

Crónica Parlamentaria

La Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía

En sesión celebrada el 26 de noviembre, el Pleno aprobó una sustancial reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que se haría pública mediante Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 3 de diciembre de 2014¹. La modificación afecta a una pluralidad de cuestiones que ahora habremos de tratar, pero, antes de abordar su análisis, procede subrayar la absoluta armonía existente desde el principio entre todos los grupos parlamentarios al respecto: la proposición de Reforma fue presentada conjuntamente por todos ellos, que acordaron por asentimiento su tramitación directa y en lectura única, y finalmente sería aprobada por unanimidad en la sesión plenaria antes referida. No hubo, pues, en la misma debate alguno sobre el alcance y sentido de la reforma reglamentaria, sino que la breve intervención de los portavoces de los diversos grupos parlamentarios se orientó, esencialmente, a identificar los aspectos novedosos que les resultaban más destacados.

En este sentido, el Sr. Castro Román, portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, fundamentó la valoración positiva que le merecía la reforma en dos razones esencialmente: “(...) la primera, por el contenido. No podemos negarnos el avance que supone en participación ciudadana, abriendo nuevamente un camino no solo a esta Cámara –yo me atrevería a decir que al resto de Cámaras del Estado–, la posibilidad, en este caso, de presentar enmiendas a proyectos de ley –sin duda alguna, pionero–. También por la transparencia y la rendición de cuentas. (...) Pero no solo debemos... valorar muy positivamente el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida esta reforma por su contenido, también por la forma. Señorías, el consenso, la unanimidad de los tres grupos es un valor democrático en sí mismo que debemos poner en valor. Algunos hablan de acuerdo de mínimos y es normal. De eso se trataba para que no fuera la reforma del Partido Socialista, la reforma de Izquierda Unida o la reforma del Partido Popular. Son los mínimos a los que he-

¹BOJA núm. 241, de 11 de diciembre de 2014.

mos llegado de acuerdo, e incluso yo sitúo como algo positivo que esa propuesta de mínimos Haya superado la que inicialmente nos ponía encima de la mesa el presidente. Pero los acuerdos de mínimos también son acuerdos de máximo, de máximo consenso, y es lo que queríamos poner en valor”.

La apreciación de que la reforma suponía un avance innovador, que carecía de precedentes en otras Asambleas, también fue puesta de manifiesto por el portavoz del grupo socialista, Sr. Jiménez Díaz: “Yo creo que damos un paso importante que, de nuevo, vuelve a convertir a la Cámara andaluza en la institución de representación ciudadana posiblemente más avanzada en términos de transparencia y de apertura a la ciudadanía del conjunto de los parlamentos del Estado, incluidas las Cortes Generales”. Y, al igual que el portavoz de Izquierda Unida, no quiso concluir su intervención sin destacar la sintonía de todos los grupos parlamentarios a la hora de abordar la reforma: “Y quiero terminar...reconociendo la iniciativa del presidente de la Cámara, que fue quien propició la apertura del reglamento y, en segundo lugar, reconociendo también la actitud de los distintos grupos parlamentario y de sus portavoces que, partiendo de posiciones diferentes, (...) hemos sido capaces de encontrar elementos de acuerdo y de entendimientos muy importantes que yo creo que a partir de ahora hacen a este Parlamento más democrático, más participativo, más abierto, que, en definitiva, es lo que están pidiendo los ciudadanos andaluces”.

Un tono algo diferente imprimió a su intervención el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Rojas García. Aunque, al principio, pareció correr en paralelo a la de los anteriores intervinientes: “(...) quiero comenzar por poner en valor el esfuerzo y la voluntad de diálogo, de acuerdo y de negociación de los grupos parlamentarios. El Partido Popular está siempre abierto al diálogo para llegar a acuerdos que de verdad sirvan para regenerar y actualizar la política a nuevos contextos. Es necesario el acuerdo en estos temas y, como hemos visto, es posible alcanzar un punto de unión”. Y, más adelante, el Sr. Rojas identificaría algunas de la concretas propuestas sugeridas por el grupo popular que fueron aceptadas: “Habilitar las sesiones plenarias ordinarias en el mes de julio, no pudo ser enero, pero conseguimos la propuesta del mes de julio, y es, señorías, un avance. (...) la publicación de la ejecución presupuestaria desagregada, detallada al máximo nivel, también, la ejecución de fondos europeos”.

Ahora bien, dicho lo anterior, el portavoz popular se detuvo con alguna morosidad a apuntar las sugerencias que no fueron compartidas por los restantes grupos: “Lamentamos que no se hayan aceptado otras propuestas. Me refiero, por ejemplo, a que cuando los consejeros o consejeras, el Consejo de Gobierno no conteste a lo que se le pregunta, no reciba una reprimenda por parte de este Reglamento, como entendemos debería ser para tener un Parlamento más trans-

parente, una Cámara que gestione mejor las iniciativas. Se nos niega también la Oficina de Control y Evaluación Legislativa y el cumplimiento de las proposiciones no de ley o de las mociones, que han sido aquí aprobadas en el Pleno o en las comisiones de esta Cámara y, luego, no son llevadas a efecto por parte del Consejo de Gobierno. Entendíamos que también era necesaria una reprimenda del Parlamento al Gobierno para que se pudiera pasar a la acción y realizara esas mociones y cumpliera esos mandatos del Parlamento de Andalucía. Pedíamos también las comparecencias de altos cargos. Proponíamos igualmente, la normalización de las comisiones de investigación para hacerlas más posibles, más efectivas y también más preguntas de máxima actualidad”.

Pero con independencia de estas concretas cuestiones sobre las que no hubo acuerdo, lo cierto es que la reforma ha supuesto un sustancial avance tanto en lo referente a la profundización de la transparencia y, en consecuencia, de la rendición de cuentas de los parlamentarios ante el electorado, como en lo relativo a la mejora de la calidad democrática en cuanto robustece la participación de la ciudadanía en el procedimiento legislativo. Pero vayamos por partes.

Por lo que hace a la transparencia, conviene notar que el Parlamento, en ejercicio de su autonomía, ha ido más allá de lo que le imponía al respecto la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, toda vez que las exigencias de esta recién aprobada Ley en materia de publicidad activa se ciñen al “ejercicio de sus funciones de carácter administrativo” (art. 3.2). Pues bien, ahora el texto reglamentario acomete una nueva regulación de la información tributaria que han de suministrar los parlamentarios², habida cuenta de que la publicidad se extiende a las declaraciones del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el patrimonio que los diputados han de presentar cada año natural, y se prevé asimismo que puedan presentar las declaraciones de sus cónyuges o parejas de hecho, aunque sólo se harán públicas si se cuenta con el consentimiento expreso de éstos (art. 16.4). Información que estará disponible en el nuevo Portal de la Transparencia que el Reglamento regula en su art. 66 bis³. Además de los datos tributarios re-

² En este sentido se añade un inciso al art. 8.2: “Todas las percepciones de los Diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general. *Asimismo, la información tributaria facilitada por los Diputados será sometida a las normas de transparencia que resulten de aplicación*” (en cursiva la adición).

³ Art. 66 bis: “1. En el Portal de la Transparencia del Parlamento de Andalucía estará disponible toda la información que venga impuesta por la legislación básica del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de transparencia pública, así como la establecida en el presente Reglamento. 2. Corresponde a la Mesa aprobar las normas y adoptar las medidas que resulten precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la

feridos, hay otros aspectos cuya publicación se impone ahora obligatoriamente en el Portal de la Transparencia. Así sucede con las subvenciones que reciben de la Asamblea los grupos parlamentarios para cubrir sus gastos de funcionamiento (art. 25.3); o las cantidades que los grupos abonan a cada parlamentario, cualquiera que sea el concepto por el cual se retribuyen (art. 25.4).

Por lo demás, al abordar las innovaciones destinadas a avanzar en la transparencia, no puede dejar de mencionarse que la reforma reduce el ámbito de opacidad en la actividad parlamentaria que permitía la versión anterior del Reglamento. Así, ahora se suprime la posibilidad antes existente de que se quebrase el principio de publicidad de las sesiones del Pleno cuando lo decidiese la mayoría absoluta de sus miembros; en consecuencia, hoy sólo podrán ser excluidas de la publicidad las sesiones en que se debatían “propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados” (art. 69). Y la reforma reglamentaria también viene a arrojar luz a las sesiones de las Comisiones, en donde el principio de publicidad ha jugado tradicionalmente un papel muy secundario. La regla general es que sus sesiones no están abiertas al público con carácter genérico, pero sí a los representantes de los medios de comunicación social. De acuerdo con la anterior versión del Reglamento, se podía exceptuar la entrada a los medios cuando las sesiones tuvieran carácter secreto o así se acordase por la mayoría absoluta de sus miembros; opción esta última que, sin embargo, ha venido a eliminarse en la nueva redacción del art. 70.1 del Reglamento. Únicamente, pues, podrá vetarse en el futuro la asistencia de los representantes de los medios cuando las sesiones de las Comisiones tengan carácter secreto; y se reputarán por tales, “en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de las Comisiones de Investigación, excepción hecha en estas últimas de las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparencias informativas” (art. 70.2).

Pero la reforma del Reglamento parlamentario ha introducido medidas que suponen un incremento de la transparencia, no ya en relación con las actividades de la Cámara y de sus diputados, sino del propio Ejecutivo, en la medida en que están destinadas a facilitar un mejor control de la acción de gobierno por

información pública del Parlamento de Andalucía”. El papel central que tiene el Portal en el marco de la reforma reglamentaria sería subrayada en las líneas introductorias de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía por la que se dio publicidad a la misma: “Como cauce instrumental para garantizar la efectividad de estas medidas se crea el Portal de Transparencia del Parlamento de Andalucía, que pretende ser el punto de referencia para los ciudadanos; una imagen veraz y completa, dinámica y actualizada de la organización del Parlamento y de su actividad, bajo la supervisión de la Mesa de la Cámara”.

parte de los parlamentarios. A esta dirección claramente apunta la modificación que se lleva a cabo del art. 62, que regula la Oficina de Control Presupuestario radicada en la Secretaría General. Como es sabido, a esta Oficina se encomendaban las siguientes funciones en el referido artículo: “1^a Asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara en materias presupuestarias”; y 2^a “informar a los Grupos parlamentarios y a los miembros de la Comisión” competente al respecto “sobre la documentación que se reciba en la Comisión acerca de la aprobación y ejecución del presupuesto, nivel de ejecución de las inversiones y aplicación y ejecución de los fondos europeos, así como sobre aquellos aspectos de la actividad parlamentaria que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos”. Pues bien, a iniciativa del Grupo parlamentario popular, ha venido a añadirse, inmediatamente después de la referencia a los “fondos europeos”, el siguiente inciso: “desagregados al máximo posible, especialmente en lo que se refiere a las inversiones”. El portavoz socialista, durante la sesión plenaria, valoraría del siguiente modo la aceptación de esta propuesta del grupo popular: “Damos un paso (...) de transparencia mixto entre el Parlamento y el Gobierno porque esa Oficina de Control Presupuestario avanza, si cabe más, en el compromiso que desde nuestro punto de vista tiene el Gobierno, que en esta materia ha ido todo lo lejos que la tecnología lo permite para que la Oficina de Control Presupuestario dé la información de ejecución del presupuesto con el máximo nivel de desagregación presupuestaria que se disponga, especialmente para las inversiones”.

Que profundizar en la transparencia de la Cámara constituía el objetivo esencial acometido por la reforma, es cosa que quedó bien acreditada en la sesión plenaria. En especial, fue el portavoz del grupo parlamentario socialista quien subrayó los logros en este ámbito: “Ponemos en marcha –argumentaba el Sr. Jiménez Díaz– un portal de la transparencia, un portal en el que en tiempo real los ciudadanos van a poder conocer toda la vida de la Cámara, todo el funcionamiento de los distintos órganos de la Cámara, pero también algo que para mí y para el Grupo Socialista tiene mucha importancia, que es el trabajo diario de los parlamentarios, no solamente en los órganos formales de la Cámara, sino también en sus circunscripciones, con una agenda en la que los parlamentarios van a referir esa actividad y van a poder, por lo tanto, compartir con mayor profundidad su tarea y recibir de los propios ciudadanos también, en un contacto más directo, de cara a plantear cuáles son sus prioridades, sus inquietudes y que puedan servir mejor, si cabe, de correa de transmisión entre los ciudadanos y esta Cámara”.

Y proseguiría más adelante el portavoz socialista: “Y damos un paso también en términos de transparencia personal de los diputados generando las condiciones para que sean de público conocimiento las declaraciones de renta y de patri-

monio de los diputados y también de los cónyuges de los diputados que así lo deseen, articulando un mecanismo para que se pueda conocer, de manera que sea absolutamente transparente, la situación patrimonial de los diputados desde que entran hasta que salen de esta Cámara, estableciendo elementos de control que, desde nuestro punto de vista, están siendo exigidos cada vez con más claridad por parte de los ciudadanos”.

El portavoz del grupo parlamentario de oposición, Sr. Rojas García, quiso en su intervención destacar las carencias que, pese a los avances producidos, seguía teniendo el Reglamento parlamentario en punto a transparencia: “El acuerdo quedó corto... en lo que se refiere a altos cargos de la Junta de Andalucía, que son, al fin y al cabo, quienes están gestionando 30.000 millones de euros de presupuesto y los fondos públicos. Queremos que quede en este *Diario de Sesiones* plasmada nuestra petición expresa al Gobierno autonómico de medidas de transparencia y buen gobierno de los cargos públicos de esta Administración. Ellos son los que manejan los fondos públicos, no los diputados. Los problemas no vienen de este Parlamento, sino de donde se gestionan esos fondos”.

En lo referente a la profundización de los mecanismos de rendición de cuentas, importa notar que la reforma ha reforzado el deber de los parlamentarios de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones mediante la inclusión de un nuevo apartado segundo en el artículo 13: “La Mesa de la Cámara ordenará la detección automática y proporcional de las retribuciones de los Diputados, así como de sus indemnizaciones por gastos de manutención y estancia, cuando de modo injustificado quebranten el citado deber”. La ejemplaridad perseguida con esta adición quedó bien explicada en la Resolución de la Presidencia del Parlamento: “Aunque la labor de los Diputados va más allá de la asistencia a los debates, y es preciso reconocer el esfuerzo invertido en actividades que no se ven, como el recabar información sobre cuestiones de interés de los ciudadanos, la preparación de sus intervenciones, las actividades de negociación para alcanzar acuerdos y otras que suelen pasar desapercibidas, la sociedad actual demanda que, además, cumplan con este deber de asistencia, haciéndose visibles en los debates y dejando constancia de su voto incluso cuando un Grupo parlamentario cuente con la mayoría necesaria que permita la ausencia de algunos de sus miembros. La ciudadanía demanda esta presencia, que se interpreta como interés en los asuntos que afectan a todos, y esta reforma del Reglamento pretende dar satisfacción a dicha inquietud”.

Una finalidad ejemplificadora persigue igualmente otras de las novedades de la reforma, a saber, ampliar los supuestos en los que los parlamentarios pueden verse privados de sus derechos a asistir, participar y votar en el Pleno y las Comisiones (art. 6), a recabar la información necesaria (art. 7) y a recibir retribu-

ciones (art. 8). En efecto, el nuevo art. 100.1 añade este cuarto supuesto a los tres iniciales⁴: “Cuando, sin haber sido previamente autorizado, realice alguna actividad incompatible”. Pero la modificación del art. 100 del Reglamento no se ciñe a este aspecto, sino que incorpora algunos detalles en relación con el procedimiento para imponer estas sanciones a los parlamentarios. Como se reconoce en la Resolución de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía: “Se pretende una aplicación efectiva de las normas que establecen los deberes de los mismos [los Diputados], respetando en todo momento los principios reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico referidos al ámbito disciplinario, como el derecho de audiencia y alegaciones”. De ahí que el nuevo apartado segundo del artículo 100 establezca al respecto: “La imposición de este tipo de sanciones exigirá el correspondiente procedimiento sancionador con trámite de audiencia y alegaciones, en el que en todo caso se respetarán los principios reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico referidos al ámbito disciplinario. Una Resolución de la Presidencia, de las previstas en el artículo 29, 2º, regulará este procedimiento”.

Y en esta línea de fortalecimiento de las medidas de rendición de cuentas no puede dejar de mencionarse que, ahora, la Mesa está obligada a presentar al final de cada ejercicio ante el Pleno de la Cámara un informe acerca del cumplimiento del presupuesto del Parlamento (art. 28.1.2º)⁵.

Entrando ya en la muy relevante profundización de los mecanismos de participación en el procedimiento legislativo, descuella el pionero reconocimiento de la posibilidad de que los ciudadanos, a través de asociaciones, presenten enmiendas al articulado de las proposiciones y proyectos de ley, salvando los relativos a materias excluidas de la iniciativa legislativa popular (art. 114 bis, apartado primero). Naturalmente, el Reglamento establece determinados requisitos y condicionantes sobre el modo de ejercer este nuevo derecho de participación: “El escrito de presentación de las enmiendas –dispone el referido apartado primero del art. 114 bis–, que no podrán ser de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, deberá contener los requisitos de

⁴ “1º Cuando de forma reiterada y sin justificación dejara de asistir, voluntariamente, a las sesiones del Pleno o de las Comisiones. 2º Cuando quebrantara el deber de secreto establecido en el artículo 14 de este Reglamento. 3º Cuando omitiera o falseara actividades, bienes o intereses en las declaraciones a que se refiere el artículo 16 de este Reglamento”.

⁵ Debe notarse que las competencias que ejercía respecto del Presupuesto del Parlamento la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones pasan a la Mesa de la Cámara, “en consonancia con la regulación de otros Parlamentos y del Congreso de los Diputados” (Resolución de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía).

identificación previstos en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se formularán dentro de un plazo de tres días hábiles, una vez concluidas las comparencias informativas en Comisión, si se hubieran producido”. La tramitación de estas enmiendas exige, sin embargo, que sean “asumidas por algún Grupo parlamentario mediante la presentación de un escrito en el Registro del Parlamento” (apartado tercero del art. 114 bis)⁶; aunque el Grupo que las asuma “no podrá modificar el contenido originario de las mismas” (art. 114 bis, apartado cuarto). En definitiva, como se reconocería en la propia Resolución de la Presidencia, “se busca en la regulación adoptada un equilibrio entre la participación ciudadana y la necesaria intervención de los Grupos parlamentarios, que deben asumirlas para que puedan tramitarse, haciendo de esta figura un instrumento más para que las demandas ciudadanas puedan llegar al Parlamento y obtengan la visibilidad que, como inquietudes de los andaluces, merecen”.

Por otra parte, la reforma ha procurado agilizar la tramitación de las iniciativas legislativas populares, fijando a tal efecto un plazo máximo de dos meses, desde la verificación por la Mesa del cumplimiento de los requisitos legales, para su inclusión en el orden del día del Pleno (art. 125.2).

Asimismo, el renovado Reglamento pretende hacer frente a una de las críticas recurrentes que suele hacerse al modo como vienen funcionando en la práctica las instituciones, a saber, que no siempre se cubren los cargos de extracción parlamentaria con los más capacitados o adecuados al puesto en cuestión. No es de extrañar, pues, que el portavoz del grupo socialista quisiera destacar esta innovación durante su intervención en la sesión plenaria: “Damos un paso también reforzando el control de idoneidad de las personas que se someten a nombramientos por parte de este Parlamento para formar parte de los órganos de extracción parlamentaria. Evidentemente, los ciudadanos reclaman hoy que seamos contundentes a la hora de exigir esa idoneidad y damos un paso con una reforma que permite que la comisión que lo hacía hasta ahora se convierta en una comisión consultiva de nombramiento con más capacidad de evaluación, precisamente, de la idoneidad de estos cargos que nombramos”. Y, en efecto, la anterior Comisión de Gobierno Interior y Peticiones se sustituye por la Comisión

⁶ El portavoz del grupo socialista, Sr. Jiménez, explicaría del siguiente modo el sentido de esta regulación: “(...) abrimos la posibilidad de que los ciudadanos de Andalucía, sus colectivos, puedan participar en el proceso legislativo, enmendando esos procesos legislativos; enmiendas que deben ser asumidas, evidentemente, por los grupos parlamentarios, porque les corresponde la iniciativa legislativa, evidentemente, a aquellos que recibieron el encargo de los ciudadanos mediante su voto”.

Consultiva de Nombramientos, Relaciones con el Defensor del Pueblo Andaluz y Peticiones⁷; comisión esta última que conserva iguales funciones que la anterior respecto del Defensor del Pueblo y en materia de peticiones, pero que pasa a configurarse como un verdadero órgano de asesoramiento sobre los nombramientos que ha de efectuar el Parlamento⁸. Y el artículo 49.2.4º establece el procedimiento por el que han de regirse las comparecencias de los candidatos: tras su intervención inicial relativa a su trayectoria profesional y su opinión sobre las funciones a desempeñar, un miembro de la Comisión en representación de cada grupo podrá solicitar aclaraciones respecto de lo expuesto por el candidato⁹, debiendo ceñirse éste en su contestación a los concretos aspectos sobre los que pidió aclaración, y acto seguido se pasa a la votación sobre su idoneidad¹⁰. El candidato que, de forma injustificada, no comparezca en la Comisión quedará excluido durante el resto del procedimiento.

Un aspecto sin duda importante de la reforma -que, sin embargo, fue sencillamente soslayado en la sesión plenaria y apenas mereció una lacónica mención en la Resolución de la Presidencia por la que se dio publicidad a la reforma reglamentaria- afecta a los requisitos para la constitución de los grupos parlamentarios. Como es sabido, son dos esencialmente los criterios que suelen utilizarse para la formación de los grupos: o bien se opta por un criterio cuantitativo, en virtud del cual se exige un concreto número de diputados con independencia de su procedencia política; o bien se adopta un criterio ideológico, esto es, se requiere para la constitución de los grupos parlamentarios una común identidad política, siendo en este caso intrascendente su entidad cuantitativa. Pues bien, el Reglamento del Parlamento de Andalucía asumió como regla preferente un criterio estrictamente numérico y, de forma subsidiaria, un criterio numérico-ideológico. Y así, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20.1: “Los Diputados, en nú-

⁷ La Comisión “estará formada por la Mesa del Parlamento más un Diputado o Diputada en representación de cada Grupo parlamentario”, adoptando “sus acuerdos atendiendo al criterio del voto ponderado” (art. 49.1).

⁸ Entre sus funciones, ahora se le asigna expresamente: “Pronunciarse favorable o desfavorablemente sobre la idoneidad del candidato o candidata propuesto en los supuestos en que todos los integrantes del órgano sean de extracción parlamentaria, o cuando así lo acuerde la Mesa de la Cámara en los demás casos” (art. 49.2.4º).

⁹ El Reglamento adopta la siguiente cautela en tutela de los derechos del candidato: “La Presidencia velará en todo momento por los derechos de la persona compareciente y no admitirá aquellas preguntas que pudieran menoscabar o poner en cuestión indebidamente el honor o el derecho a la intimidad del candidato o candidata”.

¹⁰ Debe notarse que todos los turnos de intervención serán de diez minutos, “salvo que la Presidencia resuelva lo contrario” [art. 49.2.4º d)].

mero no inferior a cinco, podrán constituirse en Grupo parlamentario”; y ello con independencia de la homogeneidad ideológica de sus posibles integrantes. De este modo, se procuraba evitar una excesiva fragmentación política en el desarrollo de la vida parlamentaria. Pero esta regla genérica era de inmediato, en ese mismo apartado, complementada con la siguiente: “Podrán también constituirse en Grupo parlamentario los Diputados de una formación política que hubiese obtenido un número de escaños no inferior a tres y, al menos, el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía”. Se consagraba, por consiguiente, un criterio subsidiario que combinaba elementos cuantitativos (tres escaños con cinco por ciento de los votos) con el ideológico (“diputados de una *formación política*”).

Este criterio subsidiario de naturaleza híbrida no había dejado de suscitar dudas en un sector de la doctrina. Por lo general, su utilización tiene sentido cuando se pretende dar entrada en una Cámara a la representación de intereses territoriales (así, el art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados) o a minorías claramente diferenciadas. Excluido por motivos obvios el primero de los supuestos mencionados, la única hipótesis sostenible respecto de su incorporación al Reglamento parlamentario andaluz era que se pretendía dar entrada a ciertas fuerzas minoritarias en la región. La cuestión debatida era si la consecución de este último objetivo tendente a la protección de las minorías compensaba la distorsión que introducía en un sistema fundamentado en el criterio numérico y, por tanto, claramente orientado a evitar una excesiva fragmentación parlamentaria¹¹. Este debate ha sido cerrado de un plumazo con esta reforma reglamentaria, que viene a dificultar la formación de grupos parlamentarios. Sencillamente, la nueva redacción de su artículo 20 suprime la posibilidad de que se constituya como tal la formación política que, habiendo obtenido al menos tres escaños, alcance el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía. En consecuencia, a partir de la próxima legislatura, será imprescindible obtener como mínimo cinco escaños para la formación de un grupo parlamentario.

Para terminar ya con este examen de la reforma reglamentaria, haremos mención a las innovaciones que incorpora a propósito de la regulación de las sesiones del Parlamento. Por una parte, asumiendo la sugerencia del Grupo parlamentario popular, se ha ampliado el periodo ordinario de sesiones, pues el inicialmente comprendido entre los meses de febrero y junio pasa, tras la reforma,

¹¹Sobre esta cuestión, véase Juan Cano Bueso/José María Morales Arroyo, *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 36-38.

a finalizar el 31 de julio (art. 67.2). La otra modificación afecta al régimen de convocatoria de las sesiones extraordinarias, que resultaba lisa y llanamente inevitable pues –como ya se había destacado en la doctrina¹²– la anterior redacción del art. 67.3 no se acomodaba a lo dispuesto en el artículo 103.3 del Estatuto de Autonomía. A fin de adecuarlo a las previsiones estatutarias, se modifica el número de sujetos legitimados para solicitar la convocatorias de las sesiones extraordinarias, y se reconoce a la Diputación Permanente la capacidad de aprobar previamente toda convocatoria: “(...) la Cámara sólo podrá celebrar sesiones extraordinarias a convocatoria de su Presidente o Presidenta, previa aprobación del orden del día por la Diputación Permanente, que se reunirá a iniciativa del Presidente o Presidenta o a petición de una cuarta parte de los Diputados o de dos Grupos parlamentarios. También se reunirá en sesión extraordinaria a petición del Presidente o Presidenta de la Junta o del Consejo de Gobierno. En dicha petición deberá figurar el orden del día que se propone para la sesión extraordinaria solicitada” (art. 67.3).

Manuel Medina Guerrero

¹² José María Morales Arroyo, “Comentario al artículo 103”, en Pedro Cruz Villalón/Manuel Medina Guerrero (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. III, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pág. 1695.