

## O CONCEPTO DE ORDE NO PARLAMENTARISMO GALEGO

Xosé A. Sarmiento Méndez

Letrado do Parlamento de Galicia  
Profesor asociado de dereito constitucional  
Universidade de Vigo

**A** orde parlamentaria atopa como marco constitucional de referencia o artigo 72.3 da Constitución: «Os presidentes das cámaras exercen no nome destas tódolos poderes administrativos e facultades de policía no interior das súas respectivas sedes», que é unha copia defectuosa do previsto no artigo 40.2 da Lei fundamental de Bonn, o que merece unha crítica negativa por parte da doutrina española<sup>1</sup>. A ausente regulación estatutaria da cuestión fai que, no noso dereito, a esexese deba facerse dende un enfoque exclusivamente regulamentario e de praxe parlamentaria. Analizarei de seguido as implicacións que a orde parlamentaria comporta no funcionamento da Cámara autonómica galega fundamentalmente en dúas facetas: a orde parlamentaria dentro do recinto da cámara e a orde parlamentaria nos debates.

<sup>1</sup> O artigo da Constitución alemá atribúelle ó presidente do Bundestag o poder disciplinario e o poder xudicial dentro do edificio da cámara. Segundo Santaolalla é posible interpreta-lo 72.3 da C.E. no sentido de equiparalos poderes administrativos citados cos poderes administrativos na súa dimensión estritamente disciplinaria, isto é, os poderes de sanción e reconvenção por infraccións ós regulamentos e demais normas que rexen a vida interna das asembleas. *Dereito Parlamentario Español*. Espasa Universidad. Madrid. Páx.165.

## I. A orde parlamentaria nos debates

O texto regulamentario galego trata das chamadas á orde xunto á chamada á cuestión. Quizais é consciente da relación existente entre ambas en determinados supostos, xa que a persistencia no uso da palabra fóra da cuestión obxecto do debate é unha das causas que xera as desordes nas sesións da cámara.

### 1.1. A chamada á orde

O presidente da cámara, como sinalou no seu día Torres Muro<sup>2</sup>, non actúa baixo o principio de xerarquía nas súas relacións cos deputados, xa que nos atopamos ante un «parlamento de iguais» no que prima o principio de colexialidade. Este dato é fundamental, ó meu xuízo, para interpretar a normativa autonómica reguladora dos supostos nos que o presidente pode chamar á orde os parlamentarios.

Por outra banda existen o que podemos denominar chamadas á orde de «baixa intensidade», as que Cazorla Prieto<sup>3</sup> denomina como chamadas á cortesía, que suporán unha actuación presidencial de carácter preventivo e que tenta evitar posibles chamadas á orde que leven consigo as consabidas consecuencias regulamentarias. De xeito similar a Presidencia adoita chamar á orde o conxunto da cámara<sup>4</sup>, cando os murmurios nela fan difícil o desenvolvemento dos debates. Obviamente estes supostos pouca relación gardan coas chamadas á orde ós deputados individuais e que poden integrar supostos de disciplina parlamentaria.

Establécense no texto galego catro casos a partir dos que os deputados ou oradores serán chamados á orde.

En primeiro lugar o regulamento fala do suposto constituído por aquel orador que profira palabras ou verta conceptos con determinados contidos. Debe concluírse que, polo tanto, non só os vocábulos ofensivos poderán ser obxecto da chamada á orde senón tamén argumentacións indirectas que constituían «conceptos» ofensivos ó xuízo da Presidencia.

Os destinatarios desas actuacións dos oradores poden ser cinco segundo o noso regulamento. O primeiro é o «decoro da cámara», caso no que o presidente requiriralle ó deputado ou orador para que retire as ofensas proferidas e ordenaralle que non consten no Diario de sesións. Se o

<sup>2</sup> Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas*. Madrid, 1987, páx.22.

<sup>3</sup> Así no seu clásico: *La oratoria parlamentaria*. Colección Austral. Espasa-Calpe. Madrid.1985. Páx. 124.

<sup>4</sup> Variante explicitamente prevista con carácter singular no Regulamento da asemblea de Murcia no seu artigo 64.8ª d). Así Boletín oficial de la Asamblea Regional de Murcia, nº 180, 25-7-1994.

deputado se negase a cumprir este requirimento a súa actuación poderá dar lugar ás sucesivas chamadas á orde cos efectos que posteriormente apuntarei<sup>5</sup>.

Ademais da cámara poden ser destinatarios das palabras ou conceptos ofensivos, os seus membros e os membros das institucións do Estado e de Galicia ou calquera outra persoa ou entidade. Esta enumeración establece inicialmente a dificultade de delimitar qué institucións do Estado ou da Comunidade Autónoma deben considerarse no ámbito de protección deste artigo, sendo un criterio aceptable o de admitir como tales as citadas no texto da Constitución e do Estatuto de autonomía. Nembargantes, esta polémica perde a súa virtualidade pola existencia da cláusula residual, que refire «calquera outra persoa ou entidade», e déixalle unha ampla discrecionalidade ó presidente para face-las oportunas chamadas á orde que crea convenientes.

O segundo suposto de feito das chamadas á orde ten lugar nos casos de que os oradores nos seus discursos falten ó establecido para a boa marcha das deliberacións. Indirectamente parece que o regulamento nos fala do fenómeno do obstruccionismo parlamentario, que acaba de recibir unha progresiva limitación no dereito comparado como apuntou recentemente para o caso francés Philippe Chrestia<sup>6</sup>. Outros instrumentos parlamentarios (fixación dun tempo máximo nas intervencións, agrupamento das votacións...) en mans dos órganos de goberno da cámara mutilan o filibusterismo da minoría nos escasos supostos que se ten producido no legislativo autonómico.

En terceiro lugar serán chamados á orde os deputados que con interrupcións ou de calquera forma alteraran a orde das sesións (caso que, á miña forma de ver, é unha singularidade dentro da categoría xeral das dificultades para a boa marcha das deliberacións, referida neste suposto ós que non se atopan no uso da palabra), e finalmente establécese o suposto de que o orador unha vez lle fora retirada a palabra pretendera continuar facendo uso dela<sup>7</sup>. Esta última situación deu lugar a un re-

<sup>5</sup> Na recente reforma regulamentaria en Italia introduciuse un artigo 139 bis do Regulamento da cámara de deputados pola que se lle outorga a potestade ó presidente para non admitir documentos que conteñan este tipo de expresións. Aspecto referido por Beatriz S. Tomás Mallén na *Revista das Cortes Xerais*, nº 48, terceiro cuadrimestre 1999. Páx. 108.

<sup>6</sup> No seu traballo: «La renovación del Parlamento. Una obra inacabada». *Revista das Cortes Xerais* nº 47, segundo cuadrimestre, 1999. páx. 38.

Xa con anterioridade e para o noso dereito Ignacio Torres Muro chamara a atención sobre o escaso éxito destas conductas no parlamentarismo español. Cfr. «El obstruccionismo, un arma de las minorías». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Curso 1993-1994. Páxinas 365 e ss.

<sup>7</sup> Juan Andrés Muñoz cita a este respecto a novidade dos regulamentos de Castela-

curso de amparo interposto por un deputado que no seo da comisión de regulamento optou por continua-lo seu discurso a pesar da retirada da palabra por parte do presidente, dando lugar a unha sentenza do Tribunal Constitucional<sup>8</sup> que anulou a decisión presidencial de expulsa-lo deputado e suspendelo dos seus dereitos, basicamente atendendo a argumentos de falta de proporcionalidade e axuste ó tipo descrito no artigo 108 do regulamento, cando, ó dicir do Alto Tribunal, o artigo que debería aplicarse sería o 106.

O procedemento previsto para instrumenta-las chamadas á orde consta de tres fases nidiamente diferenciadas. En primeiro lugar o deputado ou orador debe ser advertido unha segunda vez das consecuencias dunha terceira chamada á orde. Seguidamente, o presidente retiralle a palabra «se é o caso», expresión esta que, ó meu xuízo, está pensada na situación de que o deputado se atope no uso da palabra. Por último, o presidente poderá impoñerlle a sanción de non asistir ó resto da sesión.

O último dos trámites referidos suscita certos problemas instrumentais, posto que a sanción por parte do presidente pode impoñerse segundo o regulamento «sen debate». O Tribunal Constitucional subliña nesta clase de sancións a necesidade de que se produzan de xeito inmediato<sup>9</sup>, isto é, no seo da mesma sesión parlamentaria e a continuación dos feitos que lle deron causa. A redacción regulamentaria fai descansar exclusivamente esta medida disciplinaria sobre o criterio do presidente que, por imperativos de procedemento, non poderá consultar cos restantes membros da mesa nin abrir quendas para escoita-lo criterio dos distintos portavoces.

A expulsión da sesión parlamentaria por parte do presidente pode non ser respectada por parte do deputado sancionado, neste caso o presidente deberá adopta-las medidas que considere pertinentes para facer efectiva a expulsión. A práctica parlamentaria galega demostra que os presidentes das distintas comisións adoitan suspender estas co obxecto de «arrefria-los ánimos» e aplica-lo regulamento no tocante ás chamadas

---

-A Mancha e Madrid, nos que se consideran expresamente as denominadas «chamadas ó tempo», consistentes nun requirimento do presidente ó deputado para que conclúa se xa transcorreu o seu tempo. Se non obedece pode retirarlle a palabra. Así no seu traballo: «La disciplina parlamentaria en los parlamentos autonómicos». Anuario Jurídico de La Rioja nº 4. 1998. Páxinas 363 e ss.

<sup>8</sup> Trátase da Sentencia do Tribunal Constitucional 169/1995, do 20 de novembro (BOE do 28 de decembro), da que pode estudiarse o crítico comentario de F. Santalalla: «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria», publicado na *Revista Española de Derecho Constitucional*. Ano 16, nº 47. Maio-agosto 1996. Páxinas 293 e ss.

<sup>9</sup> Esta foi, precisamente, a segunda das causas para aprecia-la admisión do recurso de amparo no caso da STC do 20 de novembro de 1995, citada supra, e que consolida a liña xurisprudencial iniciada coa STC 136/1989 do 19 de xullo.

á orde. Nesta orde de cousas entendo que as medidas de compulsión sobre as persoas que a Presidencia poida tomar deberán instrumentarse a través dos ordenanzas da cámara en virtude do establecido no artigo 18 do Estatuto do persoal do Parlamento de Galicia<sup>10</sup>.

Igualmente a Presidencia pode decreta-la prohibición de asistir á seguinte reunión parlamentaria e, se é o caso, a adopción das medidas de suspensión temporal, que serán tomadas polo Pleno da cámara, e correspóndelle exclusivamente ó presidente unha facultade de instalo órgano competente ó respecto, que é a Mesa da cámara, para inicia-lo procedemento.

## 1.2. As chamadas á cuestión

Estes instrumentos parlamentarios só poden constituír unha limitación no uso da palabra cando do sentido dos discursos sexa evidente que se prexudique a boa marcha dos traballos<sup>11</sup>, pois noutro caso suporían unha interferencia inxustificable na liberdade de discurso propia do papel constitucional dos parlamentarios, que como sabemos se atopa ademais protexido polas garantías de liberdade de expresión (art. 20.1 CE) e da inviolabilidade parlamentaria (art. 11.3 EAG).

### ā Definición

Teñen lugar as chamadas á cuestión cando o deputado estivera fóra da cuestión obxecto do debate por dúas causas diferentes: en primeiro lugar por facer digresións estrañas ó punto de que se trate, aspecto este que necesita para a súa valoración a presenza continuada do presidente no debate, pois noutro caso xera enfrontamentos entre o orador e o membro da mesa que ocupa transitoriamente a Presidencia, que sen seguir completamente o debate, lle fai a chamada á cuestión. Como subliñou Oliván<sup>12</sup>, este tipo de decisións presidenciais pode suscitar problemas pois o presidente non é quen de lle dar ordes ó deputado sobre o exercicio do seu cargo, debendo polo tanto limitarse ás estrictas instrucións que sexan necesarias na súa función moderadora.

En segundo lugar, a chamada á cuestión prodúcese cando o deputado

<sup>10</sup> Este precepto establece, entre outras funcións dos subalternos: «... o desempeño das tarefas de vixilancia e custodia no interior das Cámaras (sic)...». Vid. BOPG nº 216, do 10 de febreiro de 1984.

<sup>11</sup> Neste sentido maniféstase Cazorla Prieto: *La oratoria parlamentaria cit. supra*, páx. 124.

<sup>12</sup> Así, no seu traballo: «La negativa judicial a considerar a los diputados como trabajadores al servicio del Parlamento» (Nota sobre la Sentencia de 30 de septiembre de 1999 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón) publicado na revista *Parlamento y Constitución*, páxina 133.

volve na súa exposición sobre o discutido ou votado. Como pode observarse, este suposto de feito é de máis fácil constatación e non suscita problemas aplicativos tan subliñables como o primeiro citado.

#### *b. Sanción*

O presidente poderá retirarlle a palabra ó deputado ou orador ó que lle fixera unha terceira chamada á cuestión nunha mesma intervención. Entendo que se trata dunha terceira chamada á cuestión dentro dunha mesma quenda no debate parlamentario, non sendo posible pois a retirada da palabra se as chamadas á cuestión se producen a un mesmo orador pero en distintas quendas ó longo dun único debate.

## 2. A orde no recinto parlamentario

### 2.1. Principio xeral

É o presidente do Parlamento o competente para mante-la orde en tódalas dependencias da cámara. Esta afirmación suscita o problema daquelas dependencias que, atopándose na sede do edificio, están a disposición dos grupos parlamentarios. Ó meu parecer, a redacción parlamentaria é o suficientemente ampla e a actividade grupal está tan intimamente unida ó funcionamento do lexislativo, como para aboa-la interpretación de que tamén o presidente é competente para velar pola orde dentro desas dependencias.

Atribúenselle á Presidencia da cámara todas aquelas medidas que considere pertinentes, incluída a de poñer a disposición xudicial as persoas responsables, coa finalidade de mante-la citada orde. Delimita-las medidas adoptables dun xeito tan xenérico non parece axeitado, é moito máis recomendable unha redacción como a da recente reforma regulamentaria do Parlamento de Cantabria que suprime a presenza da palabra «todas» para cualifica-las medidas adoptables<sup>13</sup>. En todo caso as medidas que poida adopta-la Presidencia deben estar acordes co ordenamento constitucional e a normativa que regula a policía administrativa (fundamentalmente na actualidade a Lei de seguridade cidadá).

Por outra banda o presidente pode poñer a disposición xudicial as persoas responsables, expresión esta que pode entenderse coma unha comunicación directa do presidente da cámara ós órganos xudiciais competentes, pero que precisará normalmente da intervención previa da unidade de policía adscrita á cámara para instrumenta-la necesaria retención governativa previa á presenza do detido ante o xuíz.

<sup>13</sup> Así o artigo 101 do Regulamento do Parlamento de Cantabria, publicado no BOE n° 106 do 4 de maio de 1999. Páxina 16308 e ss.

## 2.2. Ámbito do poder disciplinario

Cano Bueso cataloga o poder do goberno interior que exerce o presidente do Parlamento como alleo ó principio de xerarquía que rexe na relación interorgánica, de tal xeito que ten uns límites moito máis marcados cós de calquera superior xerárquico na armazón administrativa<sup>14</sup>.

Calquera persoa dentro do recinto parlamentario, no seo dunha sesión ou fóra dela pode promover unha desorde grave. Neste caso o regulamento prevé que tal desorde poida producirse de obra ou de palabra, dispoñendo que o presidente expulsará inmediatamente o causante. O suxeito pode ser un deputado ou outra persoa, no primeiro caso o presidente poderá suspendelo de xeito inmediato dos seus dereitos parlamentarios por un prazo máximo dun mes. Igualmente a Mesa da cámara poderá propoñerlle ó Pleno a ampliación ou agravación da sanción decretada polo presidente.

## 2.3. Poderes de policía nas sesións

### a. A orde nas tribunas

Xa no seu momento J. Bentham subliñara a importancia da boa disposición das tribunas para os espectadores nos parlamentos<sup>15</sup>, e nesta liña o regulamento parlamentario ocúpase de dispoñer que o presidente da cámara deberá velar nas sesións públicas polo mantemento da orde nas tribunas. Na práctica as decisións do presidente nesta materia instrumentáanse a través da actuación dos ordenanzas da cámara, que serán os encargados de controla-lo acceso ás tribunas do Pleno da cámara e se é o caso repara-las desordes que se produzan.

Distinto problema se cuestiona no seo das comisións parlamentarias, ás que por imperativo regulamentario non poden acudi-los cidadáns en xeral, e só están autorizados os medios de comunicación ou os asesores dos grupos parlamentarios e do Executivo debidamente acreditados. Penso que os presidentes das comisións están habilitados tamén para mante-la orde neses escanos reservados ós medios de comunicación e asesores podendo adoptar ó respecto as mesmas medidas que o presidente do Parlamento pode tomar no Pleno da cámara.

<sup>14</sup> Así Juan Cano Bueso no seu traballo «Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas», en *Parlamento y Derecho*, Vitoria, 1991, pág. 239.

<sup>15</sup> Na súa obra *Tácticas Parlamentarias*, pode consultarse na edición do Congreso dos Deputados na súa serie de Textos Parlamentarios Clásicos, preparada por Benigno Pendás. Madrid, 1991 pág. 290.

### b. *Conductas punibles*


Tres son fundamentalmente as actividades que se atopan prohibidas. En primeiro lugar non se permite dar mostras de aprobación ou desaprobação por parte do público. Estas actuacións que tampouco están permitidas para os deputados adoitan producirse a miúdo tal vez pola falta de información dos visitantes da cámara, e en ocasións, polo efecto de simpatía producido polas aclamacións feitas por algúns deputados ás intervencións doutros membros dos seus grupos.

Igualmente aqueles que perturben a orde ou falten á debida compostura poderán ser sancionados. Solé Tura e Aparicio critican a descrición excesivamente xenérica dos deberes dos parlamentarios, que neste caso darían lugar a unha ampla marxe de apreciación polo presidente, con importantes doses de subxectivismo para entende-lo que é «a debida compostura» que deba manterse<sup>16</sup>.

### c. *Medidas adoptables*

Poden ser de dous tipos. En primeiro lugar o presidente pode acordar a expulsión inmediata do pazo do Parlamento daquelas persoas que desenvolveran as conductas indicadas. Como pode observarse estes suxeitos serán expulsados non só da sala na que teña lugar a reunión parlamentaria, senón tamén do pazo no que ten a súa sede a cámara.

Por outra banda o presidente pode ordenar que os servicios de seguridade levanten as oportunas dilixencias por se os actos producidos puidesen ser constitutivos de delicto ou falta. Neste sentido serán de grande utilidade como proba documental o contido das actas e diarios de sesións e tamén as gravacións vídeo-sonoras das sesións nas que se produzan as citadas incidencias.

A experiencia parlamentaria galega coñece desordes desta clase producidas tanto por persoas que asisten ás sesións plenarias na calidade de invitados dos distintos grupos parlamentarios e que se atopan fortemente sensibilizados cos problemas obxecto do debate, coma con persoas que acceden ó salón de sesións en virtude de procedementos parlamentarios especiais, como é o caso da iniciativa legislativa popular<sup>17</sup>. 

<sup>16</sup> Idea recollida da súa obra *Las Cortes Generales en el sistema constitucional* publicada na serie Temas Clave da Constitución Española, Ed. Tecnos, páx. 75.

<sup>17</sup> Vid. a Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa popular ante o Parlamento de Galicia.