

## 1. Disposiciones generales

### PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

*Acuerdo de 28 de abril de 2021, del Pleno del Parlamento de Andalucía, de reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía en relación con los Grupos Parlamentarios.*

El Pleno del Parlamento de Andalucía ha aprobado el día 28 de abril de 2021, conforme a lo establecido en la disposición adicional primera del Reglamento de la Cámara, la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía en relación con los Grupos Parlamentarios.

Sevilla, 28 de abril de 2021.- El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, Ángel Marrero García-Rojo.

### REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA EN RELACIÓN CON LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Parlamento de Andalucía, en diciembre de 2003, mediante la aprobación por unanimidad y lectura única, incorporaba a su Reglamento la figura del Diputado no Adscrito, transponiendo las previsiones del denominado «Pacto Antitransfuguismo», manteniendo la vocación de proyectar a la vida parlamentaria las previsiones y los acuerdos contra el transfuguismo suscritos en dicho momento por las fuerzas políticas más representativas en las Cortes Generales, representadas también en el Parlamento andaluz. Acuerdos que, como señala la STC 246/2012, de 20 de diciembre, tienen como finalidad «la de respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático. Con este objetivo se disponen una serie de medidas “para frenar y reducir el condenable fenómeno de deslealtad política conocido como transfuguismo”, entre las que se encuentra la creación legal de la figura de los “miembros no adscritos”.

En la Exposición de Motivos de la reforma del Reglamento de 2003 se justificaba esta modificación en «la salvaguarda de una estrecha correspondencia entre las listas electorales y los Grupos parlamentarios que, como agentes cualificados en el ejercicio de las funciones parlamentarias, se constituyan en la Cámara», y continuaba: «a fin de evitar la distorsión que en dicha correspondencia entre tales listas y Grupos sin duda produce [...] la formación de otros nuevos».

El pasado 21 de septiembre de 2020, la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo consensuó políticamente la III Adenda, denominada «Pacto por la estabilidad institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas», cuyo texto integrado fue debatido en su sesión de 3 de noviembre de 2020 y aprobado en sesión de 11 de noviembre de 2020, al firmar el mismo la Ministra de Política Territorial y Función Pública y las fuerzas políticas con representación mayoritaria en las Cortes Generales.

En dicha III Adenda se establece que «las fuerzas políticas se comprometen a impulsar la modificación, desde el respeto a su autonomía e idiosincrasia, de los reglamentos de las cámaras y los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales, para adaptarlos a lo establecido en los Acuerdos y las modificaciones legales que de estos se deriven».

Es voluntad del Parlamento de Andalucía seguir dando impulso a la regeneración democrática que suponen los acuerdos del Pacto Antitransfuguismo, para corregir una práctica antidemocrática que altera las mayorías expresadas por la ciudadanía en las urnas. Fruto de esa voluntad es que el Pleno del Parlamento de Andalucía ha resuelto,

conforme a lo previsto en la disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Andalucía, llevar a cabo la presente reforma, en la que se recoja el espíritu de la voluntad de los Grupos representados en la Cámara.

Tanto nuestro Estatuto de Autonomía como la doctrina del Tribunal Constitucional consagran la libertad de mandato de los diputados, pero junto a ello, sin embargo, el citado Tribunal ha afirmado desde siempre la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes. Así, ya la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ Segundo, señaló que «Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 C.E.) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no solo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía».

En relación con lo expuesto, es indudable la esencial función que cumplen hoy los Grupos Parlamentarios en la organización y funcionamiento de las Asambleas Legislativas. El propio Tribunal Constitucional se ha encargado de ponerlo de manifiesto reiteradamente y así, por todas, en la STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3, señala que «la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece, corresponde a los diputados, y que dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria. Dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante».

El Tribunal Constitucional ha reconocido a los Parlamentos, en ejercicio de su potestad de autonormación y organización, una amplia disponibilidad para regular, como normación originaria, los Grupos Parlamentarios (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3), por lo que se impone que la Cámara deje un amplio campo para que los Grupos Parlamentarios puedan establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento internos, que hagan valer el espíritu que pretende la presente reforma.

Así, sobre todas estas bases constitucionales, el Parlamento de Andalucía, mediante esta modificación de su Reglamento, pretende, además de ganar en seguridad jurídica, adecuar, en todo momento, su funcionamiento a la voluntad popular, expresada en las elecciones. Y ello con pleno respeto a las exigencias de la libertad de mandato de sus Diputados y del pluralismo de las opciones que refleje la normativa interna de los distintos Grupos Parlamentarios.

Es esencial recordar, a este respecto, que ya la propia STC 64/2002 dejó claro que «del aserto de que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que las proponen como candidatos al electorado no puede deducirse [...] que en un sistema de listas cerradas y bloqueadas [...] los votos son recibidos por los candidatos y deben imputárseles individualmente a estos. Como también ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, en un sistema tal no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a estos, de cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a los efectos de reparto, del número total de votos de cada candidatura» (FJ 5). En esta línea se inscribe decididamente esta modificación del Reglamento. Los votos fueron de cada candidatura, aunque la elección fuera de la persona. Y los votos de esa candidatura, de esa formación política, cualquiera que sea su naturaleza, son los votos, la expresión de la voluntad popular, que sirven de respaldo al correspondiente Grupo Parlamentario, en cuanto emanación de aquella candidatura o

formación política, en todo momento, tanto al inicio como en el desarrollo de la Legislatura, con independencia del número de miembros que en cada momento ostente.

Así, en efecto, lo reconoce el Tribunal Constitucional, en la repetida STC 64/2002, cuando alude a que no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados; de lo que se trata es de que, partiendo de los votos de cada candidatura o formación política, se determina entre ellas los escaños que corresponden a cada una.

En este sentido, no se ignora que el Tribunal Constitucional ha señalado, por ejemplo, que la proporcionalidad en la composición de las Comisiones viene exigida por la propia Constitución (STC 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3) o que la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos Parlamentarios constituye una exigencia de equidad (STC 214/1990, de 10 de febrero, FJ 7), ni que el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 103.4, in fine, señala que «Los grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros». Pero, como demuestra la vinculación que en relación con la proporcionalidad en la composición de las Comisiones realiza el Tribunal Constitucional en la STC 93/1998 con la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes, esa proporcionalidad no tiene que ser necesariamente con el número concreto de miembros que en cada momento tenga un Grupo Parlamentario, sino, en línea con las consideraciones previamente expuestas, con el número de Diputados que correspondería a cada Grupo Parlamentario en función del que correspondería a cada candidatura o formación política, de la que aquel es emanación, en razón del respaldo electoral recibido.

Como ya se ha expuesto, este Parlamento, con la regulación que se aborda, no es ajeno a la existencia de un amplísimo acuerdo entre las fuerzas políticas, a todos los niveles, para combatir los efectos perversos del transfuguismo, plasmado en la suscripción de un Pacto por la Estabilidad Institucional o Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas.

Por ello, la presente modificación busca incorporar las líneas esenciales del acuerdo de las fuerzas políticas, dotar de seguridad jurídica a los supuestos que puedan plantearse y, sobre todo, guardando el respeto a las autónomas decisiones, garantizar la libertad de organización y funcionamiento de los Grupos Parlamentarios, en aras de su pluralismo y de su libertad ideológica.

Artículo único. Modificación del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Se modifica el Reglamento del Parlamento de Andalucía en los términos que a continuación se expresan:

Uno. Se modifica el apartado 2 del artículo 21 y se añaden dos apartados a este artículo, apartados 3 y 4, que quedan redactados así:

«2. En el mencionado escrito, que irá firmado por quienes deseen constituir el Grupo parlamentario, deberá constar la denominación de este, los nombres de todos sus miembros, así como su Portavoz titular y un máximo de dos adjuntos. Asimismo, se acompañará un escrito de conformidad del representante legal del sujeto político que presentó la candidatura.

3. En ejercicio de su facultad de organización, cada Grupo parlamentario se dotará de una Normativa Interna, que comunicará a la Mesa del Parlamento en el plazo de un mes desde su constitución, que podrá modificarse durante la Legislatura, y que tendrá al menos el siguiente contenido:

a) Denominación y especificación de los órganos de gobierno y coordinación del Grupo parlamentario y sus competencias, entre los que figurarán, al menos, Presidente, Portavoz, Portavoces Adjuntos, Consejo de Dirección y Asamblea de Grupo.

b) Procedimiento de incorporación al Grupo parlamentario y de retorno.

c) Procedimiento de salida del Grupo parlamentario.

4. La representación del Grupo parlamentario corresponde a su Portavoz o, en su caso, a sus Portavoces Adjuntos, con respecto a las facultades, funciones o actuaciones atribuidas al Grupo parlamentario por este Reglamento y demás normativa o prácticas parlamentarias y de las cuestiones de mera tramitación o de administración ordinaria del Grupo parlamentario».

Dos. Se modifica el artículo 24, que queda redactado así:

«1. Una vez producida la adscripción a un Grupo parlamentario en el tiempo y forma que se regulan en los artículos anteriores, quien causara baja en el mismo adquirirá necesariamente la condición de Diputado o Diputada no Adscrito.

2. El Diputado o Diputada podrá causar baja en el Grupo parlamentario, y la Mesa del Parlamento reconocerá su condición de Diputado o Diputada no Adscrito, por los siguientes motivos y modos de acreditación:

a) Por abandono voluntario del Diputado o Diputada, que surtirá efecto cuando el Diputado o Diputada afectado comunique tal circunstancia a la Mesa del Parlamento de Andalucía.

b) Por expulsión motivada del Grupo parlamentario en aplicación de las causas expresamente previstas en la Normativa Interna a la que se refiere el artículo 21.3 de este Reglamento. La comunicación se hará mediante escrito de su Portavoz a la Mesa del Parlamento. Sin perjuicio de las previsiones adicionales que la Normativa Interna del Grupo parlamentario pueda contener sobre la baja, para tener esta por acreditada, con los efectos consiguientes, la Mesa del Parlamento de Andalucía se limitará a comprobar, conforme al procedimiento de acreditación establecido, que el acuerdo de baja ha sido adoptado por el órgano o las personas competentes, con las mayorías en su caso previstas, y que la causa invocada se halla expresamente prevista en la Normativa Interna del Grupo parlamentario.

c) En el supuesto de transfuguismo, la comunicación a la Mesa del abandono, expulsión o separación del criterio político fijado por sus órganos competentes del Diputado o Diputada que concurrió por la candidatura de la que trae causa el Grupo parlamentario corresponderá al representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión en esta en caso de coalición electoral.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, en cualquier momento el Diputado o Diputada no Adscrito podrá retornar al Grupo parlamentario al que hubiese pertenecido, siempre que medien el consentimiento y la firma de su Portavoz.

4. En el caso del Grupo Parlamentario Mixto, su Portavoz será designado atendiendo a un criterio rotatorio, por orden alfabético, para cada periodo de sesiones, salvo acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros.

5. La Mesa de la Cámara resolverá, con carácter general o en cada caso, sobre las discrepancias que surjan entre los miembros del Grupo Parlamentario Mixto sobre sus reglas de funcionamiento.

6. Los Diputados no Adscritos gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los Diputados individualmente considerados, exceptuándose expresamente aquellos previstos para los Grupos parlamentarios o las actuaciones agrupadas de Diputados establecidas en el presente Reglamento. Cuando adquieran tal condición, dejarán de ocupar cualquier puesto o cargo en los órganos del Parlamento o de ostentar la condición de miembros de aquellos, sin perjuicio de su posterior elección o designación conforme a los procedimientos establecidos.

7. La Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, decidirá el procedimiento para la intervención en el Pleno y las Comisiones de los Diputados no Adscritos, así como

sobre su pertenencia a estas, respetando en todo caso lo previsto en el artículo 6.2 de este Reglamento. Corresponde asimismo a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse en relación con su situación y posibilidades de actuación en el marco del presente Reglamento.

En particular, cuando el número de Diputados no Adscritos altere significativamente la proporcionalidad prevista en el artículo 103.4, in fine, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, podrá establecer fórmulas que repongan la representación política emanada del proceso electoral, incluida la del voto ponderado, sin que se produzca en ningún caso la sobrerrepresentación de los Diputados no Adscritos. Asimismo, dichas fórmulas se podrán establecer en los supuestos en que la composición del Grupo Parlamentario Mixto comprometa el principio de proporcionalidad.

8. En el supuesto de que temporal o definitivamente se produjera la usurpación parcial o completa de la denominación de un Grupo parlamentario, este podrá comunicar a la Mesa del Parlamento la decisión de cambio de su denominación mientras que la usurpación se mantenga».

Tres. Se modifica el artículo 26, que queda redactado así:

«1. Todos los Grupos parlamentarios, con las especificaciones reguladas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos.

2. Cualesquiera derechos, facultades, funciones, posibilidades de actuación y medios reconocidos a los Grupos parlamentarios en este Reglamento y demás normativa parlamentaria lo serán sobre la base del número de Diputados obtenidos por la candidatura electoral en la que concurrieron a las elecciones y de la que el Grupo parlamentario trae causa, sin que resulte relevante el número de Diputados con que cuente en cada momento el Grupo parlamentario. Se exceptúan en todo caso los supuestos de ponderación de voto».

Cuatro. Se añade una disposición adicional quinta, que queda redactada así:

«Quinta. A los efectos de lo previsto en el artículo 24 del presente Reglamento, se entiende en situación de transfuguismo a los Diputados que, traicionando al sujeto político (partido político, coalición electoral o agrupaciones de electores) que los presentó a las elecciones, hayan abandonado el mismo, hayan sido expulsados o se aparten del criterio fijado por sus órganos competentes.

Se considerará transfuga asimismo al Diputado o Diputada electo por una candidatura promovida por una coalición, si abandona, se separa de la disciplina o es expulsado del partido político coaligado que propuso su incorporación en la candidatura, aunque recale en otro partido o espacio de la coalición sin el consentimiento o tolerancia del partido que originariamente lo propuso».

Disposición adicional única. Normativa Interna de los actuales Grupos parlamentarios.

En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la presente reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, cada Grupo parlamentario, en el caso de que en el momento de esa entrada en vigor no tuviera una Normativa Interna a la que se refiere el nuevo apartado 3 del artículo 21, deberá dotarse de la misma, que deberá de ser aprobada por la mayoría de sus miembros y comunicada a la Mesa del Parlamento de Andalucía en el considerado plazo.

Disposición final única. Entrada en vigor.

La presente reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía y se publicará también en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Boletín Oficial del Estado.