el cupo la misma proporción, se aplicará el de prioridad en la presentación.

- Si se hubiesen presentado interpelaciones de un Diputado y de su Grupo parlamentario o de varios Diputados de un mismo Grupo, tendrá preferencia la del Diputado que haya formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad.

c) En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación presentada por el portavoz o los Diputados de un mismo Grupo parlamentario.

d) Las interpelaciones presentadas y no admitidas a trámite por exceder del número máximo establecido por sesión plenaria podrán formularse nuevamente para otra sesión posterior, siguiendo el procedimiento establecido en el presente artículo”.

vigente (art. 158.2) deja en manos de la Mesa la inclusión de las preguntas calificadas en el orden del día de la sesión plenaria que se celebre la semana siguiente de la admisión, respetando unos criterios de prelación establecidos en el mismo párrafo del artículo.

Una segunda cuestión objeto de sucesivas ampliaciones ha sido la tipología de las preguntas. A la clásica diferenciación de preguntas orales de Pleno o Comisión y de preguntas con respuesta escrita, que se ha mantenido en todos los Reglamentos, el de 1991 añadió las preguntas urgentes (art. 153). Y el Reglamento de 1995 ha procedido a diversificar, tras hacer desaparecer las preguntas urgentes, las preguntas orales ante el Pleno en cuatro categorías diferenciadas por su procedencia, destinatario o contenido; así se diferencia entre:

1. Preguntas ordinarias que se presentan por los diputados y se debaten un máximo de 24 en cada sesión plenaria de control (art. 158.2).
2. Preguntas que plantean cuestiones y temas de máxima actualidad, que se presentan hasta las 19 horas del martes de la misma semana que haya de celebrarse la sesión plenaria donde se contestará; de éstas se pueden incluir un máximo de seis en el orden del día de una sesión y conllevan la obligación para el grupo que las presenta de retirar del orden del día inicialmente aprobado igual número de preguntas ordinarias (art. 158.3).
3. Preguntas sobre temas de interés general para la Comunidad Autónoma, dirigidas al Presidente de la Junta de Andalucía, y presentadas por los portavoces de los grupos parlamentarios (art. 161). De éstas se pueden incluir un máximo de cuatro dentro de una sesión rogatoria y los escritos con el texto se presentarán antes de las 19 horas del martes de la semana anterior a aquella en la que se celebre la sesión plenaria.
4. Por último, en virtud del origen último de la iniciativa, se han reglulado por primera vez las *preguntas de iniciativa ciudadana* (art. 162), presentadas en origen por ciudadanos andaluces, residentes y colectividades con sede social en Andalucía para que sean contestadas por el Consejo de Gobierno o por uno de sus miembros. Para que estas preguntas sean tramitadas en el Pleno o en la Comisión competente deberán ser asumidas por un diputado, que se encarga de formularla sin modificar en lo sustancial el contenido originario del texto, e indicando al inicio de la intervención el autor o autores de la misma. De estas preguntas se pueden sustanciar un máximo de cuatro en cada sesión y su inclusión en el orden del día completará el cupo del grupo o diputado que la asumiese.

Esta clasificación de las preguntas y su inclusión en el Reglamento supone avanzar hacia una mayor conexión de los debates y actividad del Parlamento

con la realidad política y social de la Comunidad, con una mayor apertura de las preocupaciones parlamentarias a los intereses individuales y colectivos de los ciudadanos.

Otras dos cuestiones se han regulado de una manera más perfeccionada en el Reglamento de 1995. En primer lugar, se han establecido criterios detallados para fijar la ordenación de las preguntas cuando se presentan más de las previstas en el cupo fijado por el Reglamento. Alguna mención a esta cuestión se hacía en el artículo 156.1 del RPA 1982, aunque como norma de cierre se dejaban amplias facultades al Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces para ordenar la inclusión de enmiendas en las sesiones rogatorias; las escasas menciones a la priorización desaparecen en el artículo 153.3 del Reglamento de 1991, dejando esa tarea a la discrecionalidad del Presidente y la Junta de Portavoces. Frente a esa opción, el artículo 158.2 de la norma de 1995 (con las reformas introducidas en julio de 1996) establece una serie de reglas de actuación sucesivas, parecidas a las aplicadas en las interpelaciones, para seleccionar la inclusión de las preguntas en el orden de día tanto del Pleno, incluidas las preguntas de interés general para la Comunidad Autónoma (art. 159.3), como de las Comisiones (art. 160.2). Con este sistema de priorización, y la cortedad de plazos para presentar y responder las preguntas, adquiere también una nueva dimensión la facultad atribuida al Consejo de Gobierno de solicitar el aplazamiento del debate de una pregunta para la sesión posterior.

En segundo lugar, el artículo 161 del RPA de 1995 ha delimitado de una manera más minuciosa el contenido y consecuencias de las preguntas que solicitan respuesta oral. Mientras que los párrafos 2.º y 3.º del precepto siguen regulando las cuestiones en los términos seguidos por las normas anteriores, el párrafo 1.º ha establecido mecanismos para evitar fraudes reglamentarios, impidiendo que las preguntas de esta clase puedan demandar información o documentación que por su naturaleza debiera requerirse conforme al artículo 7 del propio Reglamento. Igualmente, se concede al Consejo de Gobierno la facultad de contestar escuetamente a la pregunta, cuando lo preguntado estuviese ya publicado o hubiese sido contestado con anterioridad, remitiendo en ambos casos a la publicación o respuesta ya proporcionada.

2.5. REGLAS GENERALES DE PROCEDIMIENTO

El proceso constructivo de aprendizaje y flexibilidad en el funcionamiento de la Cámara se constata de una manera nítida en la regulación de las reglas básicas de funcionamiento del Parlamento, sobre las que parece que existe un

consenso fundamental entre las diferentes fuerzas políticas a lo largo de las sucesivas legislaturas. Algunas modificaciones menores aparecen en torno a las *sesiones*: el Reglamento de 1995 ha realizado una labor de simplificación, suprimiendo o condicionando algunos aspectos regulados en las dos normas anteriores. Así por ejemplo, el artículo 69.2 permite la celebración de sesiones en días diferentes a los fijados por el apartado primero del mismo precepto, mediante acuerdo de la Mesa; el precepto vigente ha hecho desaparecer otra serie de supuestos en los que, respetando diferentes condiciones, se podía también verificar esa alteración (arts. 68.2 RPA 1982 y 67.2 RPA 1991). Y el artículo 70, al regular la celebración de sesiones secretas de Pleno, quebrando el principio genérico de la publicidad de las actuaciones parlamentarias, ha suprimido un supuesto que se recogía con pequeñas diferencias en el Reglamento de 1982 (art. 69.1.1.º) y en el de 1991 (art. 68.1.1.º), referente al respeto del decoro de la Cámara o sus miembros y a la separación o suspensión en sus derechos de los miembros de la Cámara, que evidentemente se solapaban con la genérica prohibición de publicitar los temas procedentes de la Comisión del Estatuto de los Diputados, algo que evidentemente sí permanece en el Reglamento actual.

Otro tema que ha sufrido una cierta evolución se relaciona con las sesiones de las Comisiones. Éstas se celebran, salvo las secretas, a puerta cerrada con asistencia de los representantes de los medios de comunicación, así como, en la norma reglamentaria actual, de los asesores de los grupos parlamentarios debidamente acreditados (arts. 70.1 RPA 1982, 69.1 RPA 1991 y 71.1 RPA 1995). No obstante, el Reglamento de 1982 declaraba siempre secretas las sesiones de la Comisión del Estatuto de los Diputados (art. 70.3); a ellas se añaden, por el Reglamento de 1991, las sesiones de las Comisiones de Investigación (art. 69.3), una regla que ha excepcionado el Reglamento vigente cuando las sesiones de las Comisiones de Investigación tengan por objeto "la celebración de comparecencias legislativas" (art. 71.3).

En torno a la *ordenación de los debates* los Reglamentos de 1991 (art. 77) y 1995 (art. 80) han aumentado las facultades del Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, regulando en términos similares los debates de totalidad (arts. 78 y 81, respectivamente) y concediendo de manera clara y exclusiva a la Presidencia de la Cámara la potestad de cerrar los debates (arts. 80 RPA 1991 y 83 RPA 1995).

Respecto de las *votaciones* se han llegado a producir algunas modificaciones más interesantes. El artículo 86.2 RPA 1995 ha permitido que las diputadas embarazadas o que hayan dado a luz recientemente puedan emitir un voto válido sin estar presentes en la Cámara, cuando se desarrollen votaciones públicas por llamamiento (art. 92, sobre ese tipo de votación). En el artículo 87

del RPA 1995 ha desaparecido, como causa justificativa para abandonar la sala durante una votación (arts. 85 RPA 1982 y 84 RPA 1991), las causas de fuerza mayor. Desde el Reglamento de 1991 ha desaparecido la modalidad de la votación secreta por procedimiento electrónico (arts. 90 RPA 1991 y 93 RPA 1995), que aparecía en la primera norma reglamentaria (art. 92.1.1.º), y se ha añadido que la elección de personas se hará siempre por voto secreto con papeletas.