

A DISCIPLINA PARLAMENTARIA NO DEREITO GALEGO

Xosé Antonio Sarmiento Méndez*

Universidade de Vigo

I. Introducción

A delimitación que a Constitución española fai no seu artigo 23.2 ó preve-lo dereito de acceso en condicións de igualdade ás funcións e cargos públicos, obriga a determinados condicionantes no estudio das obrigas fundamentais dos deputados, que traerán consigo certas consecuencias na regulación xurídica das sancións polo seu incumprimento.

A disciplina parlamentaria está condicionada non só polo marco constitucional que vimos de referir, senón tamén idea asentada no dereito parlamentario occidental da “cortesía parlamentaria”, que ademais é respectada na práctica do parlamentarismo español dun xeito xeneralizado como vén de referir Cazorla Prieto no seu estudio sobre a oratoria parlamentaria¹.

Por outra banda, de la Peña Rodríguez destacou recentemente que a potestade disciplinaria artículase sobre unha serie de deberes que xeran unhas situacións xurídicas subxectivas e, polo tanto, entendo merecen unha análise de conxunto nas que non só a posición pasiva do deputado debe ser tida en conta, senón a dos órganos encargados da aplicación do ordenamento xurídico, e tamén o propio procedemento previsto neste para a súa aplicación.

Metodoloxicamente parece acertado partir dos deberes que os parlamentarios teñen segundo o Regulamento galego para posteriormente delimitar cales son as medidas disciplinarias que o noso dereito prevé no caso do incumprimento dos citados deberes.

* Letrado do Parlamento de Galicia
Profesor de Dereito Constitucional

1 Así, Cazorla Prieto: *La oratoria parlamentaria*, Espasa Calpe, Madrid 1985, pág. 124.

II. As obrigas dos parlamentarios

O Regulamento do Parlamento de Galicia fixa un precepto xenérico no que se establece unha serie de conductas que integran o que noutro lugar chamei “conducta ideal do parlamentario”².

En efecto, o artigo 100 dispón que durante as sesións do pleno e das comisións os deputados teñen a obriga de respecta-las regras de orde establecidas por este Regulamento, de evitar toda clase de perturbación ou desorde, acusacións ou recriminacións entre eles, expresións inconvenientes ó decoro da Cámara, interrupcións ós oradores sen autorización do presidente, e facer uso da palabra máis tempo do autorizado, como tamén entorpecer deliberadamente o curso dos debates ou de obstruí-lo traballo parlamentario³. Resulta criticable que o noso Regulamento non incorpore de xeito explícito referencia algunha ó fenómeno do obstrucionismo parlamentario, facéndose así necesario interpretar extensivamente algunhas das conductas descritas no citado artigo do Regulamento.

Esta enumeración xenérica das actuacións propias das obrigas dos deputados non merece unha valoración negativa a priori, posto que non podemos esquecer que nos atopamos ante normas de carácter imperfecto, isto é, que non prevén inicialmente sancións para o seu incumprimento. En todo caso, pódese establecer unha clasificación destes deberes de carácter xenérico atendendo ó seu contido:

a) Aquelas regras que tenden á evitación de toda clase de perturbación ou desorde, mediante ó respecto das normas regulamentarias. Atopámonos ante un sometemento abstracto ás disposicións regulamentarias, tendente a asegura-la boa marcha dos procedementos da cámara. A garantía da inviolabilidade do deputado e a liberdade de expresión que este ten asegurada constitucionalmente, preséntanse como límites certos destes condicionamentos regulamentarios, polo que os órganos encargados da súa aplicación vense

2 No meu traballo publicado na Revista Corts nº 9 de 2000, páxs. 317 a 330. Anuario de dereito parlamentario: “Las sanciones por incumplimiento de los deberes de los parlamentarios”.

3 Precepto similar ó establecido no artigo 94 do Regulamento das Cortes Valencianas, 152 do Regulamento do Parlamento de Cataluña, 100 do Regulamento do Parlamento de Canarias, 101 do Regulamento do Parlamento Balear e 76 do Regulamento da Comunidade da cidade autónoma de Ceuta.

obrigados a favorecer a viveza dos debates fronte á aplicación estricta do Regulamento.

b) Disposicións que condicionan ó deputado no seu uso da palabra dende as tribunas. Neste sentido o Regulamento fala da necesidade de evitalas acusacións ou recriminacións, expresións inconvenientes ó decoro da Cámara ou de non facer uso da palabra máis tempo do autorizado. Trátase de conductas que tamén son habituais no noso Parlamento e que só en casos moi excepcionais dan lugar á aplicación das normas de disciplina parlamentaria. De feito, o único caso no que estas conductas deron lugar a un contencioso realmente subliñable é o resolto pola Sentencia do Tribunal Constitucional 169/1995, pola conducta pertinaz do deputado no uso da palabra cando lle fora retirada polo presidente.

c) Existen prescricións regulamentarias que obrigan ós parlamentarios a evitalas interrupcións ós oradores sen autorización e, en xeral, a non entorpece-lo curso dos traballos deliberadamente ou obstruí-lo traballo parlamentario. Debe referirse aquí que na historia do parlamentarismo galego que as conductas obstrucionistas son moi escasas e só se teñen apreciado en relación a concretos procedementos de natureza lexislativa⁴.

Como pode observarse o tratamento regulamentario das obrigas dos deputados estaría fundamentalmente fixado nos preceptos que describen as distintas funcións nas Cámaras e, polo tanto, estes artigos introductorios atinentes á conducta dos mandatarios públicos gozarían dunha eficacia meramente programática. Como veremos, a parte máis criticable da regulación da disciplina parlamentaria será aquela que afecta ó tratamento do aspecto sancionador e ás medidas previstas nos estatutos parlamentarios ó respecto.

III. A sanción consistente na privación dos dereitos dos deputados

Na estrutura das sancións que poden impoñerse ós deputados deben analizarse tres facetas nidamente diferenciadas: as conductas que integran as infraccións, o iter procedimental establecido para a imposición das

4 Especialmente subliñable foi a conducta obstrucionista nos debates que deron lugar á reforma do Regulamento do Parlamento de Galicia na súa versión do 29 de xullo de 1993 (BOPG núm. 435).

sancións e, finalmente, aquelas facultades e dereitos que poden ser obxecto de privación como sanción disciplinaria.

a) As conductas que integran as infraccións

Tanto o incumprimento do deber de secreto por parte dos deputados como a súa ausencia ás reunións da Cámara son supostos nos que o Regulamento do Parlamento de Galicia prevé a posibilidade de privar dos dereitos ós deputados autonómicos.

A primeira das conductas vén xenerada pola falta de discreción por parte do parlamentario no desenvolvemento das súas funcións. Neste sentido debe lembrarse o previsto no artigo 13 do Regulamento que establece que “os deputados están obrigados a axeita-la súa conducta ó Regulamento, ... así como a non divulga-las actuacións que, segundo o disposto naquel poidan ter excepcionalmente de secretas”.

Acerta o noso lexislador autonómico ó desliga-la obriga de respecta-lo segredo da atinente á realización da declaración de bens que noutros parlamentos autonómicos contéplase de xeito conxunto. Nembargantes, a realidade da publicidade parlamentaria é moi diferente da prevista na letra da lei. Na práctica incúmprese de xeito caseque xeneralizado os deberes de segredo, polo que, ó meu xuízo debería de limitarse ó máximo a imposición deste deber a aqueles aspectos que poidan afectar ó honor ou á intimidade das persoas⁵.

Como apuntaba anteriormente, tamén o absentismo está previsto como causa de privación dos dereitos dos deputados. No noso dereito, este absentismo debe darse de xeito reiterado e sen xustificación, debendo consistir en deixar de asistir voluntariamente ás sesións do pleno ou das comisións. Como pode observarse, esixense varios requisitos para que o tipo sancionador quede perfilado, aínda que non é preciso que a ausencia ás sesións das cámaras

5 Entre a abundante bibliografía referida á publicidade parlamentaria, podemos cita-lo traballo de Pedro de Vega: “El principio de publicidad parlamentario y su proyección constitucional”. Revista de estudos políticos, xaneiro-febreiro 1984, páxinas 45 e ss. Tamén J. A. Alonso de Antonio: “El deber de secreto de los parlamentarios”. Revista da Facultade de dereito da Universidade complutense, 1989-1990, núm. 76, páxinas 3 a 26.

sexa reiterada ou notoria, nin tampouco se fixa de xeito nidio o número de sesións que xeneran a infracción absentista⁶.

O Regulamento parlamentario galego singulariza o deber de asistencia respecto ás sesións do Pleno e das Comisións, o que parece lóxico posto que se trata dos órganos fundamentais nos que desenvolve as súas actuacións o parlamentario autonómico. Será polo tanto intrascendente a estes efectos a ausencia do deputado nas reunións doutros órganos da Cámara dos que forme parte e, por suposto, das reunións internas que poida convocar o seu grupo parlamentario.

b) O iter procedemental para a imposición das sancións

O Tribunal Constitucional ten subliñado reiteradamente a necesaria vixencia dos principios xerais do dereito sancionador administrativo e do seu procedemento no ámbito da disciplina parlamentaria, aspecto que se respecta dun xeito moi flexible no dereito positivo galego⁷.

Establécese que a Mesa da Cámara será a competente para a imposición da sanción que consista na privación dos dereitos dos deputados. Esta previsión regulamentaria chirría co principio xeralmente admitido no dereito sancionador que demanda separa-la fase instructora e a sancionadora, encomendándolla a órganos distintos, tal como se establece no artigo 134.2 da Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común. En todo caso, este criterio parece suavizarse na recente xurisprudencia do Tribunal Constitucional no tocante ó procedemento administrativo, ó establecer que neste ámbito non existe unha diferenciación orgánica tan tallante entre acusación, intrucción e decisión, nin unha fronteira tan nidia entre un período de preparación ou instrucción e outro de axuizamento⁸.

6 Noutros casos o absentismo ten xenerado problemas por supostos de discordancia de fondo co sistema político, e así foi tratado por exemplo pola doutrina navarra, Pablo Díaz Lago: "El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo" (artículo 23.2 Constitución Española). Revista de las Cortes Generales núm. 23, 1991.

7 A doutrina respalda esta posición xurisprudencial como pode comprobarse no traballo de Iganacio Torres Muro "La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional". Revista española de derecho constitucional, año X, número 28, xaneiro-abril 1990. Páxinas 219 a 221.

8 Estoume a referir á recente Sentencia do TC 56/1998, do 16 de marzo.

Outro aspecto criticable é a discrecionalidade con que conta a Mesa do Parlamento para fixa-la extensión da sanción a impoñer, que se ve compensada coa necesidade motivación da resolución que poña fin ó procedemento por parte da Mesa da Cámara. Nembargantes, outros aspectos propios das resolucións sancionadoras como a obriga de resolver tódalas cuestións formuladas no expediente, a imposibilidade de aceptar feitos distintos dos fixados no curso do procedemento ou executividade desta unha vez resoltos tódolos recursos que se interpuxeran contra ela, non aparecen contemplados no precepto regulamentario.

Pero sen dúbida, o máis criticable da previsión no tocantes ó procedemento é a ausencia dunha regulación pormenorizada do trámite de audiencia, como un dos dereitos que asiste ó deputado ó que se pretende privar dalgún dos seus dereitos. Na nosa Cámara, a práctica parlamentaria entende aplicable o principio de que ninguén pode ser condenado sen ser oído e, polo tanto, se posibilita a declaración do deputado antes da derradeira decisión da Mesa do Parlamento.

c) As sancións por incumprimento das obrigas

O artigo 101 do Regulamento do Parlamento galego especifica que a Mesa poderá privar ó deputado dalgún ou de tódolos dereitos que se lle conceden nos artigos 8 ó 11 do Regulamento. Dende o punto de vista doutrinal poden citarse dúas grandes modalidades de facultades atribuídas ó deputado: aquelas que lle permiten materiaza-la función parlamentaria, poderíamos dicir que están orientadas a conforma-la vontade do órgano no que se integra, e aquelas ordenadas a garanti-la libre conformación da vontade do deputado⁹.

Un primeiro dereito que pode ser obxecto de privación é o de asistir e integrarse nas comisións. A asistencia pode ademais ser obxecto dunha privación por parte do presidente da Cámara nos supostos establecidos no Regulamento, isto é, cando a presidencia entenda que o deputado debe ser expulsado da reunión parlamentaria de que se trate. Esta modalidade suscita importantes dúbidas respecto ós efectos que pode xerar a eventual victoria no amparo constitucional interposto polo deputado que sexa expulsado pola

9 Así o expresa Juan Cano Bueso no seu Manual Curso de derecho público de Andalucía. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 1998, páxinas 107 e 108.

Presidencia, posto que como no seu momento sinalou Santaolalla López, a imposibilidade de aplicar retroactivamente a decisión do Tribunal Constitucional deixa sen resarcimento ó deputado recorrente¹⁰.

No segundo grupo de dereitos que poden ser obxecto de suspensión destaca a solicitude de información da Administración e dos servicios das Cámaras, a asignación económica, as indemnizacións e axudas de custo e o aboamento de cotas da seguridade social e de clases pasivas, segundo os casos. Este grupo de dereitos de contido económico ultimamente citados non reciben un tratamento uniforme por parte da doutrina, xa que o termo "asignación" pode abranguer somentes a retribución que reciben os parlamentarios (como o entende de la Peña Rodríguez) ou outras percepcións económicas ás que teñen dereito (criterio seguido por García Escudero Márquez)¹¹.

Entendo que o principio de coherencia provocará que segundo a infracción ante a que nos atopemos deberase aplicar unha sanción ou outra, de tal xeito que se garde relación entre os feitos integrantes do tipo da infracción cometida e os dereitos que integran a sanción imposta pola Mesa. O noso Regulamento non prevé expresamente a prohibición de que a sanción poida afectar ó aboamento das cotas da Seguridade Social, é máis, a dicción literal dos artigos comentados respalda esta posibilidade. Nembargantes entendo que o carácter de protección pública que estos dereitos sociais posúen impiden que a Mesa da Cámara sancione con estas medidas ós parlamentarios.

Tratamento independente merece a previsión de que os grupos parlamentarios ós que pertenzan os deputados sancionados sufran na súa subvención grupal unha mingua, consecuencia da sanción imposta ó deputado membro dese grupo. Os mecanismos de funcionamento do legislativo autonómico respaldan esta opción, posto que as infraccións que veño comentando están intimamente relacionadas coa participación nas funcións da Cámara que os grupos parlamentarios protagonizan na actualidade¹².

10 Así, Fernando Santaolalla López "Principio de legalidad y disciplina parlamentaria" (Comentario á STC 169/1995, do 20 de novembro). Revista Española de Derecho Constitucional, ano 16, núm. 47, maio-agosto 1996. Páxinas 293 a 308.

11 Esta polémica doutrinal pode consultarse na obra de Luis de la Peña Rodríguez "Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional". Editorial Comares, Granada, 1998. Páxina 121.

12 Algúns regulamentos autonómicos non refiren a posibilidade de privar a subvención grupal: o artigo 128 do Regulamento xeral do Principado de Asturias, o 98 do Regulamento das Cortes de Castela-León e o 101 do Regulamento do Parlamento de Andalucía.

IV. A sanción da suspensión na condición de deputado

Atopámonos agora nun estadio superior na relevancia da sancións por incumprimento das obrigas dos deputados, xa que esta suspensión implica un plus de penosidade respecto á privación singular dalgún dos dereitos que comentabamos no apartado anterior¹³.

IV.a) Supostos de feito

En primeiro lugar, o Regulamento contempla coma suposto que pode xera-la suspensión temporal na condición de deputado, que cando imposta e cumprida unha sanción prevista nos casos de privación de dereitos o deputado persistira na súa actitude. Trátase da incorporación no dereito parlamentario dun criterio habitual no dereito sancionador administrativo polo que, a reincidencia supón un elemento agravante na cualificación das infraccións administrativas. A matización regulamentaria subliñable vén dada pola esixencia de que a reincidencia se entende nos supostos de que a sanción fose imposta e cumprida por parte do parlamentario, prohibíndose así entender que existe reincidencia cando as infraccións que xeneran a privación de dereitos son reiteradas pero non deron lugar aínda a ningunha sanción que fose cumprida xa polo deputado.

Causa de suspensión é tamén que o deputado porte armas dentro do recinto da Cámara. A "ratio" desta conducta é nidia, xa que os debates e resolucións da Cámara non poden mediatizarse por ningún tipo de condicionamentos externos que violenten a vontade dos seus membros. O noso Regulamento é nese punto xenérico, fuxindo de descrições polo miúdo como fai o Regulamento do Senado.

Tamén pode o deputado ser suspendido na súa condición se se nega a abandona-lo salón de sesións despois de ser expulsado.

Por último, a infracción do Regulamento, orde cortesía ou disciplina incluída a infracción do deber de segredo e a prohibición de facer uso da súa

13 Como sinala Eduardo Mancisidor, a suspensión de tódolos dereitos e prerrogativas dos deputados non é constitucionalmente posible, por derivar directamente da Constitución certos aspectos do seu status. Así, no seu traballo "La sesión constitutiva. El estatuto del diputado", en el reglamento parlamentario: Propuestas de reforma. Cantabria, 2000.

condición de deputado para o exercicio privado, tipifícanse como causa de suspensión na condición de deputado, se ben merecen varias críticas que paso a expoñer.

Primeiramente a inclusión do deber de segredo aparecía xa prevista coma causa de privación de dereitos, o que conduce á posibilidade de que uns mesmos feitos xeren distintas sancións, segundo a valoración que poidan face-los órganos encargados de impoñelas: a Mesa ou o Pleno da Cámara.

Así mesmo, prodúcese unha falta de definición das infraccións particularmente chamativa pola gravidade da sanción que pode imporse. Esta incoherencia vén de ser criticada pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional en relación ó principio de legalidade no ámbito sancionador, pois o noso Alto Tribunal entende que a legalidade supón “a necesaria determinación normativa das conductas e as súas penas a través dunha tipificación precisa, dotada da suficiente concreción na descrições destas”¹⁴.

IV.b) O iter procedimental para a imposición da sanción

A proposta de suspensión temporal do parlamentario atribúeselle á Mesa da Cámara nos primeiros supostos infractorios citados e a Comisión do Estatuto do Deputado no que se refire ó incumprimento das obrigas previstas nos artigos 13 e 14 do Regulamento.

No noso dereito non é preciso regulamentariamente audiencia do deputado incurso no procedemento de suspensión. Trátase dun defecto relevante que obviamente debe entenderse subsanado pola aplicación dos principios xerais do procedemento sancionador e que resulta aínda máis rechamente cando se compara co disposto no dereito comparado que permite incluso, en ocasión, a participación na Xunta de Portavoces no procedemento¹⁵.

O órgano que imporá a sanción de suspensión temporal na condición de deputado é o Pleno da Cámara e en sesión secreta. Ó non establecerse a maioría necesaria para adopta-la decisión entendo que rexe o principio xeral da maioría simple, posto que o quorum reforzado da maioría absoluta resulta

14 Así, aparece recollido no Fundamento Xurídico 5º da STC 372/1993.

15 Aspecto singular recollido no artigo 61 do Regulamento da Asemblea da cidade autónoma de Melilla.

excepcional no noso dereito parlamentario. No debate previo á decisión plenaria os grupos parlamentarios poden intervir por medio dos seus portavoces, sendo curiosa a expresión regulamentaria que obriga á Cámara a "resolver sen máis trámites". Entendo que esta expresión non pode obvia-las necesarias garantías procesais que citei anteriormente.

IV.c) A eficacia externa da resolución do procedemento da suspensión da condición de deputado

Establece o noso Regulamento que se a Mesa da Cámara entende que a causa da sanción é constitutiva de delito a Presidencia lle dea conta ó órgano xudicial competente. Esta regulación resulta redundante respecto ó previsto no artigo 259 da Lei de axuizamento criminal que dispón a obriga de poñer en coñecemento do xuíz ou do funcionario fiscal máis próximo, a perpetración de calquera delito de carácter público.

En todo caso, existe unha polémica doutrinal acerca de si as persoas xurídicas teñen capacidade ou non para exercita-la denuncia posto que os preceptos da Lei de axuizamento criminal parecen referirse exclusivamente a persoas físicas, salvo que a persoa xurídica (no noso caso o Parlamento) fose a directamente ofendida polo delito. Nesta orde de cousas debe terse en conta que a denuncia, segundo a xurisprudencia do Tribunal Constitucional non converte ó denunciante en parte do proceso, e por iso non é preciso que o Xulgado lle notifique ó denunciante o arquivo das dilixencias incoadas con ocasión dunha denuncia¹⁶.

Por último, non se recolle no dereito parlamentario galego referencia algunha á privación da asignación proporcional variable que lles corresponde ós grupos, como así ocorría no caso da privación de dereitos. Esta diferenza no tratamento xurídico non semella xustificada, especialmente tendo en conta que algún dos supostos que xeneran a suspensión poden, no seu caso, ser causantes da privación de dereitos.

¹⁶ Así se recolle na Sentencia do Tribunal Constitucional de 3 de novembro de 1987, que cita os autos 132/1981 e 739/1986, así como a Sentencia dese mesmo Tribunal nº 115 de 1984.