

O ESTATUTO DOS PARLAMENTARIOS GALEGOS

Xosé A. Sarmiento Méndez*

Letrado do Parlamento

I. ADQUISICION DA CONDICIÓN PLENA DE DEPUTADO

A proclamación feita pola Administración Electoral atribúe somentes ó deputado a condición de electo (1), de tal xeito que para complementalo que se coñece como “condición plena” deberá cumprir tres requisitos que paso a analizar.

a) A presentación da credencial

O deputado proclamado electo debe presentar na Oficialía Maior a credencial expedida polo correspondente órgano da Administración Electoral. Esta expresión do texto regulamentario vén a ser delimitada polo artigo 18.i) da Lei de Eleccións ó Parlamento de Galicia que establece a competencia para expedi-las credenciais de deputados á Xunta Electoral de Galicia, nos supostos de vacantes por falecemento, incapacidade e renuncia, unha vez rematado o mandato das Xuntas Electorais Provinciais. *A contrario* débese interpretar que é a Xunta Electoral Provincial o órgano competente para expedi-las credenciais despois de celebradas as eleccións autonómicas.

Distinto significado tén a remisión que a Presidencia da Xunta Electoral de Galicia fai ó Parlamento da lista de deputados proclamados nas distintas circunscricións electorais. Trátase, conforme o previsto no artigo 38 da Lei

* Profesor de Dº Constitucional da U. de Vigo

(1) Esta diferenciación deriva da xurisprudencia constitucional sobre esta materia (así STC 119/1990), e leva a entender a Pablo Lucas Murillo que se crean dous tipos de deputados: os electos e os membros da Cámara. Así no seu traballo « O estatuto dos parlamentarios». Revista andaluza de Administración pública, nº5, xaneiro-marzo 1991, páxs. 11 a 52.

Electoral galega dun documento-resume que pon fin de xeito protocolario ó procedemento electoral, pero que non ten os efectos constitutivos da acta de deputado que emite a Xunta Electoral Provincial respectiva.

b) Cubri-la declaración de incompatibilidades

Como sinalou Jerónimo Blasco (2) o Tribunal Constitucional dictou dúas sentencias relevantes sobre esta materia: a 72/1984 e a 12/1991. Sucintamente afectan á reserva de Lei Electoral para a regulación das Incompatibilidades e Inelixibilidades dos deputados e senadores e, o que resulta máis interesante, a posibilidade de que a lexislación de Función Pública (Lei 30/1984) regule a situación na que quedan os funcionarios coma consecuencia de atoparse en determinadas situacións ó ser elixidos parlamentarios.

O mandato regulamentario de cubri-la declaración para os efectos do exame de incompatibilidades limitase ós datos relativos á profesión e cargos públicos que desempeñe. Nembargantes debe completarse coa necesaria presentación da declaración de bens patrimoniais e daquelas actividades que proporcionen ou poidan proporcionar ingresos económicos. Resulta singularmente chamativo e tamén criticable, que á hora de regula-los requisitos para a adquisición da condición plena de deputado o Regulamento non se enumeren rigurosamente e sexa necesario acudir a outros preceptos regulamentarios con esta finalidade (artigo 15 do R.P.G)

Obviamente, como lembra Francisco Caamaño, atopámonos ante un requisito preliminar condicionado á actividade posterior da Comisión do Estatuto do Deputado, de tal xeito que esta fase se fai descansar sustancialmente na "bona fides" do declarante que baixo a súa responsabilidade pon en coñecemento da asemblea a súa situación persoal (3).

O problema interpretativo xorde no intre de aplica-la expresión regulamentaria "reflectindo os datos relativos á profesión e cargos públicos

(2) Jerónimo Blasco Jáuregui: Adquisición, suspensión e perda da condición de parlamentario. No volume colectivo *Parlamento e Xusticia Constitucional*. Ed. Aranzadi, pax. 270.

(3) Francisco Caamaño Domínguez: *O Mandato Parlamentario*. Monografías do Congreso dos Deputados. Madrid, 1991, pax. 177.

que desempeñen”. Unha primeira liña esexética, excesivamente formal ó meu xuízo, defende que a mera presentación da declaración para os efectos de incompatibilidades sexa suficiente para adquirirla condición plena de deputado. Esta é a práctica seguida no Legislativo autonómico que somentes procede á análise formal da presentación por parte da Mesa da Deputación Permanente, no caso habitual de tratarse dun deputado que accede á condición de tal despois das eleccións autonómicas.

Máis prudente sería atribuír a este órgano da Cámara a apreciación dunha primeira análise sobre aquelas incompatibilidades que podemos denominar “flagrantes”, é dicir, as que se derivan dunha mera lectura do elenco previsto na lexislación electoral, deixando para unha análise posterior da Comisión do Estatuto a avaliación daquelas causas que poidan ter efectos sobre os ingresos e o grao de adicación polo que opten os parlamentarios. Esta postura evitaria a participación indebida en actos parlamentarios relevantes (sesión de investidura, entre outros) de deputados que palmaria-mente incumpren a lexislación reguladora das incompatibilidades.

Debo recoñecer finalmente que a apreciación da compatibilidade das actividades dos deputados dista moito de presentarse como unha cuestión clara, de tal xeito que a doutrina máis reputada (así Philip Norton) (4) demanda a necesidade de que as normas sexan nidas nesta materia, seguindo recomendacións recentes coma as contidas no informe Nolan.

c) Presta-lo xuramento ou promesa

Sen dúbida se trata do requisito máis polémico e problemático dos previstos no texto regulamentario. Obrígase a prestar na primeira sesión do Pleno á que asistan a promesa ou xuramento de acatar e gardar fidelidade á Constitución e ó Estatuto de Galicia. Trátase como sinala Esther Martín (5)

(4) Cfr. “Conclusion: Stronger links, weaker support”. *Parliamentary affairs. A journal of comparative politics*. Volume 50, nº 3. Xullo 1997. Páxina 473.

Con carácter xeral sobre a importancia da seguridade xurídica para un correcto funcionamento do Estado de Dereito pode consultarse; Torsten Stein: “Seguridade xurídica na orde xurídica da República Federal de Alemania” en *Contribucións* nº 3/1997. Seguridade xurídica e desenvolvemento económico. Páxinas 7 a 29.

(5) Esther Martín Núñez: *O réxime constitucional do cargo público representativo*. Ed. Cedecs. Estudios constitucionais e Políticos. Barcelona 1996. Páxina 113.

dun requisito que condiciona o efectivo acceso ó *officium* representativo e, consecuentemente, convírtese nun presuposto de eficacia para o posterior exercicio do cargo.

A xurisprudencia do Tribunal Constitucional (así a Sentencia 101/1983, do 18 de novembro) interpreta que os titulares dos poderes públicos teñen un deber xeral positivo de realiza-las súas funcións de acordo coa Constitución, é dicir, que o acceso ó cargo implica un deber positivo de actamento entendido como respecto á mesma, o que non supón necesariamente unha adhesión ideolóxica nin unha conformidade co seu total contido. Este pronunciamento do TC crea o que ten sido denominado por Alonso García como norma subconstitucional e provoca a incorporación dunhos esquemas de “democracia actuante” toda vez que o sometemento ó Dereito que se lle impón ós parlamentarios non é só formal e negativo, senón positivo e de defensa da “xuridicidade consituticional” (6).

Máis alá nesta argumentación, o Tribunal Constitucional defendeu na súa Sentencia 122/1983, do 16 de decembro, o texto do Regulamento parlamentario galego que obriga a gardar fidelidade á Constitución e ó Estatuto, superando o mero deber de acatamento. Para o Tribunal gardar fidelidade equivale a un compromiso de acepta-las regras do xogo político e a orde xurídica existente en tanto existe, e a non intenta-la súa transformación por medios ilegais. A xurisprudencia posterior do Tribunal senta estes criterios, se ben pode observarse un interesante xiro na Sentencia 119, do 21 de xuño de 1990, que resalta a lexitimidade democrática dos representantes nun Estado caracterizado polo valor do pluralismo político. Parece deixarse de lado, pois, un instrumento do control-acatamento como defensa da Constitución, ata o punto de que se chega a declarar que a esixencia do xuramento ou promesa non é contrario á Constitución, pero tampouco vén imposto por ela.

A carón desta xurisprudencia constitucional, a doutrina (7) subliña os paradóxicos efectos que o Regulamento galego atribúe á inexistencia de

(6) E. Alonso García: *A interpretación da Constitución*. Centro de Estudios Constitucionais. Madrid, 1984, pax. 11 e seguintes.

(7) Entre outros Ramón Máiz e X.A. Portero: *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*. Parlamento de Galicia. 1988. Páx. 142 e ss.

promesa ou xuramento. Deste xeito, os dereitos e as prerrogativas dos deputados son efectivos dende o momento da súa proclamación como electos e, nembargantes, manteñen as súas prerrogativas, a pesar de que transcorridas tres sesións plenarias os deputados non adquiren a condición plena de tales.

Este prazo das tres sesións plenarias pode plantexa-lo problema de que a actuación da Comisión do Estatuto de Deputados sexa posterior ó transcurso das mesmas, de xeito que as súas resolucións se produzan cando os efectos do artigo 7.2 do Regulamento xa se teñen causado.

II. OS DEREITOS DOS DEPUTADOS

O Regulamento galego enumera algúns dereitos dentro do tratamento do Estatuto dos Deputados deixando para outros lugares do seu articulado a descrición das distintas facultades que os parlamentarios teñen no desenvolvemento dos procedementos na Cámara. Fago tratamento aquí dos primeiramente citados.

a) Dereito de asistencia

A regra xeral vén dada polo dereito que teñen os deputados de asistir con voz e voto ás sesións do Pleno e ás das Comisións das que formen parte. Recoñécese igualmente a posibilidade de asistir ás Comisións das que non formen parte, nas condicións establecidas no Regulamento. Este principio vese enormemente matizado pola práctica parlamentaria das substitucións entre deputados dun mesmo Grupo, de tal xeito que a adscripción inicial a unha Comisión parlamentaria ten unha importancia moito menor do que puidera pensarse, sobre todo se nos referimos a aqueles deputados que non asumen as portavocías sectoriais ou os postos directivos nas Mesas das Comisións.

Obviamente, o dereito de asistencia preséntase como un presuposto fáctico para o exercicio doutros dereitos parlamentarios e, polo tanto, deberá ser especialmente respetado por tódolos órganos rectores da Cámara, que no

exercicio das súas facultades sancionadoras non poden afectar arbitrariamente ó dereito de asistencia (así STC 169/1995, criticada radicalmente por F. Santaolalla) (8).

b) Dereito a integrarse en Comisións

Os deputados poden formar parte polo menos de unha Comisión, se ben este dereito vese condicionado, á hora da elección, pola existencia dun “parlamento de grupos” de tal xeito que habitualmente as preferencias dos parlamentarios habituais se ven condicionadas polos criterios dos portavoces e dos órganos de goberno dos grupos parlamentarios, plasmando o que denomina G. Boccaccini “a relevancia do grupo como suxeito da actividade parlamentaria” (9). Este principio parlamentario condiciona tamén os criterios de proporcionalidade á hora de fixa-lo número de parlamentarios que integren as distintas Comisións da Cámara, aínda que en moita menor medida do mandato regulamentario de que tódalas Comisións contén cun representante de cada grupo parlamentario (10).

Por outra banda, resulta criticable desde o punto de vista de técnica normativa a redacción regulamentaria que asocia o dereito dos deputados a formar parte polo menos de unha Comisión e o dereito a exercer-las facultades e desempeña-las funcións que o Regulamento lles atribúe. Non existe conexión argumental algunha entre ambas materias, posto que as facultades dos deputados se exercen tanto no Pleno coma nos restantes órganos de traballo da Cámara, polo que deberían ser enumeradas en apartados diferentes do artigo 8.

(8) No seu traballo: “Principio de legalidade e disciplina parlamentaria. Comentario á Sentencia do Tribunal Constitucional 169/1995 do 20 de novembro”, *Revista Española de Dereito constitucional*, nº47, maio-agosto 1996, páxs. 293-308.

(9) Cfr. o seu libro: *Sistema politico e regolamenti parlamentari*. Giuffrè Ed. Milano 1980. Páx. 275. Para unha análise do dereito comparado nesta materia: *Constitutional and Parliamentary Information*. Association of Secretaries General of Parliaments. Nº 172/2nd half-year-1996. forty-sixth year. Páxinas 182 a 247.

(10) Así, Florentina Navas Castillo: “A composición das Comisións parlamentarias na xurisprudencia constitucional”. No volume citado *Parlamento e xusticia constitucional*. Pax. 89 e seguintes.

c) Dereito de información

Para o mellor cumprimento das súas funcións os deputados poden solicitar das Administracións públicas os datos, informes ou documentos que consten en poder destas. Este dereito vese condicionado polo necesario coñecemento do respectivo grupo parlamentario, se ben este requisito non debe ser interpretado, ó meu xuízo, como unha autorización grupal previa, que conduciría a un debilitamento inaceptable da posición institucional do parlamentario galego.

O procedemento previsto para a obtención da citada información instruméntase a través dunha solicitude dirixida por conducto da Presidencia do Parlamento, á que a Administración deberá facilitala documentación solicitada ou manifestarlle ó Presidente da Cámara, nun termo máximo de 30 días as razóns fundadas en dereito que o impidan. Paralelamente os deputados gozan do dereito a recibir do seu grupo parlamentario a información e documentación necesaria para as súas funcións, se ben esta posibilidade plantexa menos problemas xurídicos que a solicitude personalizada de información por parte do deputado ós poderes públicos.

O Tribunal Constitucional abordou en multitude de ocasións o alcance do dereito dos parlamentarios a recabar información, entendendo que a denegación ou incompleta satisfacción da solicitude dos parlamentarios non supón, por sí mesma, a vulneración do dereito fundamental ó exercicio do cargo garantizado polo artigo 23 da Constitución, xa que éste non comprende o dereito a obter unha resposta cun concreto contido (Sentencia do Tribunal Constitucional 220/1991, do 25 de novembro). Este perfil que o criterio xurisprudencial dá do dereito de información preséntase como bastante desilusionante e é obxecto de crítica por parte dalgúns autores (11). A atribución regulamentaria límitase, pois, a un dereito ó procedemento (“*ius ut procedatur*”) de tal xeito que só excepcionalmente poderá controlarse a través do amparo constitucional unha actuación das Administracións públicas que non conteste, ou o faga indebidamente unha solicitude de

(11) Así, Juan José Lavilla Rubira: “Congreso dos deputados e demais poderes públicos: información, control e responsabilidade”. En *Estudios sobre a Constitución Española. Homenaxe ó profesor Eduardo García de Enterría*. Civitas, Madrid, 1991, páx. 2030.

información do parlamentario. Déixase, pois, ó estricto ámbito do control político a crítica da actuación do Executivo.

O propio Tribunal Constitucional, na súa Sentencia 181/1989, do 3 de novembro, entende que o amparo que poida solicita-lo parlamentario á Presidencia ou, no seu caso, á Mesa do Parlamento non vén incluído dentro da facultade de recabar información por parte dos parlamentarios. O Tribunal argumenta dende consideracións de corrección xurídica e para evitar unha xudicialización inaceptable da vida política, de tal xeito que non lle corresponde ó máximo intérprete da Constitución decidir se a negativa a informar é politicamente oportuna ou non.

d) Dereitos económicos

Os deputados teñen dereito a percibir unha asignación económica que lles permita cumprir eficaz e dignamente a súa función. Así mesmo, deben recibirlas indemnizacións e axudas de custo polos gastos que sexan indispensables para o cumprimento da súa función. Este esquema retributivo diferencia claramente os conceptos ós que os deputados teñen dereito creando unha clasificación que terá consecuencias moi importantes no seu desenvolvemento lexislativo por parte da Lei de Eleccións ó Parlamento de Galicia (12).

Non cabe descoñecer que o plantexamento do que parte o Regulamento galego, a diferenza da que se consolida en outros Parlamentos (13), é o deputado "compatible", isto é o deputado que a carón da súa actividade parlamentaria mantén unhas actividades privadas que xa existían antes da

(12) Así en Alemaña, a tendencia do Tribunal constitucional según refire Arnim: "Entschädigung und Amtsausstattung" en *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*. Schneider/ Zeh (Eds.) Páxs. 523 e ss.

Cfr. "Partidos, Estado, Sociedade. Nove tesis para o debate". Revista *Leviatán*. Verán 1997.II Epoca. Páxina 93.

Neste punto a realidade cambiou dende os esquemas iniciais de funcionamento da Cámara que se poden consultar no libro de Anxo Teixeira Piñeiro: *O Parlamento de Galicia*. Editorial Ir indo, Vigo, 1988.

(13) Cfr. "Partidos, Estado, Sociedade. Nove tesis para o debate". Revista *Leviatán*. Verán 1997.II Epoca. Páxina 93.

Neste punto a realidade cambiou dende os esquemas iniciais de funcionamento da Cámara que se poden consultar no libro de Anxo Teixeira Piñeiro: *O Parlamento de Galicia*. Editorial Ir indo, Vigo, 1988, pax. 55.

súa elección . Este esquema inicial non é facilmente conciliable co texto da Lei de Eleccións ó Parlamento de Galicia na súa redacción dada pola Lei 15/1992, xa que nos seus artigos 6 e 7 establece un rixido sistema de incompatibilidades que incentivan "de facto" a profesionalización dos parlamentarios autonómicos, aspecto éste que como suliña Blanco Valdés contribúe ó desprestixio da clase política (14).

A pesar de non explicitarse no Regulamento o 50% da indemnización que cobran tódolos parlamentarios non está suxeita a tributación polo IRPF, quedando sometidas as retribucións derivadas das dietas por asistencia e as axudas de mantemento e hospedaxe ós límites xerais da lexislación tributaria (15).

Outra importante faceta dos dereitos económicos está constituída polo aboamento con cargo ó Presuposto parlamentario das cotizacións da Seguridade Social e das mutualidades daqueles deputados que, como consecuencia da súa adicación parlamentaria, deixen de presta-lo servizo que motivaba a súa afiliación ou pertenza a aquelas. Enténdese pois que a cotización á Seguridade social se producirá no sistema no que se atope incorporado o electo, a diferenza doutros lexislativos que optan en todo caso pola incorporación ó Sistema xeral da Seguridade social (16).

Nesta orde de cousas o Parlamento de Galicia ten suscrito coa Seguridade Social, ó amparo da Orde Ministerial do 7 de decembro de 1981, un convenio de data 31 de xaneiro de 1983 segundo o cal se fai cargo da cotización dos deputados que causaron baixa, admitíndose sen problemas as novas incorporacións de deputados que desempeñan os seus cargos con adicación exclusiva. Neste mesmo sentido exténdese a protección ós

(14) Cfr. a recente incorporación do dereito austríaco pola lei federal de 15 de maio de 1997. Vid. Bulletin de L' Union interparlementaire.1/97. 97 Conférence interparlementaire (Séoul) (Informe da Cámara que se poden consultar no libro de Anxo Teixeira Piñeiro: *O Parlamento de Galicia*. Editorial Ir Indo, Vigo, 1988, pax. 55.

(15) Cfr. a recente incorporación do dereito austríaco pola lei federal de 15 de maio de 1997. Vid. Bulletin de L' Union interparlementaire.1/97. 97 Conférence interparlementaire (Séoul, 10-15 abril 1997) páxina 98.

(16) Así o constatan Georges Burdeau e outros: *Manuel Droit Constitutionnel*. L.G.D.J. Paris. 1995. Páx. 563.
Cfr. o seu traballo: "A suspensión dos dereitos interparlementaire (Séoul, 10-15 abril 1997) páxina 98.

funcionarios públicos que pola súa adicación parlamentaria estean en situación de servicios especiais (excedencia segundo a terminoloxía regulamentaria), no que se refire ó pagamento ás cotas de clases pasivas.

Resulta descoñecida no noso ámbito unha garantía económica como a existencia de “axuda dactilográfica” do dereito francés (17) ou as exencións de viaxe e asesores de que gozan os membros doutros Parlamentos, aínda que estas facilidades poden ser prestadas polos grupos parlamentarios respectivos, xa que contan con unha subvención da Cámara que poden asignar a estes cometidos.

III. DEBERES DOS DEPUTADOS

a) Deber de asistencia

De xeito paralelo ó dereito de asistir contéplase a obriga de estar presentes nas sesións do Pleno do Parlamento e das Comisións das que se forme parte. Como xa apuntei ó trata-lo dereito de asistencia, este é un aspecto que se ve moi condicionado pola práctica das substitucións entre membros dun mesmo grupo, que se admite dun xeito moi flexible na Cámara autonómica.

O auto do TC 1227/1988 entende que o deber de asistencia é básico para os deputados e conceptúa coma constitucionais as sancións que poidan impoñerse ós parlamentarios que infrinxan esta obriga, se ben sometidas ós criterios de proporcionalidade e razoabilidade. Este criterio xurisprudencial xerou unha corrente doctrinal (Bermejo Garde) (18) que tende a garanti-lo procedemento a través do que poida eventualmente sancionarse o incumprimento do deber de asistencia, e que merece o meu total respaldo.

O absentismo parlamentario é máis habitual nas sesións plenarias que nas das Comisións, aínda que a diferenciación máis manifesta se produce

(17) Así o constatan Geoges Burdeau e outros: *Manuel Droit Constitutionnel*. L.G.D.J. París. 1995. Páx. 563.

(18) Cfr. o seu traballo: “A suspensión dos dereitos dos membros do Parlamento de Navarra”. *Revista Xurídica de Navarra*, xulio-décembro 1989, nº8, páxs. 327-348.

entre as sesións de control e aquelas que tratan temas legislativos e de impulso. Nas primeiras, ó non ser precisa a votación dos parlamentarios, resulta habitual a presenza dos membros do Goberno ou altos cargos e dos deputados que plantexan a súa pregunta ou interpelación, ausentándose a práctica totalidade dos restantes membros do Órgano. Nembargantes, nas sesións en que se producen votacións, ó non admitirse no dereito parlamentario galego, a figura da delegación do voto, faise precisa a presenza continuada dos parlamentarios incluso para a validez dos acordos adoptados.

Como xa apuntéi noutro lugar, a posibilidade de que os membros da Xunta sexan parlamentarios provoca altos grados de absentismo nos traballos da Cámara por parte destes deputados, fenómeno que polo demais e común en outros Parlamentos como o italiano e que recibe a crítica doctrinal (así G. Recchia) ó entender máis positiva a incompatibilidade nestes casos (19).

b) Deber de “boa conducta”

O Regulamento establece que os deputados están obrigados a axeita-la súa conducta ó Regulamento e a respeta-la orde e disciplina parlamentarias. Non se trata de normas xurídicas imperfectas por canto os artigos 100 e seguintes establecen as sancións que poidan traer consigo os incumprimentos parlamentarios que poidan ter os señores deputados.

Distinta dimensión ten a obriga de respeta-la cortesía parlamentaria posto que nos movemos nun ámbito que só os costumes e prácticas parlamentarias teñen delimitado a pesar de contar cunha importante tradición no constitucionalismo europeo e non ser incorporado nos textos regulamentarios (20). Trátase como sinalóu no seu momento Biscaretti di Ruffia dun “ánimo cabaleiresco”, do respecto ás normas do xogo limpo, que as veces se confunde no noso contexto con prácticas espúreas coma o “pairing”, que posibilita a ausencia concertada de dous deputados da maioría e da oposición para non varia-lo resultado das votacións.

(19) Cfr. G. Recchia: “L’opportunità di accentuare le incompatibilità parlamentari”, *Parlamento* (Rivista di vita politica e parlamentare) n° 10 e 11, outubro-novembro de 1993, páxs 17 e ss. Para o caso galego pode consultarse o meu traballo: “As incompatibilidades dos membros da Xunta e demais altos cargos”. *Dereito* Volume 5, n°1.1996. Páxs. 331 a 353.

(20) Singularmente interesante neste sentido, resulta a obra de Biscaretti di Ruffia: *Le Norme della Correttezza Costituzionale*. Giuffrè- Editore. Milano, 1939.

Unha terceira faceta deste deber de boa conducta é a obriga de non divulga-las actuacións que, segundo o disposto no Regulamento, poidan ter excepcionalmente o carácter de secretas. Trátase das sesións previstas no texto regulamentario no seu artigo 70 e que teñen, como xa se dixo, un carácter excepcional. Na práctica, a publicidade que rixe as actuacións parlamentarias provoca que algúns “acordos políticos” teñan contrariado o texto do Regulamento, producindo sesións públicas que en teoría deberan ser secretas (o caso extremo diuse no debate de certos dictames da Comisión do Estatuto dos deputados no Pleno da Cámara). En definitiva, o Parlamento autonómico de finais de século é tamén un “parlamento de medios”, cos problemas que esto acarrea o poder incurrir no perigo de distinguir nidiamente o politicamente importante do accesorio (21).

c) Deber de “non prevalencia”.

Os deputados autonómicos non poden invocar ou facer uso da súa condición de parlamentarios para o exercicio de actividade mercantil, industrial ou profesional. Trátase dunha obriga xeneralizada nos Parlamentos tanto continentais coma na tradición anglosaxona (22).

Este deber atópase fondamente unido con certas incompatibilidades que foron engadidas tra-la reforma electoral pola Lei 15/1992, en concreto aquelas que teñen relación con actividades de xestión ou dirección ante a Administración pública galega en asuntos que teñan que resolver e que afecten directamente a realización dalgún servicio público ou que estean encamiñados á obtención de subvencións ou avais públicos.

Este mandato non pode evita-lo dato obxectivo da posición privilexiada en que se atopa os representantes públicos, que polas súas relacións e niveis de información gozan dunha preminencia evidente do desenvolvemento do tráfico económico da Comunidade autónoma. Ó meu xuicio só se trata de impedir a publicidade e ostentación do seu estatus de parlamentario no eido das súas actividades privadas.

(21) Cfr. Ulrich Sarcinelli: “¿ Da democracia parlamentaria e representativa á democracia dos medios?”, en *Contribucións. Medios de comunicación e intermediación política*. nº 2/1997. Páxinas 7 a 21.

(22) Así nun ámbito tan alleo ó noso coma o das novas democracias africanas cercanas ó parlamentarismo británico. N.M. Chibesakunda: “Declaring interests” The parliamentary and ministerial code of conduct in Zambia. *The Parliamentarian. Journal of the parliaments of the Commonwealth*. LXXVIII nº 3. Páxina 260.

d) Deber de realizar declaracións de bens e actividades

O inicio do seu mandato os deputados deben presentar unha declaración dos seus bens e daquelas actividades que lles proporcionen ou poidan proporcionar ingresos económicos. O Regulamento galego establece que a citada declaración deberá ser notarial, nembargantes a práctica parlamentaria decántase a prol da admisión da declaración feita nos formularios oficiais, sen necesidade de participación dun fedatario público.

A existencia duns formularios oficiais para consigna-las actividades e bens foi abordada pola Mesa do Parlamento a través da súa resolución publicada no Boletín Oficial do Parlamento do 4 de agosto de 1994. A través desta documentación depositada na Oficialía Maior prodúcese a necesaria “fe pública parlamentaria” que obvia á citada intervención notarial.

A relevancia das declaracións conduce a que o transcendente sexan as actividades en sí e non a potencial produción de ingresos. Nesta liña solicítase que se fagan constar tanto os ingresos actuais como as actividades que poidan xerar ingresos no futuro.

Os prazos que delimitan esta declaración teñen uns efectos moi distintos. Deste xeito a declaración inicial é requisito para adquisición plena da condición de deputado, facéndose necesaria pois a súa presentación antes de que transcurran tres sesións plenarias. Nembargantes a declaración final que o deputado debe presentar dentro do prazo dos trinta días naturais seguintes á perda da condición de parlamentario é raramente respetada no lexislativo autonómico. Neste sentido a norma séptima reguladora do rexistro de intereses da Cámara establece que en caso de incumprimento haberá que atermos ó disposto no artigo 7º do Regulamento, que coma vimos de comentar establece os requisitos para a adquisición plena de deputado. Polo tanto non se soluciona o problema do incumprimento da presentación final da declaración de bens, o non impoñer sanción alguha polo seu incumprimento (23).

(23) Esta práctica é tamén común nas Cortes Xerais a pesar dos reitarados chamamentos da Comisión do Estatuto do Deputado. Así a noticia de Europa Press do domingo 31 de decembro de 1995.

O rexistro de intereses configúrase coma un instrumento no que deberán constar as declaracións de actividades e bens, quedando baixo a dependencia directa do presidente, e posibilitándose o acceso logo da autorización do mesmo oída a Mesa da Cámara. Un réxime de singular rigor é o seguido para as declaracións de bens patrimoniais que somentes poderán quedar a disposición da Comisión do Estatuto dos Deputados e nunca con carácter externo. Así a práctica parlamentaria da IV Lexislatura coñece distintas ocasións nas que as declaracións de bens foron abertas no seo da Comisión de Estatuto en presenza do deputado afectado, e con formulación da acta de comparecencia correspondente ante o letrado da comisión.

e) Deber de observa-las normas sobre incompatibilidades

Trátase dunha obriga que supera o ámbito meramente parlamentario para adquirir relevancia global dentro do sistema político, e así o ten entendido a doutrina italiana (R. Scarciglia) ó ocuparse do debate actual sobre a reforma do sistema de goberno (24).

O dereito parlamentario galego consagra un réxime especial para a Comisión do Estatuto dos Deputados en relación coas restantes comisións parlamentarias. Este réxime é similar ó previsto no Regulamento do Congreso dos Deputados que posteriormente foi abandonado no caso da Cámara Alta, na súa última reforma regulamentaria (25)

A actividade da Comisión consiste en elevarlle ó Pleno as súas propostas sobre a *situación de incompatibilidade* de cada deputado no prazo dos vinte días seguintes contados a partir da plena asunción polo mesmo da súa condición de deputado. Este procedemento prantexou dúbidas que levaron a que o Pleno da Cámara coñecera en algunha ocasión de propostas feitas pola Comisión de Estatuto nas que non se cuestionaba a situación de

(24) Cfr. Roberto Scarciglia: "La ratio delle cause di ineleggibilità: profili ricostruttivi e tilievi critici". *Quaderni Costituzionali*. Anno XVII, n.º2. Agosto 1997. Páxina 356.

(25) Así o artigo 15 do Regulamento do Senado establece que non poderan formar parte da Comisión de incompatibilidades os senadores que a xuício da Mesa poidan estar incursos nas normas relativas a incompatibilidades nin, en calquera caso, aqueles que ocupen postos ou cargos de libre designación do Goberno.

incompatibilidade, producíndose a situación paradóxica de que o Pleno se pronunciase sobre un voto particular (formulado pola minoría) que o Dictame de compatibilidade da Comisión de Estatuto dos deputados contiña.

Nesta actividade fiscalizadora a actuación da Comisión debe ser totalmente repetuosa coa legalidade reguladora das incompatibilidades, de tal xeito que en ningún caso poderá interpretar extensivamente as causas de incompatibilidade previstas na lexislación electoral. Principio éste que polo demáis, e como apunta Barret (26) para o caso estadounidense, é común nos sistemas xurídicos contemporáneos.

Obviamente o funcionamento da Comisión pode producirse ó longo de toda a Lexislatura, o que obriga a calquera deputado a comunica-las alteracións que se produzan na súa declaración formulada para efectos de incompatibilidades. Esta regulación é dificilmente entendible dende a perspectiva do artigo 7 da Lei de eleccións ó Parlamento de Galicia, xa que podería producirse o suposto de que o deputado en situación constitutiva de incompatibilidade tivese que cesar no seu cargo conforme ó previsto na lexislación electoral, mentras que o Regulamento lle otorga o prazo de oito días para optar entre o escano e o cargo incompatible. A solución a este problema debe se-la de otorga-lo prazo de oito días ó parlamentario entendendo que cesa na súa condición de deputado se non exercita a opción no prazo sinalado.

Outra faceta do deber de observar incompatibilidades está constituída coa obriga que ten todo membro do Parlamento que se ocupe directamente no marco da súa profesión ou dunha actividade remunerada, dunha cuestión que é obxecto de debate no Pleno ou nunha Comisión de manifestalo con anterioridade. Realmente esta previsión só rexirá para os supostos nos que se trate un asunto puntual que afecte ó ámbito privado do deputado, posto que precisamente unha das razóns de ser das Comisións parlamentarias é o de permiti-la especialización dos deputados nos sectores da vida social que lle son máis cercanos.

(26) Cfr. Barret, E.L.;Cohen, W. e Varat, J.D., *Constitutional Law. Cases and materials*, The Foundation Press Inc., Westbury (N.Y.), 1989 (8ª edic.), páxs. 147 e ss.

IV. AS PRERROGATIVAS

Neste momento do Estado constitucional resulta indiscutible que as prerrogativas parlamentarias son uns instrumentos creados polo ordenamento en favor das Cámaras, e non como privilexios dos deputados (27). Deste xeito o Regulamento parlamentario galego coñece tres mecanismos de tutela da súa independencia, que a seguir imos comentar.

a) A inviolabilidade

Esta prerrogativa supón que ós deputados, incluso despois de cesar no seu mandato, non se lles pode esixir responsabilidade polos votos emitidos e polas opinións manifestadas no exercicio das súas funcións. A xurisprudencia constitucional delimitou nidiamente o fundamento desta prerrogativa no obxectivo de garanti-la liberdade e independencia a institución parlamentaria, aínda que recoñecendo a súa incidencia negativa no ámbito do dereito á tutela xudicial (STC 243/1988, do 19 de decembro).

O intérprete máximo da Constitución enmarca a súa laboura na tendencia recente (28) que critica a permanencia da inviolabilidade e así delimita o ámbito desta institución decindo que garante a irresponsabilidade xurídica dos parlamentarios polas opinións manifestadas en actos parlamentarios e no seo de calquera das articulacións do Parlamento ou, por excepción, nos actos exteriores á vida das Cámaras que sexan reprodución literal dun acto parlamentario. Trátase en definitiva de asegura-la libre formación da vontade do órgano lexislativo ó que pertencen os parlamentarios (STC 36/1981).

Unha matización importante que debe facerse é a que atingue ó ámbito de actuacións da Comisión do Estatuto dos Deputados en relación coa inviolabilidade dos parlamentarios. É habitual a presentación de solicitudes ante a Comisión solicitando que esta garanta o respecto da inviolabilidade de certos membros da Cámara. A actuación dos membros da Comisión non pode

(27) Cfr. Eloy García: *"inmunidade parlamentaria e Estado de partidos"*, TECNOS, Madrid 1988, pags. 23-24.

(28) Así Fernández Segado, Francisco: "As prerrogativas parlamentarias na xurisprudencia constitucional". Revista das Cortes Xerais. nº 38. 1996. Páxina 16.

ser outra que a de tomar coñecemento dos feitos que se lle comunican e absterse de adoptar resolución algunha, posto que a Comisión non ten conferidas competencias a este respecto.

b) A inmunidade limitada

Os deputados galegos durante o seu mandato non poden ser detidos nen retidos polos actos delictuosos cometidos no territorio de Galicia senón en caso de flagrante delito. O Regulamento Autonómico é respetuoso coa xurisprudencia constitucional que interpretou a ausencia de previsión estatutaria sobre a existencia de suplicatorios como a imposibilidade de introducilos mediante lexislación ordinaria (STC 36/1981, de 12 de novembro). Nesta orde de cousas os parlamentarios autonómicos so gozan un aforamento especial, posto que lle corresponde decidir en todo caso sobre a súa inculpación, prisión, procesamento e xuicio ó Tribunal Superior de Xusticia de Galicia, reservándose á Sala do penal do Tribunal Supremo a esixencia da responsabilidade penal fóra do territorio de Galicia.

c) A salvagarda dos dereitos polo presidente da Cámara

Esta garantía otorgada ós deputados non ven referida, a referencia das dúas anteriores no artigo 11 apartado 3 do Estatuto de Autonomía para Galicia. Consiste en que o presidente do Parlamento, unha vez coñecida a detención ou retención dun deputado, ou calquera outra actuación xudicial ou gubernativa que obstaculice o exercicio da súa función parlamentaria, adopte de inmediato, cantas medidas coide convintes, co fin de salvaguardalos dereitos e as prerrogativas da Cámara e mais dos seus membros.

Resulta difícil de imaxina-las medidas ás que fai referencia o texto regulamentario, posto que en todo caso non poderan supera-las meras xestións para garanti-lo coñecemento da condición de deputado por parte das autoridades que obstaculicen o exercicio das funcións do deputado.

V. A SUSPENSIÓN DOS DEPUTADOS

Un primeiro aspecto suliñable do réxime xurídico da suspensión é o seu ámbito. En efecto, a suspensión afecta ós dereitos e deberes parlamentarios e non á totalidade do “status”, posto que as prerrogativas non se ven afectadas por aquela.

As previsións regulamentarias son moi xenéricas na regulación da suspensión da condición de deputado. Limitáanse a remitirse ós casos nos que conforme ó Regulamento así proceda, ou cando unha sentenza firme condenatoria así o impoña ou cando o seu cumprimento implique a imposibilidade de exercer-la función parlamentaria.

A Lei Orgánica 10/1985, de 23 de novembro do Código Penal veu a delimitar na súa regulación das penas privativas de dereitos o esquema que xenericamente prevé o Regulamento galego. Deste xeito e deixando de lado o contido da sentenza xudicial firme que así o impoña, indirectamente pode producirse a imposibilidade que cause a suspensión no suposto do artigo 29 letra c) do Código Penal: "A suspensión de emprego ou cargo público" e tamén no suposto da letra f) "a privación do dereito a residir en determinados lugares ou acudir a eles" (29).

VI. A PERDA DA CONDICIÓN

O deputado autonómico pode perde-la súa condición por unha serie de causas de carácter taxativo e que veñen de ser perfiladas pola última reforma regulamentaria do 22 de xullo de 1993.

a) Por decisión xudicial firme

Esta resolución pode ou ben anula-la elección ou a proclamación do deputado. A obscuridade da dicción regulamentaria lévame a entender que a anulación da elección está pensando nun suposto das denominadas pola doutrina italiana (30) "inelexibilidade sobrevida", das previstas; no artigo 39 apartado a) do Código Penal: "A inhabilitación absoluta", no artigo 39 apartado b): "inhabilitación especial para emprego ou cargo público, ..., dereito de sufraxio pasivo ou de calquera outro dereito" ou no artigo 39 apartado f): "a privación do dereito a residir en determinados lugares ou acudir a eles".

(29) Réxime xurídico que aparece desenvolto nos artigos 43 e 48 do Código Penal vixente.

(30) Cfr. M. Midiri: "Articolo 65" en: *Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca): Le Camere*. Tomo II, Zanichelli/ Ed. del Foro, Bolonia/Roma, 1986, páxs 91 e ss.

Os supostos citados preséntanse polos autores coma asimilados a outros, que son causa de inexibilidade, e que se aparecen nun momento posterior á adquisición da condición de parlamentario provocan a perda do escano. Así no noso caso, e de conformidade co Tribunal Constitucional, a perda da condición política de galego (31) sería causante da perda da condición de parlamentario, cando o único requisito esixido é o da residencia administrativa nalgún dos concellos de Galicia. Entendo que a competencia para unha declaración deste tipo será asumida pola Sala do Civil e do Penal do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, por ser o foro especial dos parlamentarios autonómicos.

No tocantes á anulación da proclamación do deputado débese pensar nunha resolución da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xusticia de Galicia, que é o órgano competente para coñecer dos recursos contencioso-electorais na nosa Comunidade Autónoma. Segundo o artigo 114.2 da Lei Orgánica de réxime electoral xeral só será posible a posterior interposición posterior dun recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional.

O propio Regulamento autonómico ten en conta esta posibilidade de anulación da proclamación de electos cando prevé a celebración da sesión constitutiva da Cámara, e condiciona as eleccións dos órganos rectorés da mesma á resolución dos oportunos recursos contencioso- electorais.

b) Por falecemento ou incapacitación

Ambas situacións deberán ser feaces á Cámara. Así se esixe que a declaración de incapacidade sexa feita por decisión xudicial firme. O noso dereito apartase aquí de outras tradicións parlamentarias como a inglesa (32) que reservan a declaración de incapacitación para o Pleno da Cámara da que o deputado forma parte, entendendo ceais que se trata dunha cuestión que debe ser valorada técnica e non politicamente.

(31) STC 60/1987.

(32) Cfr.a Mental Health Act de 1959, modificada parcialmente en 1982. Tomado de *O Mandato parlamentario*. Op. cit. supra. Páxina 258.

c) A extinción do mandato

Prodúcese o transcorre-lo seu prazo de catro anos ou disolverse a Cámara, ben polo transcurso de dous meses a partir da primeira votación de investidura sen que ningún candidato proposto obtivera a confianza do Parlamento (artigo 17 in fine da Lei da Xunta e do seu Presidente) ou ben polo exercicio por parte do Presidente da Xunta da potestade de disolución da Cámara (artigo 24 da LXP), sen prexuício da prórroga das súas funcións dos membros titulares e suplentes da Deputación Permanente ata a constitución da nova Cámara.

d) Por renuncia

Debe formularse de xeito expreso por parte do deputado perante a Mesa do Parlamento ou en caso de imposibilidade física perante notario que lle remitirá o correspondente testemuño á Mesa. Esta redacción regulamentaria parece apuntar certo carácter recepticio da renuncia, condicionando os seus efectos a que a vontade do renunciante sexa totalmente palmaria ós ollos do máximo órgano rector da Cámara (en contra de esta opinión maniféstase Morales Arroyo) (33).

A xurisprudencia constitucional nesta materia (STC 81/1994 entre outras) permitiu á doutrina (34) suliñar o carácter de negocio xurídico unilateral e solemne que ten a renuncia. Estas notas non empecen, o meu xuício, á redacción do regulamento galego, que apartándose de outros textos (como o cántabro), pon de manifesto nidamente a importancia da participación da Mesa no proceso de formulación da renuncia.

O citado carácter personalísimo da renuncia sí merece ser encarecido ó trata-lo problema das denominadas “demisións en blanco”, esto é, a

(33) No seu traballo: “A renuncia como medio para finalizar o mandato parlamentario”. Na obra colectiva: *Parlamento e Xustiza constitucional*. Op.cit. supra.Páxina 290.

(34) Juan Cano Bueso defende a posibilidade de que nos casos onde se esixe a realización da renuncia “personalmente”, o Letrado maior da Cámara deba levantar unha acta de comparecencia onde acredite que o renunciante se personou ante o órgano correspondente e manifestou a súa vontade de renuncia-lo cargo. Crf. “A renuncia ó cargo público representativo”. Corts. Anuario de Dereito Parlamentario.1997.nº4 Extraordinario. Páxina 66.

necesaria firma que algúns estatutos de partidos políticos imponen ós seus candidatos, para que no caso de seren elixidos queden á disposición do partido. Trátase, por suposto, dunha práctica totalmente contraria á prohibición constitucional do mandato imperativo prevista no artigo 67.2 da Constitución, e tamén ó propio contido do artigo 23.2 en cuanto garante da posición institucional dos representantes públicos.