

AS PRERROGATIVAS DO PARLAMENTO DE GALICIA

Xosé Antón Sarmiento Méndez*

Letrado do Parlamento de Galicia

1. INTRODUCCIÓN

A democracia contemporánea necesita partir de certos puntos de confluencia ou definicións consensuadas que permitan construír todo o seu funcionamento. Christopher Lord¹ denomina a estes presupostos “demos”, ou condicións de pertenza a unha democracia, especificando entre elas a determinación dos que deben ser os actores democráticos e o seu papel, o que deben facer. Nesta orde de cousas é na que debo centrar o problema das prerrogativas das Cámaras e máis concretamente as prerrogativas que constitucionalmente e estatutariamente se lle recoñecen ao Parlamento de Galicia.

As Cámaras parlamentarias precisan, para poder desenvolver as súas funcións de carácter representativo, dunhas prerrogativas que teñen por fin proporcionar ós que obtiveron a representación do pobo as atribucións e garantías precisas que eviten interferencias. Historicamente, como lembra Arndt² estas prerrogativas están vinculadas ás liortas entre poderes, tan habituais na fase de formación do Estado constitucional, e trataban de asegurar sen riscos que a actuación das Cámaras fose libre.

Na actualidade algunhas destas garantías son de difícil entendemento pola opinión pública, pois os conflitos que poidan producirse entre os poderes públicos moi rara vez poden afectar á liberdade do Parlamento. Ademais hoxe podemos presumir da existencia dun Poder xudicial que, con todas

* Profesor da Universidade de Vigo.

¹ Deste xeito se manifesta no seu traballo “Demos y Democracia en la Unión Europea” do que manexo o exemplar mecanografiado presentado ás xornadas organizadas pola Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. 2005.

² Klaus Friedrich Arndt: *Autonomes Parlamentsrecht*. Berlin. 1996. Páxina 50.

as súas carencias, é a máxima garantía para o funcionamento regular das institucións e a interdición da arbitrariedade prevista constitucionalmente. En todo caso, o exame do principio de separación de poderes confirma que na Constitución non se determina un exhaustivo equilibrio institucional³ senón que a existencia de interferencias ou inxerencias interorganicas é relevante, e polo tanto a independencia do Parlamento sempre será relativa.

Como teréi ocasión de documentar existen certas prerrogativas parlamentarias que en determinadas ocasións tenden a ser presentadas como privilexios, singularmente as coñecidas como prerrogativas individuais dos deputados. Pois ben, unha correcta comprensión destas institucións leva a entendelas coma defensas coas que conta a Cámara para a tutela da súa función constitucional, e polo tanto como creacións do Dereito irrenunciabes por parte do parlamentario individual. Trátase, como apuntan Aguiló, Sevilla e Visiedo⁴, de prerrogativas atribuídas non só ás Cortes Xerais senón tamén a todos os Parlamentos autonómicos, e iso porque reafirmando unha opinión que comparto, “non cabe aplicar un distinto criterio ó referirse á autonomía das Cortes Xerais e á dos distintos Parlamentos autonómicos”.

2. A AUTONOMÍA NORMATIVA

A Constitución española reconece esta autonomía ou prerrogativa de xeito explícito no artigo 72.1 ó afirmares a facultade de que gozan as cámaras de normar o seu propio funcionamento mediante a aprobación do seu regulamento. Pero no Estado español existen outros Parlamentos, os autonómicos, que tamén teñen espertado o interese da doutrina⁵, por canto poden tamén aprobar os seus regulamentos de xeito autónomo e defendelos ante o Tribunal Constitucional.

No caso galego o acercamento a análise das fontes do dereito parlamentario galego supón partir da constatación de que as súas orixes formais

³ Mariano García Pechuán: *El Derecho de Autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes*. Temas de las Cortes Valencianas. Valencia, 2001. Páxina 134.

⁴ “Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano”. *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate. 1986. Páxina 199.

⁵ Cfr. Roa Martínez, J.: “Autonomía y poder legislativo regional”. *Las Cortes Generales. Volume III*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1987. Páxinas 2073 a 2093.

superan o estrito ámbito do regulamento da Cámara, para asumir que este concreto sector normativo está dotado dunha flexibilidade propia que lle dota de certa complexidade e autonomía. Esta flexibilidade maniféstase en primeiro lugar no plano fáctico, por canto os cambios do Dereito aplicable no Lexislativo autonómico son moi importantes pola práctica do desenvolvemento dos debates, quebrando en ocasións manifestamente a xerarquía normativa (coma por exemplo aconteceu no caso do tratamento das conclusións de Comisións de investigación nas sesións plenarias públicas que se teñen celebrado, a pesares da dición literal do artigo 69.2^a do RPG que impide a publicidade nestes casos).

Por outra banda, tamén a flexibilidade maniféstase “de iure”, xa que o noso Regulamento coñece cambios importantes, froito das transformacións da vida política autonómica que afectaron a materias tan relevantes coma o debate presupostario⁶, levando a unha simplificación extrema a súa tramitación.

O ordenamento parlamentario galego insírase no dereito estatutario e constitucional (así o indica entre outras a sentenza do T.C. 97/2002), de tal xeito que a súa práctica pode mudar o texto estatutario dun xeito moi relevante, como así aconteceu co artigo 12. 4 *in fine* do Estatuto de Autonomía de Galicia no tocante á participación dos grupos parlamentarios en tódalas comisións parlamentarias en proporción ó seu número de membros.⁷ Asimesmo hai que recoñecer que o *desideratum* constitucional da centralidade do Parlamento nas funcións lexislativas ten quebrado, de tal xeito que, tal e como sinala Jimena Quesada⁸, a dirección suprema da política descansa na práctica no goberno e no seu Presidente, e isto especialmente en contextos políticos de partido dominante como os que viviu a nosa Comunidade ó longo de máis de quince anos.

⁶ Así, na nova redacción do Regulamento da Cámara adoptada na reforma de 22 de xullo de 1993 (BOPG núm. 435, do 29 de xullo de 1993, DOG núm. 182, do 21 de setembro de 1993).

⁷ Esta modificación tácita dos textos constitucionais teñen sido postas de manifesto por Tosi no seu traballo “Modificazioni tacite della Costituzione, attraverso il diritto parlamentare”. No lexislativo autonómico o cambio na fixación de membros nas comisións parlamentarias provoca disfuncións proporcionais na cuota correspondente a cada grupo parlamentario segundo o número que se fixe en cada lexislatura. Ademais o Regulamento dispón que certas Comisións teñan composición paritaria, en clara disconformidade coa previsión do artigo 12.4 do Estatuto.

⁸ *Dirección Política del Gobierno y técnica legislativa*. Temas clave de la Constitución española. Tecnos. 2003. Páxina 325.

A substancialidade⁹ do dereito parlamentario galego é un dato incuestionable, xa que supera abondo o contido simplemente adxectivo ou procesual das normas políticas básicas, posto que as súas disposicións constitúen en moitas ocasións o cerne da democracia mesma. Pensemos en aspectos como a presenza do Goberno ante a Cámara, e singularmente a do presidente do Executivo, que veñen sendo un dos motivos recorrentes do debate político dende a reforma regulamentaria de 1993 ate a actualidade¹⁰.

Unha última circunstancia que condiciona o tema que me ocupa é o da escasa constitucionalización do dereito parlamentario autonómico. No caso galego prodúcese unha tendencia común no dereito parlamentario continental¹¹, que a diferenza do dereito parlamentario propio dos países nórdicos, contén poucas referencias constitucionais e estatutarias a aspectos parlamentarios. Ó meu xuízo sería conveniente que algunhas das normas básicas das regras do xogo parlamentario quedaran fixadas no texto do Estatuto de Autonomía, integrante do bloque de constitucionalidade, para que así non puidesen ser facilmente modificadas polas continxentes maiorías parlamentarias que se crean no seo da Cámara.

Pasarei de seguido a enumerar sucintamente as principais fontes normativas que o dereito parlamentario galego coñece, facendo unha referencia máis pormenorizada a aquelas que aportan un caudal máis relevante para o coñecemento das actividades propias da Cámara.

⁹ É coñecida a opinión dalgúns constitucionalistas coma Negri que defenden o carácter orgánico ou procesal do dereito parlamentario, cunha visión que non é propia de sistemas políticos democráticos como o noso. Cfr. Guglielmo Negri: "Il Diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico". (No libro "Schritti in onore de Gaspare Ambrosini", t. II). Dott. A. Giuffrè Editore. Milano, 1970, páx.1414

¹⁰ Nesta mesma liña se pronuncian autores como Blanco Valdés e Portero Molina no seu estudio introdutorio á edición da *Lexislación Básica da Comunidade Autónoma de Galicia*. Editorial Tecnos. Madrid. 1994. Páxs. 9 e ss.

¹¹ Aspecto que destaca Martínez Elipe no seu recente tratado: *Introducción ó Dereito Parlamentario*. Ed. Aranzadi. Pamplona 1999. Páx. 115. Se ben este autor móstrase partidario de encadrar o "tipo nórdico" dentro do latino ou continental, pola maior proximidade conceptual fronte ó sistema anglosaxón. Estas demandas de incorporación do dereito parlamentario ao Estatuto plásmanse en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*. Xosé Antón Sarmiento Méndez (Coordenador). Universidade de Vigo. 2005.

2.1. A Constitución

O estado das autonomías que deseña a Constitución española de 1978 perfila algúns criterios do funcionamento do sistema parlamentario autonómico. Así, o artigo 152 da Constitución contén tamén algúns datos sobre tres aspectos do lexislativo galego que son:

- a) a referencia ó sistema electoral,
- b) a necesaria extracción parlamentaria do presidente da Xunta e,
- c) a responsabilidade política do presidente e dos membros do Consello do Goberno perante o Parlamento.

Cabería preguntarse se este “*minimum constitucional*” é respectuoso por unha banda coa autonomía competencial, e por outra coa autonomía institucional propias da Cámara galega. Ó meu xuízo sería máis atento ca autonomía da Cámara a atribución da liberdade necesaria ós Estatutos de autonomía para que estes fixaran os criterios que considerasen máis oportunos no deseño dos seus respectivos parlamentos¹².

Deixando de lado estas previsións “estáticas” do artigo 152, sen dúbida é o artigo 23.2 da CE o que contén os principios máis relevantes e de maior potencialidade no referente ó papel representativo dos parlamentarios autonómicos. Será precisamente en aplicación deste precepto cando o Tribunal Constitucional teña desenvolto a súa importante laboura interpretativa da Carta Magna en relación ó lexislativo autonómico. Deste xeito, quero deixar constancia da inexistencia no caso galego de sentencias do Tribunal Constitucional en relación a eventuais recursos de inconstitucionalidade fronte ó Regulamento parlamentario autonómico. Nembargantes, si existen numerosas sentencias e autos do Tribunal que, recaídos en diferentes recursos de amparo, veñen de integrar o ordenamento parlamentario galego en materias tan diversas como o xuramento dos deputados, as sancións impostas a estes, as causas de extinción das comisións de investigación e as convocatorias de sesións extraordinarias entre outras.

¹² A doutrina española maniféstase a favor de extaer consecuencias da distinta importancia política da Constitución e dos Estatutos de Autonomía, derivando de elo a ausencia de contido programático ou material dos Estatutos, e limitándoos ó ámbito de organización das Comunidades autónomas. Así García de Enterría e T. Ramón Fernández: *Curso de Dereito Administrativo*. 3ª Edición, Civitas. Madrid, 1982. Páx. 261.

Distinta consideración merece a opinión de autores como Lavilla¹³ que non dubidan en interpretar ó silencio constitucional en algunhas materias coma fonte do dereito parlamentario. En efecto, existen determinados supostos nos que o silencio do texto da Constitución pode interpretarse, en unión de certas esixencias derivadas de principios constitucionais, como expresivo dunha regra prohibitiva.

En todo caso coincido coa opinión de Marco Marco¹⁴ no sentido de que o dato de que na Constitución non se indique expresamente que os Parlamentos autonómicos gozan de autonomía parlamentaria non impide a que contén con tal atributo, pois tal carácter debe entenderse como consubstancial aos Parlamentos, cando menos nun sistema de división de poderes coma o noso.

2.2. O Estatuto de Autonomía

Ademais dos principios constitucionais, o Dereito parlamentario de Galicia está condicionado pola norma institucional básica, o Estatuto de Autonomía. Muñoz Machado¹⁵ é moi gráfico ó respecto cando indica que á potestade de autonormación das Cámaras autonómicas, expresada fundamentalmente nos seus regulamentos, impóñense, dende logo, as determinacións da propia Constitución e, especificamente, as contidas nos propios Estatutos de Autonomía.

Como é ben sabido conforme ó artigo 147 o Estatuto de autonomía é a norma institucional básica da nosa Comunidade Autónoma. En concreto, a Sentencia do TC núm. 89/1984, do 28 de setembro, interpreta o apartado c) do citado artigo como unha reserva estatutaria relativa, é dicir,

¹³ Así J.J. Lavilla: "As fontes supralegais do Dereito parlamentario", no volume colectivo sobre *As fontes do Dereito parlamentario*. Parlamento Vasco. 1996. Páx. 64 e 65. Partindo deste tipo de argumentacións o autor conclúe a inadmisibilidade das mocións de reprobación individual dos ministros, aspecto que non considero acertado no caso galego pois as proclamacións xenéricas de responsabilidade política existentes no Estatuto de Autonomía e na lei da Xunta e o seu Presidente posibilitan a súa tramitación na Cámara galega, sen perxuízo da súa dimensión exclusivamente política, esto é sen efectos xurídicos inmediatos sobre o status do conselleiro.

¹⁴ No seu libro: *El Reglamento Parlamentario en el sistema de fuentes de Derecho*. Temas de las Cortes Valencianas. 2000. Páxina 58.

¹⁵ *Derecho Público de las Comunidades autónomas*. Tomo II. Civitas. Madrid. 1984. Páxina 56.

coa posibilidade de remisión a unha lei autonómica para a regulación de certas cuestións alí citadas¹⁶.

Sen dúbida que é o capítulo 1º do Título I do Estatuto o que delimita con máis concreción os aspectos atinentes ó dereito parlamentario galego, levando a cabo como sinalan para o caso catalán Pitarch, Folchi, Ferret y Vintró¹⁷ un labor que deixa para o Regulamento un papel simplemente executor e de escasa innovación xurídica.

Así e sen ánimo exhaustivo podemos enumerar as principais facetas recollidas no Estatuto de Autonomía.

a) Respecto ás funcións da Cámara, se conteñen no artigo 10 do Estatuto, se ben se atopan desenvoltas por outros textos legais como o Decreto Lexislativo 1/1999, do 7 de outubro, que contén o texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario, ou a lei reguladora da Xunta e do seu presidente de 22 de febreiro de 1983¹⁸.

Independentemente da cláusula residual contida no apartado b) do citado artigo 10, non se conteñen referencias explícitas a outras funcións parlamentarias que non están no Estatuto, como poden ser as que afectan ás designacións plenarias ou de comisión dos titulares de distintos órganos autonómicos.

b) Tamén se regulan determinados aspectos do dereito electoral e da duración da lexislatura, que se fixa nun prazo máximo de catro anos, así mesmo, establécese a circunscrición electoral provincial e unha reserva de lei en materia electoral para a regulación dos procedementos propios das consultas populares .

c) Establécense os criterios básicos do status dos parlamentarios e a prohibición de mandato imperativo. Como é ben sabido a inmunidade

¹⁶ Tal é o caso na Comunidade galega da sede das institucións parlamentarias, que como é ben sabido non se delimitan polo texto estatutario senón que vén fixado pola Lei 1/1982 do 24 de xuño, de fixación da sede das institucións da Comunidade Autónoma de Galicia.

¹⁷ "El principio de autonomía parlamentaria en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas". *III Jornades de Parlaments Autònoms*. 1985. Corts Valencianes. Valencia. 1986. Páxinas 13 a 61.

¹⁸ Para un estudio das relacións nos procesos normativos entre o Executivo e o Parlamento pode consultarse o meu traballo: "Notas sobre a natureza e composición da Xunta de Galicia á luz da jurisprudencia constitucional". *Revista Galega de Administración Pública*. nº 34. maio-agosto 2003. Páxinas 215 a 233.

recollida no ámbito autonómico é limitada, e non implica á necesidade de suplicatorio para procesamento dos deputados. Esta solución tense presentado a posteriori como axeitada á doutrina moderna que critica a práctica inmunidade absoluta de certas decisións políticas do noso entorno¹⁹.

d) Proclámase a autonomía parlamentaria nos distintos planos (organizativa, normativa e orzamentaria), o que como sinala Corno Caparrós²⁰ supón o recoñecemento de que os Regulamentos parlamentarios autonómicos participan da mesma natureza e razón histórica que os Regulamentos parlamentarios estatais. Ademais se establece a necesidade de funcionamento en pleno e comisións, e a existencia de sesións ordinarias e extraordinarias.

e) Conságrase estatutariamente o papel dos grupos parlamentarios ó dispor a participación destes nas funcións da Cámara e o seu dereito de estar presente nas distintas comisións.

f) No tocante ó procedemento legislativo fíxase a publicidade do mesmo e os medios de control da constitucionalidade das leis autonómicas. Nembargantes non hai reservas estatutarias mínimas en materia de control para a garantía institucional do rol da oposición parlamentaria que, ó meu xuízo, serían precisas para evitar os eventuais abusos dos gobernos que contén con maioría absoluta no legislativo.

g) Se establece a existencia das institucións do Valedor do Pobo (artigo 14 do Estatuto de Autonomía) e do Consello de Contas de Galicia (artigo 53 do mesmo texto legal).

h) Outórgase un especial tratamento á elección do presidente do Executivo e os medios con que conta o Parlamento para a esixencia da súa responsabilidade política. Atribúeselle a esta cuestión un artigo específico dentro do capítulo 2º, regulador da Xunta e do seu presidente.

¹⁹ Singularmente crítica se manifesta en relación con casos como o italiano. Cfr. Miguel Azpitarte Sánchez: "Las estrategias del populismo. Comentario a la Sentencia 24/2004 de la Corte Constitucional italiana sobre la inmunidad del Presidente del consejo de ministros". *Revista española de Derecho Constitucional*. Nº71. 2004. Páxinas 339 e seguintes.

²⁰ "El Reglamento parlamentario. Especial referencia a los reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas". *Organización Territorial del Estado (Comunidades autónomas)*. Volume I. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1984. Páxina 643.

2.3. A lei

Este instrumento normativo preséntase historicamente²¹ como pouco axeitado para a regulación do dereito parlamentario. É clásica a cita de Miceli para quen a lei é a fonte do dereito que se atopa en menos harmonía co dereito parlamentario²², debido basicamente ó carácter flexible e espontáneo que ten o ordenamento xurídico das Cámaras.

No noso Estado autonómico dúas clases de leis poden afectar a regulación xurídica do Parlamento galego: as leis estatais e as leis autonómicas.

2.3.1. Leis autonómicas

Teñen grande importancia en aspectos tales coma o da composición do Parlamento, que veñen de ser regulados pola Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ó Parlamento de Galicia, que foi reformada pola Lei 15/992, do 30 de decembro e pola lei 12/2004 de 7 de decembro. Neste senso opino que a lei galega non respecta a máxima latina *simplicitas legum amica* e se extralimita nas súas competencias ó tratar aspectos coma as incompatibilidades dos parlamentarios autonómicos, aspecto que por exemplo a lei estatal non aborda seguindo unha boa técnica lexislativa, pois é unha materia de natureza máis intraparlamentaria que electoral. Este tipo de invasións competenciais non implica segundo Punset unha superioridade formal do Regulamento parlamentario sobre a lei senón que confirma simplemente a inferioridade da lei fronte á Constitución ou o Estatuto de autonomía que foron os que estableceron a reserva²³.

No plano das relacións institucionais son subliñables a Lei 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente, reformada pola Lei 11/1988, do 20 de outubro, e a Lei 12/1989, do 4 de outubro. Así mesmo, a Lei reguladora do Consello de Contas do 24 de xuño de 1985, que contén a descrições das funcións deste organismo en relación coa Cámara; dun xeito moi parello ó que ocorre coa Lei 6/1984, do 5 de xuño,

²¹ Así o sinala L. M^a. Díez Picazo na súa aportación: *A autonomía administrativa das Cámaras Parlamentarias*. Zaragoza. 1985. Páx.33.

²² Miceli, *Principii di Diritto Parlamentare*. Milán, 1918, págs. 9 e 10.

²³ Punset Blanco, Ramón. "La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español". *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*. Da Silva Ochoa (Coordinador). Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1996. Páxina 75.

do Valedor do Pobo, reformada pola Lei 3/1994, do 18 de xullo. Estas últimas crean ademais Comisións parlamentarias de relación da Cámara coas respectivas institucións, aspecto que é admitido pola doutrina²⁴ (así Aragón Reyes) sempre e cando a lei se limite á creación da Comisión e non tente tamén de organizala.

No tocante ós procedementos lexislativos, é igualmente moi relevante a Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular, que vén a completar as disposicións regulamentarias atinentes á elaboración das leis, fundamentalmente na fase preparlamentaria.

Nos procedementos de control e impulso é fundamental o Decreto lexislativo 1/1999, do 7 de outubro, que contén o texto refundido da Lei de réxime financeiro e presupostario, na regulación de información trimestral das modificacións orzamentarias acordadas pola Xunta. Igualmente, varias leis sectoriais regulan a tramitación de plans e programas en sede parlamentaria, como a Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, a Lei 7/1996, de 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal ou a 9/2004 do 10 de agosto de Seguridade industrial, entre outras.

Por último, a lexislación autonómica afecta á materia parlamentaria en diversos procedementos de designación de cargos. Deste xeito, pode citarse a Lei de creación da Compañía da Radio Televisión de Galicia, de 11 de xullo de 1984 ou a lei 1/2003, do 9 de maio dos Consellos sociais do sistema universitario de Galicia (actuacións do Pleno da Cámara), a lei 2/2003, do 22 de maio do Consello galego de universidades ou a reguladora do sistema bibliotecario galego (designacións por parte da Comisión de Educación e Cultura), que conteñen especificacións acerca da designación de candidatos para certos órganos colexiados da Comunidade Autónoma. Como pode comprobarse o ámbito que ocupan as distintas leis galegas vén a confirmar a opinión de Embid Irujo²⁵ que entende normal, no caso autonómico, que a lei territorial poida entrar en materias tradicionalmente reservadas ao Regulamento, ou que incluso, se prevea expresamente polos Estatutos esta intervención da lei”.

²⁴ Cfr. Manuel Aragón Reyes: “As fontes do dereito parlamentario”. No vol. *As fontes...* cit. supra. Páx. 44.

²⁵ No seu libro, *Los Parlamentos Territoriales*. Tecnos. Madrid. 1987. Páxina 71.

2.3.2. *Leis estatais*

En primeiro lugar deben referirse aquelas normas dictadas polo Estado que integran normativa básica nas materias antes citadas e que dende logo son de aplicación ó ordenamento parlamentario de Galicia. Deste xeito son de aplicación ó noso Parlamento leis como a 5/1985, do 19 de xuño, de Réxime Electoral Xeral e as súas modificacións e a Lei orgánica 3/1984, do 26 de marzo, de Iniciativa Lexislativa Popular.

Singular transcendencia para o ordenamento parlamentario galego ten a lei orgánica do Tribunal Constitucional do 3 de novembro de 1979, pois prevé o control de constitucionalidade dos regulamentos parlamentarios (artigo 27), a participación parlamentaria nos recursos de inconstitucionalidade e tamén a substanciación dos conflitos de competencias nos que pode tomar parte o Parlamento (artigo 59).

Outros aspectos concretos do funcionamento da Cámara vense recollidos de xeito incidental en leis orgánicas como a que aprobou o Código Penal. Este texto contempla nos seus artigos 493 e seguintes algúns aspectos atinentes ó status dos parlamentarios autonómicos, e no artigo 502 a garantía penal do funcionamento das comisións de investigación. De xeito semellante a lei orgánica de axuízamento criminal establece prerrogativas no tocante ó estatuto dos presidentes do Parlamento nos seus artigos 412, apartados 5.º e 6.º e algúns outros acerca da inviolabilidade parlamentaria que se conteñen nunha interpretación extensiva do seu artigo 548.

Trátase, como comenta Jiménez Asensio²⁶, de regulacións que se atopan en zonas normativas a cabalo das propias do regulamento parlamentario e da intervención legal, o que leva a este autor a definilas como zonas de penumbra nas que se dubida acerca da existencia ou non dunha reserva implícita da Constitución ou do Estatuto de Autonomía en favor do regulamento.

2.4. O Regulamento

O Regulamento da Cámara galega intégrase nos de tipo continental caracterizados por seren uns textos ordenados e sistemáticos reguladores

²⁶ "La ley como fuente del Derecho Parlamentario". *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*. Da Silva Ochoa (Coordinador). Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1996. Páxinas 170-171.

do funcionamento e organización do Parlamento. Como apunta R. Punset²⁷ estamos ante unha norma primaria do ordenamento autonómico que se integra na categoría das normas con valor de lei. Con esta afirmación coincide coa doutrina que abandona as vellas teorías segundo as que, baixo ningún concepto, os regulamentos parlamentarios podían acadar o valor de norma xurídica substancial.

Non é este o momento de tratar o complexo problema na natureza xurídica do Regulamento parlamentario, pero si de lembrar con Balladore Pallieri²⁸ a liberdade con que conta o mesmo para disciplinar todas as cuestións que afectan ó Lexislativo, liberdade que atopa no noso caso a limitación da importante reserva estatutaria contida no artigo 12 apartado 4 en relación a unha serie de materias propias desta norma: o número mínimo de deputados para a formación dos grupos parlamentarios, a intervención destes no proceso lexislativo e as funcións da xunta de portavoces. Este mandato estatutario foi cumprido polo texto do Regulamento do Parlamento de Galicia publicado no Boletín Oficial do Parlamento núm. 150 do 1 de setembro de 1983 modificado polos acordos adoptados polo Parlamento os días 22 de xullo de 1993 e catro de outubro de 1994²⁹.

A posibilidade da reforma do Regulamento está contemplada na súa disposición derradeira segunda, na que se prevé que se tramitará polo procedemento establecido para as proposicións de lei de iniciativa do Parlamento, e que a súa aprobación requirirá unha derradeira votación de totalidade por maioría absoluta. Esta previsión regulamentaria ven a ser matizada pola existencia das resolucións supletorias e interpretativas do Regulamento que poñen de actualidade as teorías clásicas de Hatschek³⁰ en relación coa posibilidade de cambiar as disposicións regulamentarias sen

²⁷ Ramón Punset: "A posición dos Regulamentos parlamentarios no ordenamento español". Na obra *As fontes...* cit. supra. Páx 72. Tamén Juan Cano Bueso. "A propósito del Reglamento del Parlamento de Andalucía: una reflexión sobre su naturaleza jurídica". *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Volume II*. Parlamentos Vasco, catalán, gallego y andaluz. Granada. 1984. Páxina 864.

²⁸ Así, Balladore Pallieri: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1976, páx. 240.

²⁹ Os textos regulamentarios citados poden consultarse no Diario Oficial de Galicia núm. 4 do 7 de xaneiro de 1984, no Diario Oficial de Galicia núm. 182, do 21 de setembro e no Diario Oficial de Galicia núm. 3, do 4 de xaneiro de 1995.

³⁰ Hatschek, J. *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches. Volume I*. Leipzig. 1915. Páxinas 39 a 45.

seguir os estrictos vieiros da reforma, introducindo así a difusa configuración da dispoñibilidade do Dereito parlamentario.

2.5. Acordos dos órganos rectores

Conforme ó artigo 30.1.^a do regulamento parlamentario correspóndelle á Mesa da Cámara a función de interpretar e suplir o Regulamento, se é o caso, nos supostos de dúbida ou omisión. Esta competencia dos órganos rectores esperta problemas posto que, como sinalou Pau i Vall³¹ para o caso catalán, non é doado distinguir en ocasións as normas que derivan da función interpretativa daquelas outras que son consecuencia do exercicio da función supletoria.

As Sentenzas do Tribunal constitucional 226 e 227 do 29 de novembro de 2004³², relativas á disolución anticipada da comisión de investigación sobre a catástrofe do Prestige teñen revolucionado o entendemento do ámbito de admisibilidade das resolucións ou acordos supletorios ó limitar dun xeito substancial o seu obxecto.

En primeiro lugar interesa subliñar que o Tribunal constitucional reafirma nestas sentenzas que o procedemento procesualmente correcto para impugnar as resolucións ou acordos supletorios é o recurso de amparo, e non o recurso de inconstitucionalidade como mantiña nunha liña xurisprudencial inicial. Se ben isto é así tan só cando se ocasione unha lesión real e efectiva, de tal xeito que soamente as normas supletorias que sexan autoaplicativas poderán ser impugnadas, ou no seu caso os actos de aplicación das citadas normas que non teñan carácter autoaplicativo³³.

Pero sen dúbida a aportación máis rechamante desta nova doutrina constitucional estriba na vertente substantiva, no que podemos denominar

³¹ F. Pau i Vall: "As normas intraparlamentarias e o recurso de amparo constitucional (comentario a STC 44/1995). No volume colectivo *Parlamento e Xusticia Constitucional*. IV Xornadas da Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Ed. Aranzadi. 1997. Páx. 411.

³² Para unha explicación do proceso de extinción da comisión anterior ás sentenzas pode consultarse o meu traballo: "La extinción de comisiones de investigación por causas objetivas". *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Nº 10. Xuño de 2004. Páxinas 215 a 225.

³³ Doutrina que pode confrontarse no utilísimo libro de Alberto Arce Janáriz: *El Parlamento ante los Tribunales*. *Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*. Thomson-Aranzadi, 2004. Páxinas 51 e seguintes.

con Pardo Falcón, “os límites da interpretación do Regulamento parlamentario”. O Tribunal Constitucional lembra que as normas internas dictadas co obxecto de interpretar ou suplir o Regulamento atopan o seu límite no Regulamento mesmo que interpretan ou suplen. Deste xeito e no caso concreto da posibilidade de establecer una causa de extinción de comisións non permanentes por causas obxectivas o Tribunal chega a conclusión de que se está a modificar o Regulamento sen respectar o procedemento previsto no regulamento da Cámara para elo.

Esa conclusión do intérprete da Constitución deriva dunha violación do artigo 23.2 da carta magna posto que se estaría a innovar o ordenamento parlamentario sen o citado respecto do procedemento. Ademais o Tribunal procede a unha definición da lagoa xurídica que pode dar lugar a unha resolución ou acordo supletorio, entendendo que se dá “cando o contido normativo que se considera en falla pode dalgún xeito considerarse implícito en previsións normativas expresas dotadas dun contido equivalente”. En este sentido entende que o contido do artigo 50 do Regulamento non brinda marxe algunha para operar coa técnica das lagoas, e polo tanto non admite a entrada en escena do acordo supletorio senón que existe expresamente a reforma regulamentaria³⁴.

No exercicio da competencia regulamentaria téñense dictado acordos interpretativos, entre os que entendo deben destacarse pola súa vocación permanente:

1.- Resolución da Mesa do Parlamento, do 17 de abril de 1984, sobre o artigo 150.1 do Regulamento da Cámara, relativo ó prazo de substanciación das interpelacións.

2.- Acordo da Mesa e da Xunta de Portavoces do Parlamento, do 22 de novembro de 1984, e da Deputación Permanente, do 22 de xaneiro de 1985, sobre os criterios para ordenar a elección dos membros do Consello de Administración da Compañía de Radio-Televisión de Galicia.

3.- Resolución da Mesa do Parlamento, do 11 de abril de 1986, sobre os artigos 44.1 e 143.1 do Regulamento da Cámara, relativa á delegación

³⁴ A conclusión contraria chega o Tribunal con motivo dos recursos de amparo interpostos contra o Acordo da Mesa do congreso dos deputados do 16 de marzo de 1993, sobre procedementos a seguir para a tramitación da reforma dos Estatutos de autonomía. Autos de 31 de xaneiro de 2005. Fundamento xurídico nº 5.

nas mesas das comisións das facultades destas para pedirllas información ás institucións autonómicas, requirir a presenza doutras persoas e acordar a comparecencia para informar dos membros da Xunta.

4.- Resolución da Mesa do Parlamento, do 20 de xuño de 1986, sobre o artigo 161 do Regulamento da Cámara, relativo ó contido, ó prazo de inclusión na orde do día e á cualificación das emendas presentadas ás proposicións non de lei.

5.- Acordo da Mesa do Parlamento, do 4 de setembro de 1986, sobre as normas de funcionamento da Comisión de Control da Compañía de Radio-Televisión de Galicia e das súas Sociedades.

6.- Acordo da Mesa do Parlamento, do 5 de maio de 1987, sobre os criterios para ordenar a elección dos membros do Consello de Contas da Comunidade Autónoma de Galicia.

7.- Acordo da Mesa do Parlamento, do 9 de xuño de 1987, sobre os criterios de ordenación da elección dos seis membros representantes dos intereses sociais no Consello Social da Universidade que debe designalo Parlamento de Galicia.

8.- Acordo da Mesa do Parlamento, do 16 o 20 de setembro de 1988, verbo do prazo para a inclusión de asuntos na orde do día dos plenos e das comisións.

9.- Normas reguladoras das relacións entre o Parlamento e o Valedor do Pobo.

10.- Acordo interpretativo do artigo 115 do Regulamento do Parlamento, relativo ó nomeamento das ponencias lexislativas, á atribución de funcións e ó prazo para a redacción do correspondente informe.

11.- Normas reguladoras das relacións entre o Consello de Contas e o Parlamento de Galicia.

12.- Normas supletorias do artigo 155.5 do Regulamento da Cámara para a tramitación das preguntas cualificadas de urxentes.

A diferenza da natureza normativa dos acordos da Mesa, as resolucións presidenciais conforme ó artigo 31.2.º do Regulamento se limitan a cumprir e facer cumprir o Regulamento e interpretalo e suplilo no transcurso dos debates, co que están máis dirixidas cara a unha preocupación polo fun-

cionamento concreto da Cámara, e como sinala Sartori, menos cara a unha corrección formal do Dereito parlamentario obxectivamente considerado³⁵.

Interpretar significa enunciar o significado dunha norma de xeito que o intérprete fixará, de entre os moitos significados posibles, un deles³⁶. Entendo que no noso sistema continental de Dereito parlamentario o relevo desta función hermenéutica non pode acadar a dimensión da *discretion of the chair* do Dereito inglés, especialmente cando o caso galego descarga o papel da Presidencia unipersoal para descansar máis na figura colexiada da mesa, que cando menos será consultada (si elo é posible como apuntan Ezquinaga Ganuzas e Saiz Arnaiz³⁷) ós efectos da aplicación da norma.

Malia non contar cunha permanencia no ordenamento parlamentario tan importante coma as resolucións da Mesa, as decisións do presidente teñen notable importancia na ordenación dos debates, como así ocorre nos tempos concedidos e na segunda rolda das intervencións, malia existir un “control intraorgánico” pola participación, en ocasións, da Mesa e da Xunta de Portavoces (artigo 144.3 do Regulamento do Parlamento de Galicia). En definitiva como sinala A. Manzella³⁸ a aplicación do Dereito parlamentario obriga a facer convivir prácticas parlamentarias con precedentes que en ocasións son contraditorios entre si e que conducen a lembrar a máxima do parlamentarismo italiano “ o dereito parlamentario é aquel que o Presidente de cada Cámara di que é”.

2.6. Os estatutos dos partidos políticos e dos grupos parlamentarios

Aínda que de xeito indirecto as normas internas dos grupos parlamentarios e dos propios partidos ou coalicións electorais inflúen no deseño das

³⁵ Como pode observarse a intervención presidencial prevista no Regulamento do Parlamento de Galicia non ten carácter normativo e diferenza do disposto no artigo 32 do Regulamento do Congreso dos Deputados onde si se lle da este carácter ás resolucións presidenciais. G. Sartori, *Il Parlamento italiano*, 1946-1963, ESI, Nápoles. 1963. Páxina 347.

³⁶ Cfr. María Vicente García Soriano: *La Presidencia de las Asambleas Legislativas. Una perspectiva comparada*. Temas de las Cortes Valencianas. Nº 4, 2003. Páxina 185.

³⁷ “Lagunas reglamentarias y función supletoria del presidente del Congreso de los diputados (A propósito de la resolución de la Presidencia del Congreso de 9 de septiembre de 1986, sobre organización y funcionamiento del Grupo parlamentario mixto). *Revista vasca de Administración Pública*. Nº17. 1987. Páxina 12.

³⁸ Andrea Manzella: *Il Parlamento*. Bologna. Il Mulino. 1991. Páxina 182.

prerrogativas parlamentarias, especialmente nesta prerrogativa de carácter normativo, e iso malia o carácter semiclandestino destas normas, de difícil acceso para calquera cidadán non iniciado nos arcanos imperi.

Constitúe un lugar común afirmar que o noso Estado contemporáneo é un “estado de partidos”. Ó meu xuízo tampouco sería esaxerado afirmar que o Parlamento contemporáneo é un “parlamento de partidos”, pola singular relevancia que acadan estes suxeitos na vida parlamentaria. En coherencia con estas afirmacións pódese compartir a opinión de Torres del Moral respecto ó carácter imprescindible que para comprender a vida parlamentaria teñen os estatutos dos partidos políticos e dos grupos parlamentarios³⁹.

Como constata a doutrina⁴⁰ no dereito comparado trátase de fontes de coñecemento de difícil acceso e das que non existen referencias nos regulamentos parlamentarios. No caso galego confirmáronse estes caracteres de ocultismo que veño de comentar, aínda que polas noticias de que se dispoñen trátanse de documentos sucintos que adoitan ser mimeticamente copiados dos orixinais das Cortes Xerais. Por outra banda os regulamentos dos grupos parlamentarios conteñen abundantes referencias ó disposto nos estatutos dos partidos, polo que unha vez máis se reafirma o carácter apendicular que os partidos atribúen ós seus grupos nas cámaras. Todas estas disposicións son manifestación do auténtico mandato imperativo existente entre os parlamentarios e os seus respectivos partidos políticos en clara violación, ó meu xuízo, do disposto no Estatuto de autonomía para Galicia (artigo 11.7.º).

2.7. Usos e prácticas

Podemos conceptuar os usos parlamentarios como normas de educación parlamentaria que non acadan o rango de costume e que tampouco contan cun seguimento estrito. O Tribunal Constitucional na súa sentenza 206/1992 afirmou que os usos parlamentarios sempre foron consubstanciais ó réxime parlamentario e, por ende, ó Estado de Dereito. Segundo autores como Martínez Elípe teñen certa relevancia xurídica coma “usos

³⁹ Así Antonio Torres del Moral: “Os grupos parlamentarios”, *Revista de Dereito Político*. UNED, núm. 9, 1981, páx. 32.

⁴⁰ Vittorio di Ciolo: *Le Fonti del Diritto Parlamentare*, Seconda edizione, Giuffrè Editore. Milán, 1975. Introduzione LX.

sociais parlamentarios". Os exemplos clásicos que para o Parlamento inglés citaba Mohrhoff⁴¹ poden actualizarse no caso galego coa recente extensión do uso que impide a utilización de teléfonos móbiles no hemiciclo, que virá a "compensar" no plano estético ou da formalidade das reunións algunhas prácticas xeralmente admitidas hoxe coma a da lectura da prensa diaria ou as confidencias en baixa voz entre parlamentarios.

As prácticas parlamentarias integran esa categoría que no dereito italiano se coñece como "correttezza costituzionale" dentro das que Biscaretti di Rufia inclúe as coñecidas como de "galateo parlamentare", é dicir, principios de boa educación que cómpre respectar nas reunións parlamentarias⁴². Establecen módulos de comportamento que son respectados e que integran certo compañeirismo entre os membros da Cámara. Estes criterios de actuación lonxe de presentarse coma conductas superadas e formalismos decimonónicos son ó meu ver imprescindibles para que a convivencia parlamentaria sexa boa, o que conlevará tamén niveis de transacción política e de confianza entre os suxeitos do xogo na Cámara.

O Tribunal Constitucional español na súa sentenza 208/2003, entre outras, ten asentado os límites inmediatos dos usos parlamentarios, ó afirmarse que unha práctica parlamentaria efectivamente asentada no seo da Cámara non pode resultar, nin tampouco ser interpretada, de xeito tan restrictivo que impida ou obstaculice desproporcionadamente as facultades recoñecidas ós parlamentarios no exercicio das súas funcións constitucionalmente garantidas.

Algunhas destas conductas teñen a protección das chamadas á orde que están previstas no artigo 105 do noso Regulamento, trátase dos supostos nos que os oradores profiren palabras ou verquen conceptos ofensivos ó decoro da Cámara ou dos seus membros, das institucións do Estado ou de Galicia ou de calquera outra persoa ou entidade, asimesmo cando nos discursos falten o establecido para a boa marcha das deliberacións, cando

⁴¹ Recollidas por Martínez Elipe no seu manual cit. supra. Son entre outras; a obriga dos deputados de permanecer no escano e non molestar ós veciños; ó pasaren por diante do Presidente deben facer unha lixeira inclinación; non pasarán por diante dos oradores se non é a distancia, ó menos de tres bancos; non deben ler os periódicos nen escribir cartas; deberán gardar silencio e non poderán silbar nen facer exclamacións.

⁴² Así Paolo Biscaretti di Rufia. *Le norme della correttezza costituzionale*. Milano. Dott. A. Giuffrè-Editore. 1939-XVII. Páx. 171.

con interrupcións ou de calquera forma alteren a orde das sesións ou cando, retirada a palabra a un orador, pretendera continuar facendo uso dela. Nestes casos a Presidencia do Parlamento debe *sine ira et studio* aplicar as medidas disciplinarias previstas no Dereito parlamentario.

Outras prácticas non acadan unha incorporación regulamentaria e nembargantes veñen sendo asentadas reiteradamente no noso Parlamento, trátase de supostos como o pairing, polo que os deputados que se ausentan da sesión adoitan poñerse de acordo con outros dos restantes grupos para que o resultado final da votación non altere o seu sentido. Esta e outras condutas, que non poden entenderse consolidadas pola existencia dun só precedente segundo o criterio do Tribunal Constitucional⁴³, acadan singular significado cando a composición da Cámara é moi equilibrada e polo tanto o resultado das votacións é incerto. Nestes supostos o seu valor é máis que simbólico e pode edificar consensos sobre a base da confianza mutua entre os representantes públicos.

Finalmente existen usos parlamentarios relevantes que serven para formalizar aspectos do funcionamento da Cámara galega moi deficientemente regulados. Así por exemplo a escasa diplomacia parlamentaria⁴⁴ existente no Parlamento de Galicia si toma como indubitable a participación de todos os grupos parlamentarios nas recepcións oficiais que se fan ás visitas institucionais ó Parlamento. Do mesmo xeito a Mesa da Cámara asumíu como uso consolidado a presenza proporcional dos deputados e a incorporación do letrado da Comisión nos casos de viaxes institucionais con motivo de actividades oficiais das Comisións da Cámara.

2.8. Costumes e precedentes

Este orixe democrático de normas parlamentarias atópase en continua actualidade no caso galego, pois non é excepcional que os deputados queiran acudir ó costume ou ós precedentes para tratar de obrigar á aplicación de mecanismos ou procedementos non explicitados na letra do Regulamento do Parlamento de Galicia.

⁴³ Cfr. A Sentenza 149/ 1990 no seu fundamento xurídico nº 5.

⁴⁴ Sobre a importancia desta faceta dos traballos parlamentarios dentro dun mundo globalizado resulta de interese Carmela Decaro: "La best practice di Westminster: dal parlamento ai parlamenti". *Rassegna Parlamentare*. Xuño/setembro de 2004. Giuffrè editore. Páxina 688.

Diferéncianse da práctica na existencia da “*opinio iuris seu necessitatis*”⁴⁵, esto é a conciencia xurídica de que a repetición dos usos ten valor xurídico. No dereito parlamentario galego entendo que pode considerarse como tal a existencia dunha segunda quenda de intervención no debate por parte do propoñente nas proposicións non de lei, de tal xeito que hoxe faríase necesaria algunha referencia normativa expresa para modificar a ordenación do debate, e iso aínda que o regulamento non dispón a existencia do mesmo.

Trátase dunha fonte, o costume parlamentario, que ten unha maior base racional que o costume como fonte xeral do dereito e que por ese mesmo motivo non precisa dunha reiteración tan longa para entenderse consolidada. Suscítase entón o debate en situacións intermedias coma as preguntas parlamentarias dirixidas ó Presidente da Xunta nas que, froito dun acordo político, se teñen recollido a través de resolucións da Mesa da Cámara os aspectos procesuais sobre a súa substanciación. Neste caso ante a solicitude por parte da oposición parlamentaria en 2005 da inclusión deste punto na orde do día do Pleno, a Mesa da Cámara denegou os argumentos que apelaban á existencia dun costume na materia, asumindo a inexistencia de *opinio iuris* na inclusión de tales preguntas ó Presidente, que se configurarían así como concesións graciables deste ás que non está obrigado estatutaria nin regulamentariamente.

O precedente parlamentario nace da aplicación normativa por parte dos órganos rectores, principalmente o presidente do Parlamento e os Presidentes das distintas comisións. Suscítase o problema da existencia de precedentes “*contra legem*”, coma os xurdidos con motivo do debate público en Pleno das conclusións das comisións de investigación xa referidos anteriormente. Ó meu xuízo non deben ser considerados como tal precedente, posto que non cabe outorgar eficacia derogatoria a estes actos de aplicación das normas. A propia doutrina italiana (así V. Longi) relativiza a vinculatoriedade dos precedentes entendendo que poden variar as decisións segundo as circunstancias políticas existentes (así segundo que exista ou non maioría absoluta no Parlamento de que se trate). Unha cuestión que non admite dúbidas *lege ferenda* é a da necesaria fixación dunha responsabilidade para o Presidente

⁴⁵ Malia autores como Norberto Bobbio negaren este requisito para o costume. Así “*Le consuetudine come fatto normativo*” 1942, páx. 31.

que, abusando da súa autonomía de poderes, dicta resolucións causando precedentes que non responden ó consenso da Cámara. Ciaurro⁴⁶ defende nestes casos a esixencia de responsabilidade política ante a Cámara que o elixiu, procedemento que non é posible instrumentar na actualidade no Parlamento de Galicia.

2.9. As convencións e os acordos políticos

No intre de tratar as convencións ou acordos políticos como fonte da autonomía da Cámara entendo que a sentenza do Tribunal Supremo que declarou ai legalidade dos partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herri-tarrok e Batasuna pode resultar de interese na súa interpretación por parte do Tribunal, Sala Especial do artigo 61 da lei orgánica do Poder xudicial no Auto do 20 de maio de 2003. En efecto, con motivo deste polémico caso lembra a xurisprudencia do Tribunal Constitucional no sentido de asumir que a autonomía normativa das Cámaras non pode supoñer fronteira de ningunha clase para o ordenamento xurídico, esto é para o Estado de Dereito. A contrario estes pronunciamentos supoñen admitir que non caben derogacións singulares das normas xurídicas provenientes de acordos políticos ou convencións entre os operadores xurídico-políticos, e polo tanto a funcionalidade desta fonte no noso sistema será sempre moi limitada.

Segundo Wheare as convencións poden ter unha dobre orixe segundo deriven de costumes ou de acordos políticos⁴⁷. En todo caso esta fonte ten pouca importancia no dereito continental e por conseguinte no dereito parlamentario galego. Querendo atopar algunha manifestación da mesma entre nós, tal vez poida considerarse como tal a renuncia tácita por parte dos deputados do grupo parlamentario que respalda ó Goberno, a presentar interpelacións e a súa exclusión no cómputo da cota prevista no artigo 158 do Regulamento do Parlamento de Galicia en relación á famosa "question time".

⁴⁶ "Presidente delle Assemblee parlamentari". *Enciclopedia Giuridica Italiana*. XXIV. Roma. 1991. Páxina 10. Na Cámara galega con motivo de certas iniciativas en 2005 que pedían a responsabilidade política dalgúns membros da Mesa por teren adoptado disposicións que resultaron ser contrarias á Constitución, o máximo órgano rector asumiu o criterio dos servizos xurídicos de considerar a inexistencia de cauce procesual a tal efecto, rexeitando tales solicitudes.

⁴⁷ Wheare, K.C., *Las constituciones modernas*. Edit. Labor. Barcelona 1971 pág. 128

Os acordos políticos teñen en ocasións unha orixe extraparlamentaria pero acadan relevancia interna evidente, atopámonos aquí de novo ca problemática xenérica da dispoñibilidade do dereito parlamentario que constitúe un dos principais temas de debate dos estudosos do dereito parlamentario español.

Nun plano distinto non cabe dúbida que acordos políticos como son os que dan lugar a formación de coalicións electorais veñen de provocar conductas intraparlamentarias relevantes con importantes efectos na vida interna da Cámara⁴⁸. Velaí unha vía de introdución no eido parlamentario de criterios de actuación dentro dos órganos rectores por parte das maiorías parlamentarias que poden afectar ós dereitos dos parlamentarios. Neste senso o Tribunal Constitucional rexeita o principio *volenti nihil difficile* e esixe que os usos parlamentarios que se poidan xerar polos órganos rectores das cámaras deben ser, cando menos a efectos procesuais, probados⁴⁹.

3. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA E ORZAMENTARIA

Para completar a independencia institucional da Cámara a autonomía regulamentaria ou normativa complétase con outras potestades dirixidas a outorgar autogoberno en todas as ordes. Estas autonomías ou prerrogativas como sinala Santaolalla⁵⁰ non son gratuítas, senón que se presentan como reflexo da súa raigame popular e das especiais funcións ó seu cargo. Nesta liña hai que entender a elección interna do Presidente do Parlamento e demais órganos de goberno, artigo 12.1 do Estatuto de Autonomía, sen intromisión algunha de outros poderes e a atribución á presidencia de todos os poderes administrativos e as facultades de policía no interior do Pazo do Hórreo⁵¹.

⁴⁸ Así o acordo de coalición electoral entre o Partido Socialista de Galicia- PSOE e Esquerda de Galicia na V Lexislatura do Parlamento de Galicia provocou no funcionamento da Cámara a presentación mancomunada de solicitudes de comparecencia que no noso dereito parlamentario esixen a vontade coincidente de dous grupos parlamentarios.

⁴⁹ Entre outras as sentenzas 177/2002 e 208/2003.

⁵⁰ *Derecho Constitucional*. Dykinson. S.L. Madrid. 2004. Páxina 292.

⁵¹ Nesta potestade hai que entender incluída a normación sobre o persoal da Cámara que se levóu a cabo mediante o Estatuto de persoal do Parlamento de Galicia (Bopg n.º 216 do 10 de febreiro de 1984, modificado en 1988 e 1995), igualmente o Regulamento de organización e funcionamento da Administración do Parlamento de Galicia (Bopg n.º 362, do 27 de maio de 2003).

Atopámonos ante prerrogativas que historicamente se presentaron como intanxibles no parlamentarismo clásico, pero que na actualidade, e froito do constitucionalismo democrático están limitadas por leis de carácter xeral. En efecto, os actos do Parlamento de Galicia ou máis concretamente como con carácter xeral di a lei: “Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas..., en materia de personal, administración y gestión patrimonial” son susceptibles de ser coñecidos polos órganos xurisdiccionais competentes, en concreto no noso caso por parte da Sala do contencioso administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (artigo 74.1 da lei orgánica do Poder xudicial). Ó meu ver esta expresión definitoria do ámbito da competencia xudicial é máis acaída que a utilizada para o caso das Cortes Xerais do Estado que fala laconicamente dos “términos y materias que la Ley establezca”, expresión que é interpretada por García Morillo⁵² como equivalente a actos e disposicións en materia de persoal e actos de administración.

Por outro lado a limitación dos coñecidos por interna corporis acta, é dicir, aqueles actos que non eran en ningún caso susceptibles de ser axuizados fóra do Parlamento pois ningún outro poder do Estado estaba lexitimado democráticamente como éste, leva a que a lei orgánica do Tribunal constitucional no seu artigo 42 posibilite a interposición do recurso de amparo contra actos sen valor de lei emanados das Cámaras ou dos seus órganos de goberno. Isto non implica que teñan desaparecido do noso Dereito pois o Tribunal os admite (por exemplo no auto 292/1987) estrictamente referidos ás resolucións políticas das Cámaras ou dos seus órganos de goberno, e sempre que non conculquen dereitos susceptibles de amparo constitucional, pois do contrario prima a expulsión do ordenamento por teren lesionado dereitos ou liberdades constitucionalizadas⁵³.

3.1. A autonomía no tocante á función pública parlamentaria

Como no seu día apuntou Díez Picazo⁵⁴ a relación que se establece entre o funcionario e a Administración parlamentaria é diferente da que

⁵² *Derecho Constitucional. Volume II*. Luis López Guerra et altri. Tirant lo Blanch. 6ª edición. Valencia. 2003. Páxina 74.

⁵³ Neste senso a doutrina contida en sentenzas como a 118/1988.

⁵⁴ “La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias”. Zaragoza. 1985. Páxinas 65 e seguintes.

se da con carácter xeral entre os funcionarios e a Administración, e iso recoñecendo a existencia dunha relación estatutaria común, pero con importantes especialidades.

A autonomía parlamentaria en materia de persoal non ten recoñecemento explícito no texto estatutario e así hai que acudir ó artigo 60 do Regulamento da Cámara para atopar un precepto legal ó respecto. Dispónse que o Parlamento de Galicia dispoñerá dos medios persoais e materiais necesarios para o desenvolvemento das súas funcións, especialmente de servizos técnicos, de documentación e de asesoramento. Complementariamente a disposición derradeira cuarta establece que os dereitos, deberes, situacións e competencias dos funcionarios ó servizo do Parlamento de Galicia serán determinados polo Estatuto de persoal do Parlamento de Galicia. Nesta liña hai que coincidir con Garrido Falla⁵⁵ cando distingue os “actos de autoridade” dos “actos de xestión” do Parlamento, e incluír con nitidez os actos relativos ó persoal dentro deste segundo grupo, coas importantes consecuencias que esto ten ós efectos da súa impugnabilidade ante a xurisdición contencioso administrativa.

O documento fundamental pois para aproximarse ó réxime xurídico do persoal é o Estatuto de Persoal si ben na actualidade resulta de grande interese o Regulamento de organización e funcionamento da Administración do Parlamento de Galicia⁵⁶. Este Estatuto de Persoal non se equipara en valor ó das Cortes Xerais xa que, como ten apuntado o Tribunal Supremo no seu auto do 26 de xaneiro de 1988, non foi aprobado polo Pleno ou unha Comisión parlamentaria nos que reside a potestade lexislativa, senón por un órgano rector da Cámara, e polo tanto ten valor regulamentario e non legal⁵⁷.

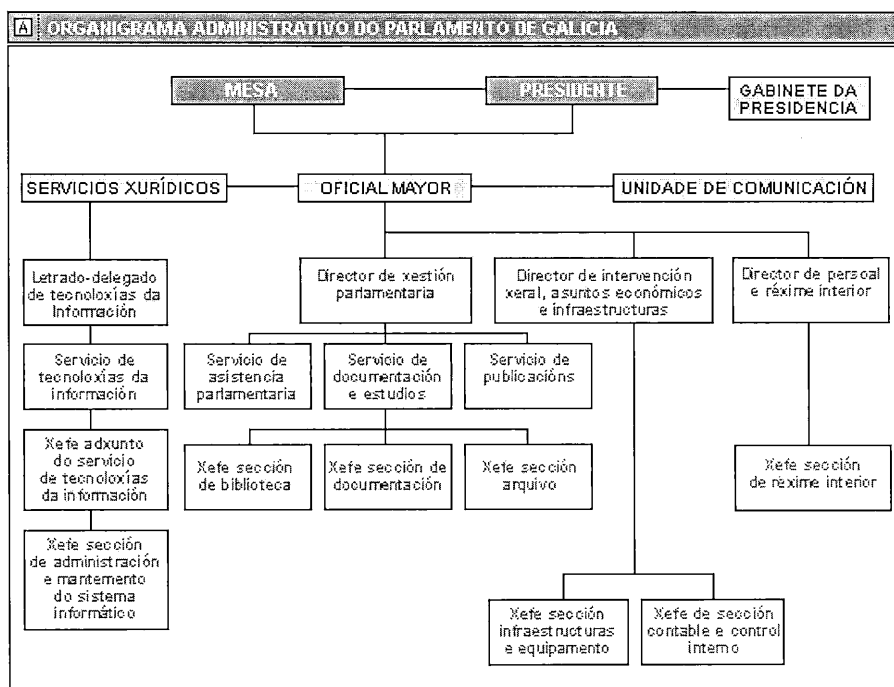
⁵⁵ “La Administración parlamentaria”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid. 1985. Vol. I. Páxina 98.

⁵⁶ O Estatuto de persoal atópase publicado no BOPG n.º 216, do 10 de febreiro de 1984, sendo modificado no artigo 98 pola publicación do BOPG n.º 285, do 6 de agosto de 1988 e no BOPG n.º 238, do 31 de marzo de 1995 (están derrogados os artigos 6 a 8, 11 a 13, 16, 20 a 29 e 32 a 38). O Regulamento de organización e funcionamento está publicado no BOPG n.º 362 do 27 de maio de 2003).

⁵⁷ En parecidos termos se manifesta a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, Sala do contencioso administrativo, sección 7ª, do 14 de setembro de 1999. Isto non impide a Estiher de Alba recoñecer a identidade de xustificación material da autonomía parlamentaria autonómica respecto da das Cortes Xerais. Cfr. “El Régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Nº2. Decembro de 1999. Páxina 141.

A relación de postos de traballo⁵⁸ e a determinación de funcións correspondentes a cada un deles faraa a Mesa do Parlamento e os postos cubriranse conforme o disposto nas leis que lles sexan aplicables. Sostén Mollinedo Chocano⁵⁹ que esta actividade interna da Cámara ten o mesmo fundamento que as restantes prerrogativas, isto é, a defensa da independencia da Cámara fronte o resto dos poderes.

Malia o Regulamento só establecer un mandato orgánico consistente en dispoñer que o Parlamento contará cunha biblioteca, e o presuposto da Cámara dedicará anualmente unha asignación para a mesma, a estrutura actual da Cámara é moito máis complexa e segue o gráfico seguinte⁶⁰.



⁵⁸ Na actualidade a relación de postos de traballo vixente está publicada no BOPG nº 698, do 31 de decembro de 2004.

⁵⁹ "El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional". *IV Jornadas de la Asociación española de letrados de Parlamentos*. Barcelona. 1997. Páxina. 431.

⁶⁰ Fonte: páxina web do Parlamento de Galicia (www.parlamentodegalicia.es).

A coñecida noutros Parlamentos como Secretaría Xeral e que integra o aparello administrativo da Cámara é dirixida pola figura do letrado oficial maior do Parlamento, que baixo a dirección do presidente e da Mesa, é o xefe superior de todo o persoal e de tódolos servizos do Parlamento e cumpre as funcións técnicas e de asesoramento dos órganos rectores deste, asistido dos letrados do Parlamento adscritos á Oficialía Maior. O Regulamento da Cámara dispón tamén que o letrado oficial maior é nomeado pola Mesa do Parlamento, de entre os letrados do mesmo. Figueroa⁶¹ lembra como no caso vasco a regulación se completa explicitando que o letrado maior responde dos seus actos ante o órgano que o nomea a través do Presidente, regulación que cecáis por demasiado detallada non é seguida no caso galego.

Arias Díaz⁶² ten abordado polo miúdo o estudo da figura xurídica do letrado maior das Cámaras deténdose en concreto na análise da designación do seu titular. O lacónico da regulación prevista nos regulamentos parlamentarios leva, ó seu xuízo, a que se produza unha ausencia de procedemento xurídico para a designación e cese deste posto, pois non se respecta o criterio xeral existente para o resto da Administración Pública ó non darse unha equiparación absoluta co réxime xurídico dos postos a cubrir por libre designación.

A Oficialía maior do Parlamento de Galicia correspóndese pois co que outros Parlamentos denominan Secretaría Xeral e integra a totalidade da Administración parlamentaria. Coincido con Cid Villagrasa en que unha correcta descripción do ámbito da Secretaría resulta de interese para a mellor comprensión desta figura como así fai o artigo correspondente do Regulamento da Asamblea de Madrid, moito máis correcto tecnicamente que o noso, ó dispor que a Secretaría General, con carácter de unidade funcional central, correspóndelle a asistencia, asesoramento e apoio técnico e xurídico dos órganos parlamentarios, así como a xestión e execución da actividade materialmente administrativa da Asamblea baixo a dirección do Presidente.

⁶¹ Alberto Figueroa Larauogoitia: *El Parlamento Vasco*. Cuadernos Autonómicos nº 17. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate. 1991. Páxina 58.

⁶² "Una asignatura pendiente: el procedimiento de nombramiento de Letrados mayores". *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Nº 4. Decembro de 2000. Páxina 131.

3.2. A autonomía económica

O Estatuto de autonomía atribúe tamén ó Parlamento a potestade de fixar o seu propio orzamento (artigo 12.2), proclamación que como lembra Ameijenda⁶³ non coincide ad pedem literae ca redacción constitucional pero si na súa finalidade. O contido máis amplo desta prerrogativa supón que a Cámara galega aproba, xestiona e liquida o seu orzamento de gastos sen intromisión algunha de poderes alleos. A razón desta prerrogativa é sinxela, trátase de evitar que a competencia da Xunta na elaboración do proxecto de lei de orzamentos (artigo 53.1 do Estatuto) poida outorgar ó executivo unha vía para atar financeiramente ó Lexislativo, ó denegarlle os recursos precisos para o correcto desenvolvemento das súas funcións. Neste senso a Mesa da Cámara e quen (segundo o artigo 30.1.3 do Regulamento) elabora o proxecto de orzamentos, que se incorporará sen participación algunha da Xunta, nos orzamentos xerais da comunidade autónoma de Galicia. Defende con razón Mazaruela Bermejo⁶⁴ que a autonomía financeira debe concebirse como dogma sagrado que deben respectar os executivos de xeito nidio, ó que non poden renunciar as cámaras sexan estatais ou autonómicas, so pena de perder non só unha das súas maiores prerrogativas: a independencia, senon a garantía da súa liberdade ó non existir poder sen poder económico.

Dende o punto de vista da lóxica institucional esta prerrogativa é un claro conseqüente da denominada función orzamentaria do Parlamento de Galicia, pois se é o competente para aprobar os ingresos e gastos da Comunidade autónoma e o control posterior da súa execución, con máis razón a súa potestade sobre os propios debe ser absoluta. Os aspectos económicos do mandato parlamentario teñen xerado certas polémicas doctrinais en relación coa súa conceptualización como actos sometidos ó dereito administrativo ou propios do ámbito constitucional.

Deste xeito Santaolalla López e Pendás García entenden que caerán baixo o primeiro grupo todos aqueles actos que non poñan en perigo a

⁶³ José María Ameijenda Cuns: "La gestión y las modificaciones de los presupuestos de los Parlamentos autonómicos. Especial referencia al Parlamento de Galicia". *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. "Parlamento y Presupuestos". Madrid. 2002. Páxina 260.

⁶⁴ No seu excelente traballo: "El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid". *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Nº 1. Xuño 1999. Páxina 108.

independencia institucional da Cámara por afectar á súa organización ou funcionamento. Non obstante, Pulido Quecedo e Carretero Pérez reconducen en todo caso ó ámbito contencioso administrativo aqueles actos que afectan ó estatuto xurídico do parlamentario, especialmente o referido ás credenciais, as retribucións e o funcionamento autónomo da Cámara⁶⁵.

Dende unha perspectiva práctica unha das cuestións que máis curiosidades esperta é a do sistema de regulación das retribucións dos parlamentarios autonómicos. Penso que a solución que a Cámara lle ten dado ó tema ata o momento é insatisfactoria pois non existe total transparencia pública acerca desta cuestión, xa que os orzamentos do Parlamento que se publican dentro dos xerais da Comunidade Autónoma non desglosan os conceptos diñeirarios dos representantes autonómicos⁶⁶.

Ó meu ver os soldos dos deputados galegos son bastante sobrios e non invitan de xeito especial, por este dato exclusivamente, a unha incorporación á vida parlamentaria de profesionais independentes ou empresarios con economías saneadas ó nivel privado. Esta fixación das expensas dos representates autonómicos faise por parte da Mesa da Cámara en virtude da autonomía organizativa, se ben non é excepcional que este órgano someta ó parecer da Xunta de Portavoces cuestións que afectan directa ou indirectamente ás retribucións dos parlamentarios⁶⁷. Ken Coghill e Colleen Lewis expresan para un ámbito tan lonxe do ó noso como é o do federalismo australiano, que máis que un debate sobre as retribucións dos políticos hai que suscitar a necesidade dunha carreira política, isto é, un desenvolvemento profesional do parlamentario no sentido de primar a súa formación e perfeccionamento para un mellor servizo á res publica⁶⁸.

⁶⁵ Cfr. Pulido: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución española*. Madrid. 1992. Páxina 334.

⁶⁶ Esta é unha práctica que choca ademáis coa seguida por países da Unión Europea como Finlandia, onde as publicacións divulgativas do Parlamento explicitan todas e cada unha das retribucións dos membros da Cámara. Segundo a páxina Web dese Parlamento os deputados parten dunhas retribucións mensuais de 5300 euros, ás que hai que sumar outras indemnizacións e gratificacións.

⁶⁷ Segundo informa o diario *La Voz de Galicia* do día 15 de xuño de 2005 un parlamentario galego ten un soldo mensual nero de 2400 euros, que se complementa con 150 euros por asistencia ós plenos. Segundo a mesma fonte un "integrante da Mesa da Cámara" (sic) recibe 3600 euros mensuais.

⁶⁸ Cfr. "Reforms to protect Parliament's reputation". *The Parliamentarian*. Issue four. 2004. Páxina 353.

En todo caso o *status* económico dos lexisladores de Galicia vén de recibir un importante pulo, cando menos no plano simbólico, coa aprobación por parte da Mesa da Cámara do Regulamento das distincións e condecoracións do Parlamento de Galicia do 25 de abril de 2005⁶⁹. Nesta norma establécense unha serie de distincións da condición de deputado ou deputada do Parlamento (carné e insignia) ou membro da Mesa (medalla). Por outra banda créase a condecoración denominada “Medalla do Parlamento de Galicia” que poderá conceder a Mesa da Cámara a aquelas institucións ou persoas físicas ou xurídicas distinguidas polo seu servizo á Comunidade ou pola súa especial relación ou vínculo co Parlamento.

Pero dende o punto de vista económico é a creación dun *status* para os ex Presidentes do Parlamento o que supón a maior novidade da norma citada. En efecto os que ostentaran tal maxistratura gozarán a partir do seu cesamento do recoñecemento, da atención e do apoio debidos, de acordo coas funcións e responsabilidades exercidas. Esta expresión plásmase no dereito a percibir, por un período de tempo equivalente a metade do que permanecesen no cargo, e como máximo durante vinte e catro mensualidades, unha compensación mensual equivalente ao 80% da retribución mensual correspondente ao exercicio de presidenta ou presidente do Parlamento.

Esta compensación é semellante á establecida para outros titulares de órganos constitucionais⁷⁰ e sométese a un réxime de incompatibilidades estricto que obriga o beneficiario a optar no caso de incurrir en calquera tipo de retribución que proveña do sector público. De xeito complementario prevese a prestación ós expresidentes dos medios de locomoción e de apoio que precisen para facer fronte ás atencións de carácter social e protocolario que deriven das funcións e responsabilidades exercidas.

Ó abeiro desta autonomía económica tamén o Parlamento de Galicia é quen de celebrar contratos para atender as súas necesidades, tales como obras, subministracións ou consultorías para aspectos concretos que non

⁶⁹ BOPG nº779, do 11 de maio de 2005. Páxinas 50888 e seguintes.

⁷⁰ Por exemplo o artigo 29 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional establece unha remuneración de transición do 100% durante un ano para aqueles maxistrados que desenvolveran as súas funcións durante un mínimo de 3 anos no Tribunal. Tamén resulta de interese pola súa cercanía temporal á norma galega, a lei 2/2005, de 8 de abril, pola que se regula o Estatuto dos expresidentes da Junta de Andalucía.(Boe nº 117 do 17 de maio de 2005).

abrange a administración parlamentaria. Bustillo Bolado⁷¹ sinala a importancia que dentro da Administración pública española teñen acadado os convenios e “acordos informais”, e neste sentido considero de interese chamar a atención sobre os numerosos acordos deste tipo que, con independencia dos convenios administrativos típicos, o Parlamento de Galicia ten asinado con numerosas entidades públicas e privadas de Galicia.

A cabalo entre esta potestade contractual e os poderes da Cámara para atender ás súas necesidades de persoal se atopa a posibilidade outorgada no parágrafo segundo da disposición derradeira cuarta de que o Parlamento, a través da Mesa, poida contratar, con carácter temporal, o servizo de expertos sempre que o requira o traballo das comisións, logo de acordo da Mesa destas e por proposta do seu presidente⁷².

Debo soste que, ó meu ver, a autonomía administrativa do Parlamento de Galicia ten que vir acompañada pola necesaria autonomía patrimonial da Cámara. Isto é o Parlamento debe ter a posibilidade de xestionar todos aqueles bens mobles e inmobles que necesite, e neste senso debe ser quen de decidir acerca da afectación ou desafectación dos bens para un uso ou servizo público. Morales Arroyo lembra que goste ou non, certas normas constitucionais e estatutarias por vontade dos seus democráticos creadores conteñen excepcións á aplicación de disposicións xerais. Penso que precisamente as patrimoniais son un bo exemplo de como no noso caso as disposicións da lei do Patrimonio de Galicia do 12 de abril de 1985 só deben ter unha aplicación supletoria do que se dispoña pola Cámara en exercicio da autonomía institucional⁷³. En todo caso sería un avance o establecemento dun sistema de coordinación coa Dirección xeral do Patrimonio dependente da Consellería de Economía e Facenda como no seu día estableceron as Cortes Xerais o 23 de outubro de 1984.

⁷¹ O autor lembra as opinións de Schulze-Fielitz acerca desta actuación informal: “é unha normalidade empírica tan inevitable como omnipresente, pois non é posible captar plenamente en regras xurídicas a infinita diversidade de posibilidades de actuación”. *Convenios y Contratos administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*. 2ª edición. Thomson. Aranzadi. Pamplona. 2004. Páxina 177.

⁷² Este camiño tense utilizado para a elaboración dos dictames da comisión parlamentaria de narcotráfico en varias lexislaturas. Para un comentario das facultades de contratación pode consultarse o traballo de J.J. Lavilla Rubira: “La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional”. *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Dirixidos por Benigno Pendás. Madrid. Páxinas 157 e seguintes.

⁷³ “Los Límites de la autonomía de los parlamentos territoriales”. *Revista vasca de Administración Pública*. Nº 69. maio-agosto. 2004. Páxina 186.

En íntima relación coa autonomía patrimonial da Cámara galega atópase a posibilidade de exercicio de potestades expropiatorias. Se ben na práctica non se ten suscitado esta posibilidade, a recente sentenza do Tribunal Constitucional 48/2005, do 3 de marzo en relación coa expropiación levada a cabo polo Parlamento de Canarias en relación cos terreos necesarios para as obras de ampliación da súa sede pon de actualidade a cuestión. Deixando a un lado a cuestionable e voluble (tal e como ten apuntado Pulido Quecedo) xurisprudencia contida nesa sentenza, non cabe ningunha dubida dende a perspectiva constitucional de que o Parlamento de Galicia como poder público recoñecido na Constitución é quen de levar a cabo expropiacións lexislativas, e iso sen necesidade de acudir ós argumentos históricos de Yuste Grijalba quen apuntaba a posibilidade teórica de que o executivo non se acomodase a dotar de medios materiais suficientes ó Parlamento⁷⁴.

Todas estas prerrogativas administrativas (función pública, patrimonial e de contratación) son potestades públicas que están sometidas ó Dereito Administrativo, pois como apuntou González Navarro⁷⁵ con carácter xeral, o obxecto desta rama do Dereito é o poder e o seu fundamento a liberdade. Estas observacións concluintes parécenme esenciais para unha correcta intelección das autonomía administrativas do Parlamento de Galicia, en definitiva, a súa suxección ó control da xurisdición contencioso-administrativa.

4. A INVIOABILIDADE DO PARLAMENTO DE GALICIA

O noso Estatuto de Autonomía adica o seu artigo 10.2 a proclamar de xeito solemne a inviolabilidade da Cámara. Trátase dunha prerrogativa semellante á que teñen as Cortes Xerais ou a Coroa⁷⁶. Deste xeito non se lle pode esixir ó Parlamento responsabilidade algunha en relación ós actos

⁷⁴ Esta problemática que se presenta como de laboratorio ten xurdido hoxe no dereito parlamentario francés, con motivo das obras a desenvolverse no Senado francés, sito nos Xardíns de Luxemburgo. Alí o entendemento do alcance dos poderes do Presidente da Cámara levaron a entender que sería este o competente para outorgar a licenza urbanística, en virtude da autonomía da Cámara.

⁷⁵ "Emergencia y desarrollo del derecho administrativo español". *Historia da Administración Pública*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 1993. Páxina 83.

⁷⁶ Distinta natureza ten a prerrogativa individual dos parlamentarios, que opera soamente dende o punto de vista funcional e non coma un estatuto absoluto e individual. Cfr. O meu libro: *Dereito Parlamentario de Galicia*. Xerais Universitaria. Vigo. 2001. Páxinas 45 e 46.

que se desenvolvan pola súa función constitucional e estatutaria e non posibilita tamén que o Parlamento poida ser demandado ou querelado, incluso citado como testemuña, por aquelas actuacións. A inviolabilidade da Cámara galega esténdese, ó meu ver, por aplicación da disposición adicional primeira da lei orgánica 4/2001, reguladora do Dereito de Petición, á imposibilidade de que se substancien ante ela presentacións directas de peticións por manifestacións cidadáns, de xeito semellante ó que dispón o artigo 77.1 da Constitución para as Cortes Xerais⁷⁷.

A inviolabilidade da Cámara autonómica recibe unha detallada protección penal que, con independencia da creación doutras institucións para a súa defensa⁷⁸, pode estruturarse do seguinte xeito.

En primeiro lugar atopamos as condutas que tenden a intimidar o poder lexislativo autonómico, e así segundo o artigo 493 do Código penal protéxese a sede do Parlamento cando se atope reunido. Dí o texto legal: "Los que, sin alzarse públicamente, invadieren con fuerza, violencia o intimidación las sedes ... de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, si están reunidos, serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años". Entendo que a necesaria interpretación restritiva das leis penais conduce a aplicar o precepto exclusivamente aos supostos de reunións plenarias, xa que a lei non especifica a referencia ás reunións doutros órganos parlamentarios⁷⁹. Segundo a xurisprudencia do Tribunal Supremo os suxeitos que invadan o Parlamento non precisan ostentar un "dolo específico", e por iso é indiferente a motivación que lles levara a tales accións pois o delicto se configura como "de resultado" e non de "perigo".

⁷⁷ De xeito complementario abona esta interpretación a redacción do artigo 495 do Código penal que iguala ós lexislativos no tocante á protección penal nesta cuestión. Tamén a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, Sala do Contencioso Administrativo, sección 8ª, do 7 de marzo de 2001, que incide na innecesiedade que para os peticionarios ten un acto de concentración ante a Asamblea cando existen medios legais para presentar a súa reclamación.

⁷⁸ En Gran Bretaña está de actualidade a necesaria creación dun comisionado para o control das condutas gubernamentais, que en moitos casos poden afectar á necesaria inviolabilidade da Cámara cando se producen extralimitacións. Cfr. Robert P. Kaye: "OfGov: A Commissioner for Government conduct?". *Parliamentary Affairs*. Volume. 58.nº 1. 2005. Páxinas 171 a 188.

⁷⁹ En contra do meu criterio se manifesta a Sentenza da Sala do Penal do Tribunal Supremo do 3 de decembro de 1993 en relación a uns manifestantes que, concentrados ante as portas do Parlamento de Galicia, entraron na súa sede.

Un tipo matizado do anterior ten que ver co feito de liderar manifestación ante o Parlamento referida anteriormente en relación co dereito de petición. Así dispón o artigo 494 que “Incurrirán en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes ... de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento”. A dificultade neste tipo penal atópase na escura redacción do seu inciso final, pois a valoración de cando se produce alteración ou non no normal funcionamento será en ocasións subxectiva, se ben unha vez máis opino que nun Estado de Dereito a liberdade é a norma xeral e a limitación a norma excepcional⁸⁰, e polo tanto só poderá aplicarse a norma penal nos supostos de nidia interferencia nas funcións parlamentarias.

Pensando fundamentalmente en reforzar os poderes do Presidente do Parlamento na gobernanza interna da Cámara dispón o artigo 497 que “Incurrirán en la pena de prisión de seis meses a un año quienes, sin ser miembros ... de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, perturben gravemente el orden de sus sesiones. Cuando la perturbación del orden de las sesiones a que se refiere el apartado anterior no sea grave, se impondrá la pena de multa de seis a doce meses”. Debo constatar que malia os numerosos casos de desorde nas tribuna e incluso de resolucións presidenciais expulsando ós asistentes ás sesións do Pleno, non se teñen producido condenas penais por estes feitos no Parlamento de Galicia.

Reflexo da posición funcional do deputado é o castigo dentro da sección do Código penal adicado ós delitos contra as institucións do Estado, das intimidacións que poida sufrir un parlamentario galego, contempladas no artigo 498 do seguinte teor: “Los que emplearen fuerza, violencia, intimidación o amenaza grave para impedir a un miembro ... de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma asistir a sus reuniones, o, por los mismos medios, coartaren la libre manifestación de sus opiniones o la emisión de su voto, serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años.”

⁸⁰ Neste senso e con carácter xeral se manifesta Ana Aba Catoira no seu traballo: “El legislador limitador de derechos”. *Derechos Constitucionales y Formas Políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*. Miguel Angel Aparicio (Coord.). Cedecs. Barcelona. 2001. Páxina 197.

Por último deféndese penalmente a posible intimidación producida con motivo da presentación de peticións ó Parlamento. Neste senso o artigo 495 dispón que “Los que, sin alzarse públicamente, portando armas u otros instrumentos peligrosos, intentaren penetrar en las sedes ... de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, para presentar en persona o colectivamente peticiones a los mismos, incurrirán en la pena de prisión de tres a cinco años. La pena prevista en el apartado anterior se aplicará en su mitad superior a quienes promuevan, dirijan o presidan el grupo”.

En segundo lugar a honra ou bo nome da institución parlamentaria tamén se protexe penalmente. Arce Janáriz no seu excelente libro sobre o Parlamento nos Tribunais entende con razón que a xurisprudencia en materia parlamentaria é redutora de privilexios e protectora dos dereitos, aportando recentes exemplos de decisións que tenden a debilitar o status tradicional do deputado⁸¹.

En contraposición o artigo 496 do Código penal establece que “ El que injuriare gravemente ... a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, hallándose en sesión, o a alguna de sus Comisiones en los actos públicos en que las representen, será castigado con la pena de multa de doce a dieciocho meses. El imputado de las injurias descritas en el párrafo anterior quedará exento de pena si se dan las circunstancias previstas en el Artículo 210”. Non se xustifica moi ben a extensión da protección ás Comisións parlamentarias cando nos supostos citados con anterioridade non se contemplaban literalmente, e o lexislador estatal lle outorga unha maior garantía penal. Ademáis penso que estes tipos penais poden perder o seu sentido se, na liña proposta no dereito comparado⁸², o Parlamento de Galicia se abre máis a sociedade á que representa, posibilitando a intercomunicación entre os representantes e os representados, canle para evitar os conflitos como os que describe o tipo penal.

⁸¹ En concreto a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza do País vasco do 5 de setembro de 2003 que condena a un parlamentario por expresións proferidas no curso dun debate e constitutivas, segundo a sentenza, de delito de exhaltación do terrorismo. *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia parlamentaria*. Thomson. Aranzadi. 2004. Páxina 84

⁸² Por exemplo as conclusións no ámbito da Commonwealth. “Recommendations for transparent governance”. *The Parliamentarian*. 2004. Issue four. Páxina 349 e seguintes.

Un terceiro grupo de condutas afectan a suxeitos que pola súa posición de administrados cualificados, neste caso funcionarios públicos, poden afectar á inviolabilidade do Parlamento. Así o artigo 499 di que “La autoridad o funcionario público que quebrantare la inviolabilidad ... de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, será castigado con las penas de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de diez a veinte años, sin perjuicio de las que pudieran corresponderle si el hecho constituyera otro delito más grave”. Esta disposición pode afectar de forma directa ós funcionarios do Parlamento, da Xunta ou ós de servizos do Estado que participan de xeito indirecto en funcións parlamentarias (pensemos no servizo de correos ou telégrafos).

A actuación do funcionario público pode afectar indirectamente á institución se se produce sobre a persoa do parlamentario e así o artigo 500 establece que “La autoridad o funcionario público que detuviere a un miembro ... de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma fuera de los supuestos o sin los requisitos establecidos por la legislación vigente incurrirá, según los casos, en las penas previstas en este Código, impuestas en su mitad superior, y además en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público de seis a doce años”. Na actualidade este tipo penal pode entenderse referido a todos os integrantes das forzas e corpos de seguridade dos distintos niveis da Administración.

Asimesmo o caso das decisións dos membros do poder xudicial está contemplado cando o artigo 501 prevé que “La autoridad judicial que inculpare o procesare a un miembro ... de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma sin los requisitos establecidos por la legislación vigente, será castigada con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público de diez a veinte años”. Entre os requisitos necesarios se atopa, segundo o Tribunal Supremo⁸³, a exposición razoada que o xuíz instructor debe facer con argumentación dos indicios de responsabilidade penal do aforado. No caso concreto do Parlamento de Galicia a norma penal é un complemento adxectivo do disposto no artigo 11.3 do noso Estatuto de Autonomía que establece a competencia exclusiva da Sala primeira do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia para coñecer destas situacións cando os feitos teñan

⁸³ Neste sentido o auto da Sala do Penal do 24 de novembro de 1999, no seu fundamento xurídico nº 2.

lugar dentro da nosa Comunidade e da Sala segunda do Tribunal Supremo no contrario.

En cuarto e último lugar considero que tamén garante a inviolabilidade da Cámara a protección penal que se lle da ás comisións parlamentarias de investigación no artigo 502 cando afirma que “Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de ... una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años... El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses”. O polémico desta regulación⁸⁴ non deixa de transmitir ó meu xuízo unha vontade nidia do lexislador estatal de incluír ós Parlamentos autonómicos entre a protección máxima das institucións políticas do Estado.

Toda esta regulación penal prolixa non oculta ó meu ver a constatación, como apunta Fontana⁸⁵, de que a representación política debe recibir todo o apoio da estrutura estatal, pois en definitiva favorece o crecemento económico, xa que mantén unha sociedade civil vigorosa que é a súa base. Por todo elo o Parlamento de Galicia necesita dun reforzamento institucional que, partindo do principio da separación dos poderes, o recoñeza social e xuridicamente como poder superior e con garantías institucionais suficientes para o cumprimento do seu alto papel constitucional e estatutario.

⁸⁴ Para un tratamento das comisións galegas pode consultarse o meu traballo: “As Comisións parlamentarias na Cámara galega”. *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. 1997. Vol. 6. n.º 1. Páxinas 221 a 237.

⁸⁵ “Political representation and social progress: an interpretative approach”. *Parliaments, Estates and Representation*. N.º 24. Novembro. 2004. Páxina 1.