

LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA EN LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS*

Juan Andrés Muñoz Arnau
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de La Rioja
D.^a María Aránzazu Pascual Pinedo
D.^a Cristina del Val

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LOS DIPUTADOS. III. LAS LLAMADAS A LA CUESTION Y AL ORDEN. IV. DEL ORDEN EN EL RECINTO PARLAMENTARIO.

I. INTRODUCCION.

La estructura de los reglamentos parlamentarios en esta materia es similar, con las excepciones que puntualmente se señalarán. Las disposiciones relativas a la disciplina parlamentaria se articulan alrededor de tres bloques:

- a) sanciones por incumplimiento de los deberes propios del parlamentario.
- b) llamadas a la cuestión y al orden.
- c) orden en el recinto parlamentario.

La estructura formal general adoptada por los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos es, en la inmensa mayoría de los casos, idéntica. Consiste en agrupar dentro del título dedicado a las

(*) Este trabajo, realizado inicialmente por D.^a María Aránzazu Pascual Pinedo y D.^a Cristina del Val, alumnas de cuarto curso de Derecho, con una mayor extensión, ha sido resumido y completamente reelaborado por el Prof. Muñoz Arnau.

disposiciones generales de funcionamiento, las correspondientes a la disciplina parlamentaria, normalmente en un capítulo dividido en tres secciones. La primera de ellas destinada a establecer las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los diputados; la segunda, dedicada a las llamadas a la cuestión y al orden; la tercera, versa sobre el orden dentro del recinto parlamentario. De todas formas hay excepciones a esta regla general.

En la disciplina de los parlamentos autonómicos destacan los siguientes aspectos:

a) la gran semejanza -muchas veces identidad- de la regulación que se manifiesta llamativamente, salvo excepciones, en los aspectos formales y de sistemática;

b) la participación en el logro de la disciplina de distintos órganos y grupos de la Cámara en función de la gravedad de la acción que es objeto de disciplina: el Presidente, que actúa en los casos menos graves con eficacia inmediata: retirada del uso de la palabra, expulsión de la sesión, prohibición de la asistencia en la sesión o sesiones inmediatas, expulsión de espectadores e incluso desalojo de las tribunas; la Mesa, que decide la suspensión de todos o alguno de los derechos del diputado indisciplinado y propone sanciones para que sean adoptadas en el Pleno; el Pleno, que decide la suspensión temporal de la condición de diputado en los supuestos más graves; los Grupos Parlamentarios que son oídos a través de sus portavoces cuando en las sesiones secretas se debaten las sanciones que deben ser impuestas. Es una forma de compartir responsabilidades en materias que pueden resultar especialmente sensibles en orden a conservar la necesaria armonía entre los parlamentarios sin que sufran las formas, tan necesarias en la vida parlamentaria.

c) el especial cuidado que se pone en que los asuntos que afectan a la Cámara y pueden provocar una imagen desfavorable de ella, sean tratados en sesión secreta.

II. LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LOS DIPUTADOS.

Los reglamentos prevén la posibilidad de privar a los parlamentarios de algunos o de todos sus derechos y la suspensión temporal en la condición de diputado. Estos derechos son reconocidos,

con mayor amplitud y detalle, según los reglamentos. Se trata, según los casos, de derechos gestoriales, es decir, de los necesarios para el cumplimiento de la función parlamentaria, o de derechos de carácter económico. No se consideran aquí aunque evidentemente su suspensión -la que puede hacerse de cada uno de ellos- es lo que puede dar idea de la mayor o menor dureza de la sanción. De todas formas corresponde a la autoridad competente determinar cuales pueden ser en cada caso. El estudio meramente jurídico necesita del complemento de los estudios empíricos que puedan mostrarnos cuál es el estado de la disciplina parlamentaria medido por el tipo y número de sanciones impuestas.

1. Los supuestos

Los supuestas que dan origen a la privación de todos o algunos de los derechos son:

- 1) el quebrantamiento del deber de secreto;
- 2) absentismo injustificado, reiterado y notorio;
- 3) cuando omitiera actividades en las declaraciones exigidas sobre la situación económica (Madrid, Navarra);
- 4) cuando abusare de sus derechos en desprestigio de la Cámara; (Castilla-La Mancha).

La sanción se impone por acuerdo de la Mesa, que determina la duración y la extensión de la sanción, que puede tener un efecto económico. En Navarra si la suspensión es superior a tres meses requiere el acuerdo del Pleno.

Los que determinan la suspensión temporal de la condición de diputado son:

- 1) cuando impuesta y cumplida la sanción correspondiente a los supuestos 1) y 2) anteriores, el diputado persiste en su actitud.
- 2) cuando el diputado portare armas dentro del recinto parlamentario.
- 3) cuando el diputado, tras haber sido expulsado del salón de sesiones se negare a abandonarlo.
- 4) cuando se hiciera uso de la condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.

5) atentar de modo grave contra el decoro parlamentario. (Madrid, Castilla-León).

6) Cuando agrediere a otro diputado o miembro del Consejo de Gobierno (La Rioja) o a otro diputado o a cualquier asistente a la sesión -basta intentarlo o la simple amenaza- si el presidente lo propone a la Cámara (País Vasco).

Las propuestas de sanción formuladas por la Mesa -que en Navarra debe contar con la previa audiencia del interesado-, y en el caso 4), la Comisión del Estatuto de los Diputados se someten a la consideración y decisión del Pleno en sesión secreta. En el debate pueden intervenir los Grupos Parlamentarios por medio de sus portavoces y la Cámara resuelve sin más trámites.

Si la causa de la sanción pudiera ser a juicio de la Mesa, constitutiva de delito la Presidencia puede pasar el tanto de culpa al órgano judicial competente.

El régimen catalán contempla ligeras variantes en distintos supuestos que no alteran el esquema expuesto de forma importante

III. LAS LLAMADAS A LA CUESTION Y AL ORDEN.

La regulación de las llamadas a la cuestión y al orden son muy similares en todos los reglamentos con alguna particularidad como en el murciano.

1. Los supuestos y las medidas a tomar.

Son coincidentes los supuestos que dan origen a la llamada a la cuestión (tratar cuestiones extrañas al punto tratado o volver sobre lo ya discutido o votado). También en todos ellos una tercera llamada a la cuestión en una misma intervención provoca la retirada del uso de la palabra por parte del Presidente.

En cuanto a las llamadas al orden hay que decir que los cuatro supuestos clásicos son:

- proferir palabras ofensivas al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones públicas o cualquier otra persona o

entidad, o como dice el Reglamento madrileño cuando profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria;

- interrumpir o alterar de cualquier modo el orden de las sesiones;

- pretender hacer uso de la palabra cuando le ha sido retirada;

- faltar a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones.

A esto hay que añadir que algunos reglamentos indican que puede haber llamadas al orden en el caso de que estén previstas en el reglamento para otros supuestos.

En el primer supuesto los reglamentos prevén el requerimiento presidencial para retirar las expresiones proferidas y su mandato de que no figuren en el diario de sesiones.

El Reglamento murciano contempla la posibilidad de llamar al orden a toda la Cámara en su conjunto.

3. Las sanciones.

Las sanciones correspondientes las impone el Presidente que, de manera general, tiene atribuida la posibilidad de aplicar la expulsión inmediata y la prohibición de asistencia a una o dos sesiones. La sanción prevista en todos los Reglamentos en caso de una tercera llamada al orden es la retirada de la palabra siempre que el orador haya sido advertido en la segunda, de las consecuencias de esta tercera llamada. Queda a la discrecionalidad del Presidente (en caso de una tercera llamada), y sin debate, imponer además la prohibición de asistir al resto de la sesión y para hacer efectiva dicha sanción puede adoptar todas las medidas pertinentes. En el caso de que insistiera en no abandonar la sesión puede imponerle la prohibición de asistir a la siguiente sesión, sin perjuicio de que pueda ser suspendido en la condición de diputado, normalmente por un mes, con las consecuencias que han sido señaladas.

Las llamadas al tiempo son una novedad en los Reglamentos de Castilla-La Mancha y Madrid ya que no se regulan en ningún otro. Consiste en un requerimiento del Presidente al diputado para que concluya si ya ha transcurrido su tiempo. Si no obedece puede retirarle la palabra.

IV. DEL ORDEN EN EL RECINTO PARLAMENTARIO.

Se atribuye al Presidente la competencia para mantener el orden en todas las dependencias del Parlamento. Para ello cuenta con la asistencia de los servicios de seguridad de la Cámara. No obstante, como se verá después, se da la intervención de Mesa y Pleno cuando se trata de agravar las sanciones por desórdenes provocados por parlamentarios.

La regulación es diferente según se atienda al orden en las tribunas en las sesiones públicas o a desórdenes graves en el recinto parlamentario en sesión o fuera de ella.

a) Desórdenes graves.

En el caso de que se produzcan desórdenes graves en el recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, la adopción de medidas depende de si el causante del desorden es o no parlamentario. En el segundo caso sólo procede la expulsión inmediata mientras que si es diputado se le suspende, además, en todos o alguno de los derechos por plazo de hasta un mes, sanción que la Cámara a propuesta de la Mesa, está autorizada a modificar agravándola o ampliándola. El reglamento navarro establece diez días de suspensión.

En el caso de que los incidentes impidan el desarrollo normal de las sesiones el presidente puede decidir la suspensión o levantamiento de la sesión en Castilla -La Mancha, y Navarra.

b) Tribunas.

En cuanto al orden en las tribunas en las sesiones públicas se prohíbe que el público asistente de muestras de aprobación o desaprobación, perturbe el orden o falte a la debida compostura. El Presidente puede expulsar al alborotador y en caso de desorden o tumulto puede ordenar el desalojo de la tribuna del público Además en el caso de que los actos sean constitutivos de delito o falta puede ordenar la práctica de las diligencias oportunas.

El Reglamento navarro prevé, cuando el alborotador no puede ser identificado, la expulsión de todos los asistentes. La Mesa

puede prohibir la asistencia de los expulsados a futuras sesiones y retirar a los Grupos Parlamentarios, cuyos invitados fueran alborotadores, las acreditaciones para asistencias.