



Una sesión plenaria de las Cortes Españolas. En el hemiciclo destacan los uniformes blancos, que corresponden a los procuradores del Movimiento y de la Administración Central y Local.

INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS

Por JESÚS ESPERABÉ DE ARTEAGA

Las incompatibilidades parlamentarias prometidas por el Gobierno Arias a plazo fijo son imprescindibles para que la coordinación de funciones —segundo pilar constitucional del Régimen— no se convierta en un tópico manoseado y, por desgastado, irrealizable. Sin incompatibilidades, quien legisla es el Gobierno, la unidad de poder se convierte en poder único, que no es lo mismo, y el estado de derecho deviene estado de legalidad, que tampoco es igual. Es cuestión de ser o no ser. La diáspora va de un poder absoluto a un poder compartido, y como tal, equilibrado y civilizado. De sentirse el ciudadano protegido por la Ley, expresión de la voluntad general, a caer en manos de la autoridad, que a veces —somos humanos— se muestra veleidosa. La unidad de poder, si va acompañada de coordinación de funciones, no excluye la separación de éstas, sino al contrario, la presupone. Porque no se pueden coordinar funciones que están en una misma mano. De ahí que, como ha escrito Fraile Clivilles, las incompatibilidades parlamentarias no sean un lujo teórico, ya que forman parte del equilibrio constitucional vigente. Para mantener la unidad de poder como estructura política del Estado, basta con no configurar las funciones

como plenamente autónomas y, por lo tanto, como poderes. Y eso no lo pretende nadie.

INELEGIBILIDAD ANTES QUE NADA

Las incompatibilidades se dan en una doble vertiente: antes del acto electoral y después de éste. A las primeras se las llama incapacidades o causas de inelegibilidad, y a las segundas, simplemente incompatibilidades.

Las primeras no son ni una construcción artificial ni un añadido. Están en la línea de lo que se busca. Y lo están, porque resulta absurdo que en esta materia, un ciudadano pueda prevalerse de su condición de miembro de la Administración institucionalizada para ofrecer una imagen atrayente al electorado. Esto tiene especial importancia en esta época, en la que impera la que se ha dado en llamar «política de las cosas». La picaresca alcanza cotas insólitas, desde el Ministro que manda al Director General a la provincia por la que éste va a ser candidato «para que conozca directamente sus necesidades», hasta todo el aparato burocrático de una Dirección e incluso un Ministerio —Delegaciones provinciales incluidas—, puesto al servicio de un determinado personaje, que quiere revalidar su representación en Cortes o acceder a ella, aunque con el

electorado tenga tan lejanos y extemporáneos puntos de conexión, que si sale —y saldrá— estemos en presencia de lo que antes se llamaba un «Diputado cunero». De ahí que haya que empezar por poner orden en esta materia, para que la influencia pública no sirva para acceder a un escaño. En la vieja Monarquía, los votos se compraban. Lo tradicional eran veinte duros por elector y un toro para la fiesta del pueblo. Y político hubo que hasta se arruinó. Yo no digo —Dios me libre— que ahora se haya llegado a este punto de degradación ciudadana, pero sí que los votos se embaucan, alucinando al elector con promesas que, si se cumplen, las financia el Erario público, y si se incomplen, es peor, porque ha mediado malicia.

SER HONESTO Y PARECERLO

Después vienen las incompatibilidades para que quien accede a un escaño se asiente de verdad en él y no trabaje, como algunas colaboradoras del hogar, por horas. Compartiendo las funciones parlamentarias con otras tan diferentes como las ejecutivas a alto nivel. A los Procuradores les toca hacer las Leyes y al Gobierno gobernar de acuerdo con éstas. Cualquier mezcla en esta materia se convierte en un «melange a deux», que en política equivale al de tres en fondo. Se dirá que los Procu-

radores están inoculados contra el mandato imperativo, por prevención dogmática del artículo 2.º de la Ley de Cortes. Pero con independencia de que los dogmas por sí solos no inmunizan a los Procuradores embebidos en el Ejecutivo, les sucede lo que a la mujer del César; que no sólo tienen que ser honestos, que sin duda lo son, sino que han de parecerlo. Y no lo aparentan cuando apoyan a un Gobierno al que deben leal colaboración y al que, en definitiva, pese a todos los pronunciamientos dogmáticos, no se pueden oponer, porque si lo hacen los cesa. El pueblo soberano se pregunta si las fervorosas adhesiones de muchos de nuestros parlamentarios no son más bien espíritu de conservación del cargo. Por eso que haya que levantar un muro y no precisamente de la vergüenza, sino al revés, entre los representantes del pueblo en las Cortes y los que en nombre de este mismo pueblo ejercen funciones de gobierno.

GRUPOS DE PRESION

Quienes no quieren incompatibilidades porque les desplazan de sus escaños, alegan la existencia de grupos de presión y anteponen su marginación a la propia. No digo que no existan, pero sí afirmo que esos grupos, que no son siempre económicos, pues los hay también ideológicos fuera del poder, no han contado para nada. Cuando han lucido ha sido cuando estaban en las poltronas. La mejor prueba la tenemos en que desplazados no son nadie. Nuestro sistema político, de sublimación de la autoridad, no es propicio a dejarse seducir por estas presiones. Es más dúctil a las internas: a las de las llamadas «familias» del sistema.

Pero tenemos que empezar por asearnos nosotros mismos, y porque los demás no se quieren mudar, no vamos a estar siempre con la misma camisa. Sería una porquería. Demos ejemplo de asepsia y ya veremos cómo el que viene detrás hará lo mismo. Y si no, desde la limpieza política, a obligarle.

Que las Cortes sean escuela de Ministros y de Directores Generales, como también se dice para oponerse a aquéllas, no es siempre verdad, pues muchas veces se extraen de fuera y no dan mal resultado. De todos modos, antes que un ejecutivo metido a legislador, que constitucionalmente no le va, escuelas de capacitación, y si se quiere, cursillos abreviados.

RIGUROSIDAD FRENTE A FRIVOLIDAD

Cualquier país que venturosamente disfrute de una democracia formal, puede mostrarse frívolo en esta materia. La razón es obvia. Si el juego político se instrumenta, como es usual, a base de partidos políticos que se turnan pacíficamente en el poder, que cuando éste lo ocupen unos, sus Diputados se apoderen de los altos cargos, ni choca, ni dice nada, ni es óbice al normal desenvolvimiento de la vida parlamentaria, porque los votos están puestos por disciplina del partido al que se pertenece. E igual vota a favor del Gobierno el que es Director General que el que es mero soldado raso. Si no lo hace, le expulsan del partido, y a las siguientes elecciones, en casa.

Pero cuando, como en el Régimen español, se proscriben los partidos y no hay más —por ahora— que familias, tendencias o «formas de ser» y las mayorías y minorías parlamentarias se constituyen espontáneamente frente a cada Proyecto de Ley, la frivolidad en materia de incompatibilidades ha de sustituirse por la más rigurosa rigurosidad, y perdón por el pleonismo. Porque de lo contrario, la colación de prebendas puede ser el sustitutivo de la disciplina de partido, ya que es inconcebible que un alto cargo vote contra un Proyecto de Ley enviado a la Cámara por «su Ministro». No se olvide que las incompatibilidades históricamente empezaron por ahí, para evitar que los Reyes, cuando no existían partidos, compraran a los Di-

putados. Después vinieron los «salarios» y las inmunidades parlamentarias, con las que se completó el cuadro de su independencia. No se anduvieron con dogmas. Previeron ya el principal riesgo del Parlamento: que termine siendo grey conducida.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que España ha desterrado el sistema del sufragio universal, admitido comúnmente en países de nuestra cultura. Y si la peligrosidad social de este procedimiento electoral, propicio a cambios radicales y hasta revoluciones, invitaba, como hiciera constar Cánovas, a trugarlo para apuntalar la burguesía, nuestro régimen de participación orgánica no se presta a mutaciones bruscas de la sociedad. Por lo que no parece lógico adoptar medidas de seguridad en esta materia.

SOBERANIA COMPARTIDA

Empero, existe un motivo más para mostrarse ambicioso en esta materia. Lo constituye la peculiaridad de nuestro Régimen, que muchos de sus apóstoles no han digerido.

Nuestro sistema, se dice, no es parlamentario porque el Gobierno no se asienta en la confianza de la Cámara. Esta no lo puede censurar. Pero se detiene el argumento ahí y, parando el raciocinio, se desemboca en una autocracia, que no es nuestro caso.

Efectivamente, la soberanía entendida al modo de Bodin «como la facultad de decidir en última instancia», no reside, por la razón expuesta, en las Cortes de la nación. Pero tampoco la ostenta el Gobierno. Este determina la política nacional, mas a la hora de gobernar —de administrar— ha de hacerlo de acuerdo con los criterios de la Cámara legislativa, porque al Gobierno no le está atribuida la potestad de dictar Leyes. Cuenta con la válvula de escape de los Decretos-Leyes, por los que puede regular con rango legal materias enunciadas en los artículos 10 y 12 de la de Cortes, con excepción de las escasas que disfrutan del beneficio de «reserva de Ley». Pero su libertad, no es libérrima. Y no lo es, porque para valerse de Decretos-Leyes, el Gobierno, ha de contar con el beneplácito del Jefe del Estado, al que constitucionalmente le está atribuido determinar si existe o no urgencia, ya que sólo en caso que la haya, pueden promulgarse Decretos-Leyes, sustrayendo una materia de su competencia a las Cortes.

OXIGENACION DEL REGIMEN

¿Qué se deduce de esto? Pues que si la generalidad normativa está constituida por Leyes, porque los Decretos-Leyes son sólo excepción, el Gobierno viene obligado a intuir el criterio de la Cámara cuando elabore un Proyecto de Ley y a conformarse con la redacción que a éste le den los Procuradores, ya que, si no le gusta, lo único que puede hacer es retirarlo.

A la vista de esta realidad constitucional, evidente, queda claro que las distintas funciones en que el poder único se descompone están tan repartidas y equilibradas, que si se cumple la legalidad constitucional española y funciones distintas no recaen en una misma mano, no puede hablarse de autocracia. Pero ha de serse fiel a nuestras Leyes Fundamentales, que no permiten tender puentes de unión, como un político, hoy Ministro, ha propugnado, entre los Procuradores y el Gobierno, en base, en definitiva, a esas sumisiones. Ni puentes ni nada. El Gobierno, para no devenir dictatorial, ha de gobernar de acuerdo con los criterios del pueblo español, presente en las Cortes. Si por manipulaciones o deformaciones de la representación no es el pueblo el que está en aquéllas y las Cortes no son más que una prolongación del Gobierno, se habrá provocado una rotura nihilista del sistema y todo lo que estaba bien, habrá terminado estando mal. Hasta

el punto de que la llamada democracia orgánica se habrá convertido en una autocracia orgánica. De ahí que cualquier instrumentación para hacerse con la Cámara, bien a través de la inexistencia de causas de inelegibilidad que permitan convertir en Procurador al poder mismo o domesticar aquélla, implicando masivamente a sus miembros en las funciones de gobierno, vaya contra nuestra ética constitucional y, a la postre, rinda un flaco servicio al Régimen. Que precisa de incompatibilidades en su doble vertiente, para oxigenarse. Y al que, por corruptelas políticas, no debemos producirle neumotórax. La mecánica del sistema es tan precisa, que parece un delicado reloj suizo. Si se urge, su compleja maquinaria se estropea.

BOTONES DE MUESTRA

Aunque el derecho comparado y los antecedentes históricos no nos valgan, porque nosotros



Hace pocos años se restableció en la Cámara la costumbre de repartir los conocidos «caramelos del Congreso», para aliviar la garganta de los oradores y entretener el largo tiempo de las sesiones. Los informadores y cronistas parlamentarios también participan del dulce reparto.

no estamos en la línea que estuvieron nuestros mayores y vecinos europeos de un parlamentarismo, de esos que derriban Gobiernos y cuyas Cámaras si hace falta se convierten en Convención, conviene que echemos una ojeada a lo que pasa por fuera y a lo que acontecía en nuestro país antes del 18 de Julio.

La Ley de Incompatibilidades de 22 de junio de 1864, debida a la mano maestra de Cánovas, aunque empezaba siendo severa porque excluía de la representación popular «a todo empleo público o de la Casa Real», al final claudicaba, ya que por la vía de excepción admitía que fueran Diputados, además de los Consejeros de Estado, los Subsecretarios, Directores Generales, los empleados de la Casa Real que tuvieran la consideración de Jefes Superiores de Administración, los Magistrados y Fiscales del Supremo y la Audiencia de Madrid, los Catedráticos de la Central y los Generales del Ejército y la Armada «que se hallen de cuartel y exentos de servicio». El criterio inspirador era la residencia en la capital de España, para que los interesados pudieran desempeñar los dos cargos. En cambio, el Proyecto de Constitución Federal de 1873 establecía que «el cargo de

Diputado y Senador es incompatible con todo cargo público, ya sea honorífico o retribuido». La Ley de Incompatibilidades de 7 de marzo de 1880, de la que fue autor Romero Robledo, volvió al criterio territorial, pero el art. 4.º (según reforma de 31 de julio de 1887) estableció que «el número de Diputados con empleos compatibles que tomen asiento en el Congreso, no podrá exceder de cuarenta. Si fuere elegido mayor número de ellos, la suerte decidirá cuáles han de quedar». Ya era algo. Números «clausus».

La Ley de Incompatibilidades de la Segunda República, de 8 de abril de 1933, dispuso en su artículo 1.º que el cargo de Diputado fuera incompatible, además de con los de elección popular, «con todo cargo gratuito o retribuido de la Administración del Estado, sea o no de libre nombramiento del Gobierno, cualquiera que fuera, en su caso, la forma de retribución».



Sólo se exceptuaban los puestos de Ministro y Subsecretario.

Mucho se discutió la fecha de entrada en vigor de esta Ley, ya que los Diputados de las Constituyentes pretendían librarse de sus efectos, pero por fin se acordó que a los que eran incompatibles por cargos de libre nombramiento del Gobierno, se les aplicara desde el día mismo de su entrada en vigor. Los empleados del Estado, Región, Provincia o Municipio a los que afectasen las mencionadas incompatibilidades, pasaban a la situación de excedentes forzosos con dos tercios de sus haberes.

En 7 de diciembre de 1934, y por tanto durante la Legislatura que siguió a las Constituyentes, por vía de excepción, se vuelve al criterio territorial y las incompatibilidades quedan circunscritas a quienes no viven en Madrid o, siendo funcionarios, no hayan obtenido la plaza por oposición.

MODELO AUTOCTONO

Creadas nuestras Cortes, este tema cáustico de las incompatibilidades no se plantea hasta la reforma del Reglamento en 1957, cuyo art. 11 del Proyecto establecía que «el cargo de Procurador será incompatible con los cargos de la Administración del Estado que requieran nom-

bramiento por Decreto, así como con los judiciales y fiscales». Se excluía a los Procuradores que lo son por su cargo y a los de nombramiento por el Jefe del Estado. La Comisión que dictaminó la reforma suprimió esta previsión, por lo que fue más restrictiva que el propio Gobierno. En el Proyecto enviado en 1971 y que sirvió de base al Reglamento actual, no se regulaban las incompatibilidades, no obstante haberse previsto en el art. 18 del anteproyecto que elaboró la Permanente, con esta redacción: «1.º El cargo de Procurador es incompatible con los siguientes cargos de la Administración del Estado: a) con el de Subsecretario, Director General o asimilados y el de Gobernador Civil; b) con los cargos judiciales y fiscales de cualquier jurisdicción en todos sus grados y categorías. 2.º Las incompatibilidades no son de aplicación a los Procuradores natos por razón de su cargo, ni a los miembros del Gobierno. 3.º Los funcionarios de carrera que sean designados para el cargo de Procurador pasarán a la situación de excedencia especial, conservando su sueldo personal». Diversos Procuradores trataron de reincorporar, reverdeciéndolo, este artículo, pero la Comisión Especial que dictaminó la Reforma, a pretexto de que su lugar no era el Reglamento, sino una Ley Especial, se negó a ello. Sólo seis votos obtuvo esta propuesta, no admitiéndose siquiera que se emplazase al Gobierno para enviar el Proyecto.

Aprobado el nuevo Reglamento que entró en vigor con la actual Legislatura, la Cámara ha doblado el cabo de la mitad de su existencia, sin que se haya vuelto a hablar de incompatibilidades. Y aunque ahora han sido objeto del discurso del Presidente Arias, quizá convenga recordar que en 4 de diciembre de 1973, los Procuradores presentaron una proposición de Ley articulándolas. Al prometer el envío de un nuevo texto, ¿el Gobierno no considerará el nuestro demasiado ambicioso? No lo era, y cualquier intento de restringirlo dejará incompleta esta materia, que es crucial para el sistema, pues sin incompatibilidades, resulta impracticable.

TRAJES DE POR FUERA

Francia tiene reguladas, separadamente, por disposiciones de su Código electoral, tanto los motivos de inelegibilidad como las incompatibilidades. No permite que luchen por un escaño a un sinnúmero de personas, a todas aquellas que por sus puestos pueden coaccionar al electorado. La enumeración es exhaustiva. Cualquiera que vaya a la lucha bajo una incapacidad, no se sentará en la Asamblea, aunque triunfe. En cuanto a incompatibilidades, se establecen la de ser miembro del Consejo de Estado, de las Comisiones Departamentales, de la Magistratura o del Ejército (los militares quedan «hors cadre») o de ejercer, en general, funciones públicas no electivas. Se impide también la presencia de los Diputados en los Consejos de Administración de las Empresas Nacionales y Sociedades Concesionarias de Servicios Públicos. Se llega a sentar la incompatibilidad de Diputado con miembro del Gobierno, y no digamos la de Diputado con Senador.

Criterios análogos, aunque sin desembocar en el maximalismo de que un Diputado no pueda ser Ministro, establece la Ley italiana de 13 de febrero de 1953.

COLOFON

Finalizamos. De igual modo que no sólo de pan vive el hombre, el sistema no ha de mantenerse exclusivamente a base de las incompatibilidades que anuncia el Presidente Arias, tan deseadas. Hace falta —y antes de la próxima Legislatura— una ley electoral que permita a los candidatos desenvolverse e impida que los gratos al Gobernador-Jefe Provincial tengan la mitad del camino andado. Por otra parte, hay que eliminar esos procedimientos indirectos de elec-

ción, que permiten los paseos militares y que ante la presencia continuada durante años y más años de determinados personajes, hacen preguntarse al observador imparcial si esos Procuradores han ganado sus escaños por oposición, como un notario o un registrador logra su despacho. Recordemos las frases de Ortega: «La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo o su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Un régimen electoral es estúpido cuando es falso». No cometamos, pues, la estupidez de falsear el nuestro. ■ J. E. DE A.