

Las incompatibilidades de los diputados autonómicos

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS NORMAS SOBRE INCOMPATIBILIDADES.—III. INCOMPATIBILIDADES CON EL SECTOR PÚBLICO.—IV. INCOMPATIBILIDADES CON EL SECTOR PRIVADO.—V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

I. INTRODUCCIÓN

Al igual que sucede con otros muchos aspectos de los sistemas jurídico-políticos consagrados en los diferentes Estatutos de Autonomía, el régimen de incompatibilidades establecido para los parlamentarios autonómicos no se comprende sin una referencia, siquiera sea somera, al difícil momento histórico en que se elaboran aquellas normas de autogobierno en relación con el conjunto del proceso autonómico.

Una vez aprobados los Estatutos correspondientes a las nacionalidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia), se produce el denominado «parón autonómico» caracterizado por constituir un punto de inflexión determinado por la búsqueda de un acuerdo que permitiera poner en práctica las recomendaciones incluidas en los Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981¹. Este acuerdo o informe, elaborado con la finalidad de proceder a una cierta racionalización en el proceso de construcción del Estado de las Autonomías, en lo que aquí interesa, homogeneizó la configuración futura de los Parlamentos autonómicos dotándolos, de una parte, de poderes legislativos plenos al igual que los de los Estatutos ya aprobados, pero previendo, de otra, y a modo de compensación, una escasa utilización en cuanto piezas clave de sus respectivos sistemas de gobierno.

* Letrado del Parlamento de Andalucía.

¹ «Acuerdos Autonómicos, 1981», Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Colección Informe, núm. 36. En concreto: *Acuerdos Políticos-Administrativos*, capítulo 4: *Cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas* (pp. 21 y ss.)

Aparte de otras medidas, como el no reconocimiento estatutario de la disolución anticipada como medio normalizado en los sistemas parlamentarios para resolver el conflicto entre poderes, la fórmula acordada para hacer efectiva esta minoración de las capacidades políticas de las Comunidades Autónomas en vías de constitución no se hacía desde luego explícita, pero sí cabía deducirla de la concepción que impregnaba la regulación de algunas materias relacionadas con la actividad parlamentaria. Así, en los mencionados Acuerdos y bajo el epígrafe dedicado a «Cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas», se procedía a limitar el número de sesiones ordinarias reduciéndolas a cuatro meses al año, prohibir el establecimiento de consignaciones o sueldos fijos y periódicos para los diputados y compatibilizar la condición de parlamentario autonómico con la de concejal. De tales propuestas cabría extraer, sin exageración alguna, una determinada visión de la actividad parlamentaria caracterizada por su escaso funcionamiento en cuanto podría hacer frente a sus obligaciones estatutarias tanto legislativas como de control en tan sólo un tercio del año. Igualmente en relación al trabajo de los diputados, éste se contemplaba a tiempo parcial de forma que no supusiera el abandono de sus quehaceres profesionales ordinarios. Finalmente, al especial interés manifestado en los «Acuerdos» de compatibilizar la condición de concejal con la de miembro de la Asamblea Legislativa parecía subyacer cierto sesgo municipalista tendente a considerar los Parlamentos autonómicos como una suerte de lugar de encuentro de las Corporaciones Locales en perjuicio de políticas generales y autónomas.

Tales indicaciones fueron trasladadas con mayor o menor fidelidad a los Estatutos que se promulgan con posterioridad al bloqueo en que se encontraba el caso andaluz al no haberse logrado la mayoría absoluta que requería la ratificación popular de la iniciativa autonómica. Si excluimos los Estatutos del País Vasco², Cataluña y Galicia, en los que no se establece acotación temporal alguna de los períodos de sesiones limitándose a señalar que éstos serán ordinarios o extraordinarios, los de Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia y Valencia reproducen casi literalmente el párrafo del reiterado acuerdo político según el cual «los períodos ordinarios de sesiones comprenderán cuatro meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer período, y entre febrero y junio el segundo». Fórmulas menos estrictas recogen los de Baleares, Canarias y Navarra al establecer respectivamente ocho meses, ciento veinte días y dieciséis sesiones plenarias ordinarias, mientras que el resto se limita en general a señalar los meses de septiembre a diciembre y febrero a junio como períodos para la celebración de las sesiones ordinarias.

Menor acogida tuvo la recomendación expresa de que los miembros de las Asambleas sólo percibieran dietas y no consignaciones o sueldos fijos ni periódicos, ya que tan sólo Asturias, Cantabria, Murcia y La Rioja con-

² El Estatuto del País Vasco establece a modo de garantía que «los períodos de sesiones durarán como mínimo ocho meses al año» (art. 27.2).

sagran esta prohibición en sus respectivos Estatutos de Autonomía, guardando el resto silencio sobre el asunto³. No obstante, como luego veremos, el régimen económico de los diputados autonómicos no dependerá tanto de estas iniciales declaraciones estatutarias cuanto del régimen de incompatibilidades dispuesto por las correspondientes leyes de desarrollo.

II. LAS NORMAS SOBRE INCOMPATIBILIDADES

A diferencia de lo que ocurre con la Constitución respecto a los miembros de las Cortes Generales, los Estatutos de Autonomía no establecen regulación alguna del régimen de incompatibilidades aplicable a los miembros de sus respectivas Asambleas Legislativas remitiéndose a una ley de desarrollo. Ciertamente el artículo 70.1 de la Constitución Española difiere también a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) la determinación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores, si bien en el mismo precepto se enumeran aquellos que «en todo caso» deben incluirse, adquiriendo así el carácter de mínimo necesario sobre el que la ley puede, como de hecho hizo, añadir otras distintas que el legislador orgánico considere convenientes atendiendo a la finalidad de una y otra figura jurídica. No ocurre lo mismo con los Estatutos de Autonomía en los que casi con idéntico enunciado entre ellos se señala que una ley del Parlamento respectivo establecerá las causas de inelegibilidad e incompatibilidad aplicables a sus miembros.

Esta afirmación debe, no obstante, matizarse por el hecho de que la Disposición Adicional primera de la LOREG, en uso de las competencias que sobre legislación básica la Constitución reserva al Estado, declara de aplicación a las elecciones autonómicas las causas de inelegibilidad dispuestas por el artículo 6 de la Ley Orgánica. Pues bien, en la medida que las leyes electorales de las Comunidades Autónomas han configurado todas las causas de inelegibilidad como causas de incompatibilidad de sus diputados, aquéllas han devenido automáticamente igualmente de directa aplicación en la configuración del régimen de incompatibilidades de los parlamentarios autonómicos⁴.

Hecha esta salvedad, no parece que existan otras limitaciones o condicionamientos constitucionales al régimen de incompatibilidades de los

³ Sólo el Estatuto de la Comunidad de Madrid se separa de la tónica general cuando en su artículo 11.3 establece que «los diputados percibirán una asignación que será fijada por la Asamblea».

⁴ Artículo 6.1 de la Ley Electoral de Andalucía; artículo 5.1 de la Ley Foral Reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra; artículo 7.1 de la Ley de Elecciones a la Asamblea de Extremadura; artículo 4.1 de la Ley de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, etc. Cabría preguntarse si esta extensión a las Comunidades Autónomas de las causas de inelegibilidad para las Cortes Generales como causas de incompatibilidad para los diputados autonómicos resultan de obligada aplicación *ex constitutione* o se fundamentan exclusivamente en la voluntad del legislador autonómico. En todo caso, y con independencia de su conveniencia política, la traslación se realizó en su momento sin demasiada reflexión, ya que a nuestro juicio ni la Constitución ni la LOREG obligan a una traslación automática de unas y otras respecto a ámbitos políticos y territoriales diversos.

diputados autonómicos que no se deriven de la naturaleza misma del régimen parlamentario de manera que se garantice la separación de poderes salvaguardando la independencia y autonomía de la Cámara y permita al tiempo la colaboración entre ellos. Ciertamente la regulación que de esta materia realiza la LOREG para las Cortes Generales supone un modelo a considerar pero en ningún caso a seguir mecánicamente. Como ha señalado el Tribunal Constitucional⁵, el conjunto de instituciones y procedimientos que conforman el sistema de gobierno del Estado no son necesariamente trasladables al que rige para cada una de las Comunidades Autónomas, las cuales, en uso de sus competencias organizativas habrán de ponderar aquellas que mejor se acomoden a sus propios fines, y ello, naturalmente, sin perjuicio de la afinidad básica que ha de producirse entre los distintos poderes territoriales de un Estado compuesto y que en nuestro caso se encuentra suficientemente asegurado tanto por la Constitución y por las leyes básicas como por los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Pues bien, desde estas consideraciones iniciales, y antes de proceder al análisis de la regulación que del instituto jurídico de las incompatibilidades parlamentarias hacen las diferentes legislaciones autonómicas, parece conveniente referirse a algunos aspectos genéricos de los que en gran medida participan todas ellas.

La primera, de carácter más formal que sustantivo pero no exenta de consecuencias, se refiere al hecho de que la mayoría de los Estatutos aludan a un único texto, generalmente la ley electoral como norma reguladora tanto de la inelegibilidad como de la incompatibilidad. Se sigue con ello el modelo constitucional recogido en el citado artículo 70.1, lo que conduce a una cierta confusión entre ambas figuras. Efectivamente, como reconoce unánimemente la doctrina, una y otra operan en momentos diferentes y persiguen finalidades distintas. Así la inelegibilidad supone una garantía de la igualdad en el proceso electoral (STC 45/1983) impidiendo que quien ocupa ya un puesto público relevante pueda hacer uso del mismo en beneficio propio alterando la libertad e igualdad básica de todos los candidatos. Por ello esta salvaguarda ha de producirse en el momento mismo de las elecciones, por lo que parece lógico que, formando parte del régimen jurídico electoral, se incluya en la norma que regula tales procesos. Por el contrario, la incompatibilidad es una figura de naturaleza estrictamente parlamentaria, esto es, se mueve en el ámbito de la autonomía e independencia de la Cámara de tal forma que ésta queda reforzada por el hecho de que sus miembros, individualmente considerados, no se encuentren vinculados a otro interés que no sea el general de la sociedad mediante lealtades ajenas, sean éstas

⁵ SSTC 179/1989 y 116/1994. La primera de estas sentencias señala expresamente que «... no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a los correspondientes de las Cortes Generales, ni deban aplicarse a las Cámaras Legislativas de las Comunidades Autónomas en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales» (FJ 6).

públicas o privadas. Así —como señala Eloy García⁶—, parece más acorde con la naturaleza de las cosas que la Ley Electoral se ocupe del régimen de inelegibilidades adscribiendo las incompatibilidades a la norma ordenadora por excelencia del estatuto del diputado como es el reglamento parlamentario. Como el propio autor indica, la distinción no es puramente formal puesto que el reglamento parlamentario parece una norma más dúctil para incorporar situaciones inicialmente no previstas o proceder a cambios derivados de una nueva configuración de las actividades parlamentarias y ello, a nuestro juicio, no tanto por la flexibilidad para su reforma —los reglamentos exigen mayoría absoluta—, sino porque la experiencia muestra la dificultad del Parlamento para hacer uso de la iniciativa legislativa. Dicho en otros términos, la reserva de ley formal para regular el régimen de incompatibilidades supone en la práctica dejar en manos del gobierno una materia de contenido netamente parlamentario cuya finalidad como ha quedado dicho es precisamente salvaguardar su independencia y autonomía⁷.

En relación con esta última afirmación la segunda consideración general se refiere al total desconocimiento que el régimen de inelegibilidades e incompatibilidades hace de la realidad social y muy particularmente de la incidencia de los partidos políticos tanto en el proceso electoral como en la vida parlamentaria. Éste es desde luego un reproche general que afecta a todas y cada una de las instituciones públicas pero que no puede dejar de señalarse por la especial incidencia en el ámbito que nos ocupa. Y es que si, como ha quedado dicho, la finalidad de la inelegibilidad es evitar la desigualdad entre unos candidatos y otros que pudiera producirse por el hecho de que alguno de ellos ocupe un puesto relevante del que pueda prevalerse durante el proceso electoral, no parece que tal situación pueda tener lugar en relación a un adjunto al Defensor del Pueblo o respecto a un diputado provincial, por citar sólo dos ejemplos. Si a ello se añade, de

⁶ Eloy García, «Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria», en *Sistema*, núms. 118, 119, marzo 1994, p. 115. El autor aprecia una confusión no sólo formal, sino atinente al sentido material de ambas figuras de forma que determinados supuestos que atienden a la finalidad de la incompatibilidad adquieran en la práctica los mismos efectos que una causa sobrevenida de la inelegibilidad. Tal es, a su juicio, el caso del artículo 211.3 de la LOREG, por el que la incompatibilidad entre diputado al Parlamento Europeo y la de miembro de las Cortes o de Asamblea Legislativa de Comunidades Autónomas se resuelve a favor de la condición parlamentaria adquirida en último término. De manera más directa percibe esta confusión en el artículo 4.2 de la Ley 15/1992, por la que se modifica la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, según el cual se declara inelegibles, entre otros, a los Alcaldes, Presidentes de Diputaciones y Diputados Provinciales.

⁷ Prueba de ello es la Disposición Transitoria primera del vigente Reglamento del Parlamento de Andalucía, por el que, no obstante el artículo 29 del Estatuto, según el cual «una ley del Parlamento Andalúz regulará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al mismo», dispone lo siguiente: «En el supuesto de que los Diputados perciban retribuciones fijas y periódicas con cargo al presupuesto del Parlamento, y en tanto la Ley Electoral de Andalucía no complete por tal motivo las causas de incompatibilidad actualmente existentes, serán de aplicación, con las debidas adaptaciones y siempre que no se opongan a lo regulado en el presente Reglamento, las normas de incompatibilidades previstas para los Diputados y Senadores en el capítulo II del título II de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.» Es decir, se ha preferido efectuar una remisión a la Ley Electoral General, vía reglamento parlamentario, antes que proceder a una reforma de la propia Ley Electoral Autonómica, como hubiera correspondido de acuerdo con el mandato estatutario.

una parte, la vigilancia que sobre la campaña ejercen tanto las distintas Juntas Electorales como, en su caso, la jurisdicción ordinaria e incluso constitucional, y, de otra, la presentación de las candidaturas en listas partidarias que amortiguan la relevancia personal de sus integrantes, nada impediría repensar con mayores dosis de realismo algunas de las causas contempladas tanto en la legislación estatal como autonómica. No puede olvidarse que nos encontramos ante una excepción al ejercicio del derecho fundamental de sufragio pasivo consagrado en el artículo 23 de la Constitución Española que obliga no sólo a una interpretación restrictiva de la ley, sino también a que ésta se atenga con precisión a la finalidad que con su limitación se persigue. Otro tanto cabría afirmar respecto a las incompatibilidades cuyas causas se fundamentan en buena medida en la ficción de desconocer la vinculación de los diputados a un partido político que en el caso de la mayoría es el mismo que apoya al gobierno. Seguir manteniendo el mito del diputado guiado exclusivamente por un concepto abstracto de interés general al margen de la definición que legítimamente hacen del mismo los partidos políticos es persistir en la confusión sobre el verdadero funcionamiento de los actuales sistemas políticos democráticos. Algo similar sucede en cuanto ficción convencionalmente aceptada en la esfera de las incompatibilidades privadas que ignora la cada vez mayor separación entre propiedad y dirección en la empresa moderna al constituir la primera causa de incompatibilidad bajo determinadas condiciones⁸ con olvido absoluto de que tanto o más sospechoso puede resultar el ejercicio de actividades gerenciales o directivas en orden al doble vínculo de lealtades que esta figura pretende evitar.

Finalmente, y ya en relación al derecho positivo de las Comunidades Autónomas, la regulación que del régimen de inelegibilidades e incompatibilidades hacen las diferentes legislaciones es posible percibir una evolución desde una ausencia inicial de atención por la materia hacia una mayor preocupación por establecer con rigor un régimen adecuado a las crecientes tareas de los diputados. En efecto, si atendemos a la primera redacción de las correspondientes leyes electorales, se pone claramente de manifiesto que la misma se hizo en la mayoría de los casos bajo aquella concepción del trabajo parlamentario reducido al mínimo, porque, si bien se observa, las causas de incompatibilidades suelen limitarse en este momento a las referidas al sector público, sin mención alguna al sector privado, que queda de esta manera compatibilizado con la condición de diputado autonómico.

Los acontecimientos que iban a producirse con posterioridad a la aprobación de este marco legal no tardarían en hacer evidente sus carencias. Sin necesidad de detenernos en ello baste señalar que la consolidación del Estado autonómico como un sistema efectivo de distribución territorial del poder condujo a un fortalecimiento de los poderes comunitarios y como lógica consecuencia de sus Parlamentos que reclamaban de sus miembros una dedicación cada vez más plena y prolongada en el tiempo. El incremento del trabajo parlamentario llevó por la vía de hecho a una superación de

⁸ Artículo 159.2.e) de la LOREG, adoptado por la mayoría de las leyes autonómicas.

los límites temporales de los períodos de sesiones fijadas en los Estatutos de forma que la actividad de las Cámaras vino a ocupar los nueve meses mediante sesiones tanto de Pleno como de Comisiones. Por lo que se refiere a la dedicación de los diputados, pronto se advirtió la dificultad de compatibilizar en muchas ocasiones el ejercicio de la actividad profesional con las exigencias de la función parlamentaria abriéndose paso en algunos casos el incremento de dietas o asignaciones económicas de cuantías mayores que las puramente compensatorias de gastos cuando no sencillamente la percepción de un sueldo fijo y periódico aun en contra de las prescripciones originarias.

III. INCOMPATIBILIDADES CON EL SECTOR PÚBLICO

Como quedó dicho, la prohibición de compatibilizar la función de diputado con cualquiera otra función o cargo público tiene como finalidad salvaguardar el principio de división de poderes y la autonomía de las Cámaras frente a la intromisión de cualquier otra institución del Estado, y particularmente del poder ejecutivo, que directa o indirectamente pudiera condicionar la formación de la voluntad general.

Siguiendo una tónica general, los Parlamentos autonómicos, además de los supuestos relativos a otros poderes territoriales, Unión Europea y poder central del Estado, recogen respecto del poder ejecutivo autonómico una relación que, salvando a los Consejeros —compatibilidad obligada en los regímenes parlamentarios— desciende al nivel de Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos y puestos asimilados, así como a otra serie de cargos que se enumeran de forma singularizada, con mayor o menor detalle, y que conforman el nivel superior de la Administración cuya dependencia a las directrices políticas del Gobierno hacen aconsejable su incompatibilidad.

No es, sin embargo, en los entes públicos territoriales donde se encuentran las dificultades que puedan plantearse en torno al régimen de incompatibilidades. La relativa estabilidad de esta Administración permite determinar con un grado razonable de claridad aquellos puestos que en ningún caso pueden ocuparse por miembros de una Asamblea sin previa renuncia de su condición de diputado, determinación que puede hacerse fácilmente extensible a otras que forman parte del entramado organizativo de la Comunidad Autónoma, bien por encontrarse expresamente prevista en los correspondientes Estatutos de Autonomía (Defensor del Pueblo), bien por haberse incorporado en desarrollo de la capacidad de autoorganización de la Comunidad Autónoma (Consejos Consultivos o Cámara de Cuentas).

Mayores complicaciones se plantean en relación a los cargos que eventualmente pudieran ocuparse en entes y empresas públicas cuya participación actual responde a necesidades instrumentales de la propia Administración para lo que adoptan las más variadas formas, muchas de ellas difíciles de subsumir en las categorías clásicas del Derecho Administrativo. El artícu-

lo 155.1.e) de la LOREG dispone, a modo de principio general, la incompatibilidad de diputados y senadores con los cargos de:

«... los Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores Generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las Cajas de Ahorro de fundación pública».

No se trata, sin embargo, de una incompatibilidad absoluta por cuanto la propia Ley Orgánica en su artículo 156.1 exime de la misma respecto de los órganos colegiados de dirección o Consejos de Administración a aquellos diputados y senadores cuya elección corresponda a las respectivas Cámaras, a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Cabe observar que, a diferencia de lo expuesto, las legislaciones autonómicas adoptaron un criterio similar si bien sólo parcialmente; es decir, incorporaron las causas de incompatibilidad en los mismos términos que la LOREG, pero, salvo en los casos de Consejeros del Gobierno o Presidentes de Corporación Local, omitieron una fórmula análoga que permitiera simultanear ambos cargos en el supuesto de que la designación en tales organismos corresponda a la propia Asamblea y ello a pesar de que los Parlamentos autonómicos vienen asumiendo a través de la legislación sectorial una participación en la elección de sus miembros (Juntas Rectoras de Parques Naturales, Asambleas Generales, Consejos Sociales, Consejos Asesores, etc.) con el propósito de dotar a esos entes de una composición que refleje la pluralidad de las opciones políticas con representación parlamentaria.

Sólo recientemente algunas Comunidades Autónomas han introducido la salvedad a que venimos haciendo referencia, si bien con distinto alcance. Así, por ejemplo, la Ley Electoral valenciana⁹ en su artículo 7.1 permite a los diputados de las Cortes Valencianas formar parte de los órganos colegiados de entes públicos o empresas con participación pública mayoritaria cuando su elección corresponda a las Cortes Valencianas. Mayor alcance tiene la excepción recogida en la Ley Electoral de Madrid¹⁰, cuyo artículo 5.6.b) al permitir la compatibilidad de los diputados con dedicación exclusiva con cargos de órganos colegiados en entes, empresas o sociedades cuya designación corresponda no sólo a la propia Asamblea, sino también a los órganos de gobierno y administración de la Administración Regional o del Estado.

Esta puerta que comunica al Parlamento con el Ejecutivo a través de la presencia de los diputados en los órganos de dirección de la Administración no territorial va a conocer sin duda en el futuro su traslación a otras Comunidades Autónomas y también posiblemente acabará afectando a puestos de

⁹ Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

¹⁰ Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

dirección más elevados y con mayor capacidad de decisión por cuanto su causa hay que buscarla, como ha quedado apuntado, en la difuminación de la separación clásica de poderes como consecuencia de la presencia transversal de los partidos políticos que desde la instancia parlamentaria reclaman una creciente participación en el conjunto de las instituciones públicas. Si la finalidad de este fenómeno es introducir en el seno de estos entes y empresas una composición más plural y representativa, nada parece contrario a que sean los propios parlamentarios quienes asuman esta tarea. Con ello se corre, sin embargo, un riesgo que no puede dejar de señalarse y es que, al igual que ocurre ya en otros ámbitos, el procedimiento acabará convirtiéndose en un nuevo sistema de designación con aplicación del sistema de cuotas, de manera que el Parlamento se convierte simplemente en el ámbito subjetivo de la elección pero sin relevancia alguna en cuanto institución básica del sistema político. Dicho en otros términos, si es el Parlamento quien los designa no parece superfluo arbitrar a través de los correspondientes reglamentos algún procedimiento que permita dar cuenta ante el órgano que lo ha elegido de la labor realizada. Ciertamente el diputado no es a estos efectos un comisionado del Parlamento, pero tampoco puede decirse que lo es exclusivamente de la fuerza política que lo ha propuesto, por lo que parece razonable la existencia al menos de un cauce de conexión entre elegido y elector, aunque sea con carácter informativo.

Dentro del dispar conglomerado de entes, instituciones o empresas a los que venimos refiriéndonos se hace necesario prestar atención a las Cajas de Ahorros tanto por la expresa mención que de las mismas hace la Ley estatal y autonómica como por la relevancia que tales entidades tienen para la política económica de las Comunidades Autónomas.

La primera cuestión que se suscita es si la referencia a estas entidades de crédito debe situarse en el ámbito de lo público o de lo privado, es decir, el problema no resuelto de la naturaleza de las Cajas¹¹. Esta dificultad ha sido puesta de manifiesto por el propio Tribunal Constitucional en sentencias 18/1984, de 7 de febrero, y 49/1988, de 22 de marzo, que, tras constatar que la actuación mutua Estado-Sociedad «difumina la dicotomía derecho público-derecho privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados Entes cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica» (FJ 4), se limita a subrayar el fuerte contenido social de tales entes.

Tanto la LOREG como la mayoría de las legislaciones autonómicas eluden igualmente enfrentarse a esta espinosa cuestión expuesta mediante la

¹¹ Constituye una vieja polémica doctrinal el juicio sobre la naturaleza pública o privada de las Cajas de Ahorro. Así, un sector (Sosa Wagner, Martín Mateo) sostiene la naturaleza pública de todas las Cajas; otro, por el contrario (Núñez Lagos), defiende su carácter privado, mientras hay quien (Martín Retortillo) expresa una postura dualista al propugnar la naturaleza pública de algunas Cajas y privada de otras según el carácter de las entidades fundadoras. No faltan tampoco quienes (Vidaurazaga, Ros Pérez) se limitan a reconocer su naturaleza *sui generis*. Véase F. Ros Pérez, *Las Cajas de Ahorros en España: evolución y régimen jurídico*, Cajamurcia, Murcia, 1996, y J. M. González Moreno, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorros*, Edit. Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, Madrid, 1983.

sencilla fórmula de declarar incompatible la condición de diputado con la de miembro de órgano directivo de las Cajas de Ahorros de fundación pública¹². Se omite así una calificación legal de estas Entidades señalando simplemente uno de sus rasgos constitutivos, cual es el carácter público de su fundador para deducir de ahí la incompatibilidad, cuando lo cierto es que, como señala González Moreno¹³, la figura del fundador, público o privado, se agota en el momento de la perfección del negocio fundacional sin que la misma resulte relevante a efectos de la naturaleza jurídica de la Caja de Ahorros que habrá de regirse en todo caso por un derecho estatutario propio.

Por eso resulta en este sentido especialmente significativa la Directiva de la Comisión Europea 80/8733/CEE, modificada por la Directiva 2000/52/CEE, cuando al objeto de unificar la diversidad de criterios utilizados para determinar el carácter público de las empresas presume la existencia de una influencia del Estado y otras Administraciones territoriales cuando, directa o indirectamente: a) posean la mayoría del capital suscrito de la empresa; b) dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa; o c) pueda designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa (art. 2.2). En consecuencia con esta Directiva y tratándose de entidades sin accionariado, resultaría clarificador una modificación legal que sustituyera la referencia a la naturaleza pública o privada del fundador de las Cajas de Ahorros por la capacidad de las Administraciones territoriales para designar mayoritariamente a los miembros de sus órganos de gobierno. Ésta parece ser la línea abierta en la Comunidad de Madrid que ha reformado su Ley Electoral suprimiendo la mención expresa a estas entidades financieras y sometiénolas a un régimen de incompatibilidades común al de otros entes, sociedades o empresas permitiendo a sus diputados la compatibilidad con «cargos de órganos colegiados en entes, empresas o sociedades cuya designación corresponda a la Asamblea de Madrid o a órganos de gobierno y administración de la Administración Regional o del Estado...» [art. 5.6.b)]¹⁴.

¹² La distinción entre Cajas públicas y privadas parece irrelevante en relación a diputados en Cortes y senadores, ya que junto a la incompatibilidad con las públicas [art. 155.2.e) de la LOREG] el artículo 159.2 del mismo texto legal determina, entre otras, en todo caso incompatible la realización de las conductas siguientes: «*las funciones del Presidente del Consejo de Administración, Consejero, Administrador, Director General, Gerente o cargos equivalentes, así como la prestación de servicios en Entidades de Crédito o Aseguradoras o en cualesquiera Sociedades o Entidades que tengan un objeto fundamentalmente financiero y hagan apelación pública al ahorro y al crédito*».

¹³ J. M. González Moreno, «*Naturaleza y Régimen...*», *op. cit.*, pp. 185 y ss. Las legislaciones autonómicas sobre Cajas de Ahorros vienen a corroborar esta irrelevancia del momento fundacional al establecer un único régimen para todas las Cajas del territorio de la Comunidad Autónoma con independencia de su origen histórico.

¹⁴ Esta previsión ha sido trasladada a la Ley 5/1992, de 15 de julio, de Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid por la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, por la que se redacta su artículo 5 en los siguientes términos:

«Art. 5. Retribuciones de los miembros de los órganos.

2. Cuando dichos cargos se ejerzan por miembros de las Cortes Generales, del Parlamento Europeo y de

Hemos de referirnos, finalmente, al supuesto de prestación de servicios profesionales en el sector público bajo cualquiera de sus modalidades. A diferencia de los casos anteriores, no parece que la incompatibilidad, allí donde se establece, pueda justificarse por el riesgo que pudiera conllevar para la preservación de la separación de poderes o la autonomía de la Cámara. Se trata más bien de una concreción del principio general que prohíbe la percepción de las retribuciones con cargo a los presupuestos públicos y de una consecuencia del régimen de dedicación a que se encuentran sometidos los diputados determinando la incompatibilidad —con algunas excepciones como la actividad docente o investigadora universitaria bajo ciertas condiciones— cuando es exclusiva o permitiendo simultanear ambos puestos cuando es parcial. Esta novedosa distinción entre el régimen de dedicación de los parlamentarios será abordada a más adelante.

IV. INCOMPATIBILIDADES CON EL SECTOR PRIVADO

En términos generales las limitaciones impuestas para simultanear el cargo de diputado en el ejercicio de una actividad privada retribuida pueden responder a diversas causas. En primer lugar, se trata de garantizar la prevalencia del interés general frente al interés particular del parlamentario impidiendo la colisión entre ambos. En segundo lugar puede perseguirse con ello hacer efectiva la exigencia de una dedicación exclusiva que reclama del diputado una atención absoluta a los trabajos parlamentarios incompatible con la que requeriría cualquier clase de ejercicio profesional. Finalmente, dicha incompatibilidad puede responder a un principio ético según el cual la simultaneidad de una y otra actividad, cuando ambas son retribuidas, puede entenderse como una causa de enriquecimiento con cargo al erario público.

Pues bien, aunque no siempre es fácil determinar cuál de estos motivos es el que justifica en cada caso concreto el establecimiento de la correspondiente incompatibilidad, sí resulta posible efectuar algunas consideraciones sobre los distintos regímenes vigentes en los Parlamentos españoles.

Un primer conjunto de actividades estaría constituido por aquellos que, aun perteneciendo al ámbito privado, se vinculan de forma estrecha a intereses públicos haciendo recomendable la prohibición de su ejercicio por parte de los diputados. Son las contenidas en el artículo 159.2, letras a), b), c), d) y e) de la LOREG y recogidas en algunas leyes electorales autonómicas (Cantabria, Galicia, Madrid, Valencia) atinentes a funciones de dirección, asesoramiento, contratista, fiador de obras de organismos públicos o participación superior al 10 por ciento en empresas que mantengan contactos con los mismos y hayan sido adquiridas con posterioridad a la fecha de elección del diputado. No deja de ser sorprendente que, encontrándonos ante un claro supuesto de eventual colisión de intereses generales y par-

las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónoma, alcaldes, concejales o por altos cargos de cualquier Administración Pública, sólo podrá abonarse a los mismos las indemnizaciones que correspondan.»

ticulares, tales actividades no figuren inicialmente¹⁵ como causa de incompatibilidad en algunos Parlamentos autonómicos (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Murcia, Navarra...), lo que viene a corroborar la escasa relevancia concedida al trabajo parlamentario por los autores de la Ley, como pusimos de manifiesto al inicio de estas páginas. Parece obvio que, en la medida que salvaguardan un interés público, estas causas de incompatibilidades debieran afectar a todos los diputados, cualquiera sea su régimen de dedicación o económico.

En un segundo lugar encontramos la incompatibilidad recogida en el artículo 159.2.f) de la LOREG y en la Ley Electoral de Castilla-La Mancha, artículo 6.4.e), referida a la ocupación de cargos directivos de entidades de crédito, aseguradoras o cualesquiera sociedad o entidad que haga apelación pública al ahorro y al crédito. Esta alusión expresa al negocio bancario y del seguro se explica seguramente por el tradicional recelo de la política ante la capacidad de influencia de tales entidades en el ámbito de lo público.

Finalmente, nos referimos al conjunto de actividades privadas de cualquier naturaleza excluidas las anteriores y respecto de las cuales no cabe albergar sospecha alguna sobre una posible incidencia negativa en la defensa del interés general que corresponde al diputado, bastando una declaración expresa —recogida en la totalidad de los reglamentos parlamentarios— de la existencia de un interés particular en el asunto objeto de debate y decisión de la Cámara.

Es este último grupo de actividades el que suscita las mayores polémicas sobre la conveniencia de declararlas incompatibles o no con la condición de diputados, dependiendo la relación que sobre las mismas se adopte de la concepción no ya de la función parlamentaria, sino de la actividad política en general. Las posturas en torno al problema son sobradamente conocidas y no es necesario detenernos en ellas. Baste señalar que quienes consideran la función parlamentaria como una actividad altamente profesionalizada tenderán a exigir una dedicación exclusiva y una incompatibilidad absoluta con tales actividades privadas, compensando esta renuncia con la asignación de unas retribuciones fijas a modo de sueldo. Por el contrario, quienes consideran aquella tarea pública esporádica y coyuntural se mostrarán más proclives a compatibilizarla con el ejercicio de actividades privadas, limitándose entonces a satisfacer los gastos que aquella dedicación ocasiona mediante las correspondientes dietas e indemnizaciones. La adopción de uno y otro criterio no es irrelevante a la hora de determinar la propia composición sociológica del Parlamento, pues la incompatibilidad severa imposibilitará a una fracción significativa de la población acceder de hecho a la condición de representantes, mientras que facilita el camino a quienes puedan desatender temporalmente sus obligaciones profesionales o tienen asegurado el regreso.

¹⁵ Algunas de estas Comunidades han contemplado posteriormente estas incompatibilidades. Así, por ejemplo, en el caso de Murcia mediante el artículo 7 de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política.

Ante la dificultad que supone optar por una u otra alternativa se ha abierto paso en el derecho comparado de las Comunidades Autónomas un nuevo modelo que deja en manos del diputado su propio régimen de incompatibilidades. Así, cuando del ejercicio de actividades privadas se trata, las leyes electorales de Aragón, Cantabria, Madrid y Andalucía, en una variedad ésta última que luego comentaremos, permiten al parlamentario elegir el régimen de dedicación exclusiva o dedicación parcial, anudando a dicha opción un régimen más o menos estricto.

Esta novedosa fórmula, no obstante su bondad para resolver la mayoría de los problemas aquí expuestos, suscita algunas objeciones de las que es preciso dejar constancia. La primera, más técnica que práctica, se refiere a la congruencia de esa diversidad de dedicación con el principio básico de la representación, toda vez que sugiere la existencia de dos categorías de diputados, lo que parece compadecerse mal con la idea del fraccionamiento alícuoto de la soberanía¹⁶. Comprendo que se trata, sin embargo, de una objeción puramente doctrinal, ya que hoy nadie duda que los Parlamentos no son tanto Asambleas de representantes cuanto órganos complejos que permiten cierta parcelación de su trabajo, como lo prueba, por ejemplo, la existencia de Comisiones con capacidad legislativa plena. La segunda objeción alude a la dificultad para concretar en la práctica esa distinta atención a las tareas parlamentarias en la que subyace una suerte de funcionarización del diputado poco adecuada a las características de su función. Quizá por ello, y dejando ahora al margen el problema del camino utilizado, resulta más acorde con la naturaleza de las cosas, la solución adoptada por el Parlamento de Andalucía donde la distinción entre diputados no se establece en razón de la dedicación, que se presume igual en todos, sino en la percepción o no de retribuciones fijas y periódicas con cargo al presupuesto de la Cámara¹⁷. Nos encontramos en el fondo ante una cuestión semántica, pero en este caso, como en tantos otros, las cosas no sólo deben ser, sino también parecer.

Sea como fuese, la finalidad de este sistema es flexibilizar el régimen de incompatibilidades permitiendo a los diputados que lo deseen simultanear sus tareas parlamentarias con el ejercicio de actividades remuneradas o bien renunciar a éstas acogiéndose en tal caso a las remuneraciones fijas que a modo de salario o sueldo fija la Cámara.

No debe olvidarse, sin embargo, que la fórmula opcional descrita tiene como último propósito el acceso de los ciudadanos a la función representativa en condiciones reales de igualdad, siempre que no se ponga en peligro el

¹⁶ ¿Significa acaso el distinto régimen de dedicación que los diputados con dedicación parcial están eximidos de asistir a algunas sesiones de la Cámara? ¿Deben los diputados con dedicación exclusiva presentar un mayor número de iniciativas parlamentarias? ¿No debería el elector conocer con antelación el esfuerzo que va a dedicar al trabajo parlamentario el diputado al que otorga su voto?

¹⁷ En efecto, el Reglamento del Parlamento de Andalucía a diferencia de otras legislaciones autonómicas no establece diferencias entre unos diputados y otros en atención a su dedicación, sino solamente respecto al hecho de que perciban o no «retribuciones fijas y periódicas con cargo al presupuesto del Parlamento» (Disposición Transitoria primera).

interés al que sirve un régimen de incompatibilidades. Si, como venimos reiterando, éste consiste fundamentalmente en la defensa de la autonomía de la Cámara a través de la independencia de sus miembros, habrá que convenir en la existencia de un conjunto de actividades, sean públicas o privadas, cuyo ejercicio simultáneo con la condición de diputado pone en riesgo aquel interés general, cualquiera sea la dedicación o el régimen económico de éstos. Definidas tales actividades con claridad, el resto de las limitaciones que puedan establecerse responderán a motivos de conveniencia u oportunidad que, si bien son legítimos, permiten un cierto margen a la discreción en función del concepto que se sostenga de la actividad política en general y parlamentaria en particular.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Han transcurrido veinte años desde la promulgación de los Estatutos de Autonomía. Durante este período y a pesar de todas las reticencias habidas hemos asistido a la consolidación del Estado Autonómico y con ello al fortalecimiento de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. De unas Cámaras concebidas como órganos de vida intermitente se ha pasado a unos Parlamentos de actividad continuada. Paralelamente a este proceso se ha modificado el esfuerzo exigible a los diputados autonómicos, porque, si en un principio se consideró que bastarían algunas convocatorias esporádicas de las sesiones parlamentarias para desarrollar el trabajo encomendado por los Estatutos, hoy la importancia política adquirida por las Instituciones autonómicas reclama una dedicación permanente durante los cuatro años de legislatura que, sin embargo, y salvo contadas excepciones, no se ha visto reflejado en una adecuada modificación de la legislación aplicable.

Por lo que a las incompatibilidades en el sector público se refiere, las leyes electorales autonómicas han trasladado de manera prácticamente mimética las contenidas en la LOREG en relación a los diputados y senadores. En principio, nada hay que objetar a esta forma de proceder, dada la homogeneidad entre la forma de gobierno del Estado y las Comunidades salvo acaso una mayor reflexión sobre los contenidos competenciales de estos últimos que tal vez hubieran permitido excluir algunos supuestos concretos.

Ahora bien, si las referencias a las Administraciones territoriales parecen las adecuadas, la propia confusión existente entre la Administración Institucional, tanto de base fundacional como corporativa, genera no pocas incertidumbres y dificultades de interpretación. A la vista de lo expuesto en estas páginas parece necesaria una mayor precisión legal que permita clarificar al menos las siguientes cuestiones.

De una parte, si los diputados pueden ser designados para ocupar cargos en tales instituciones y en tal caso si la designación correspondería exclusivamente a la propia Cámara o también a otras Administraciones Públicas.

De otra parte, en el supuesto previsible de que la contestación a esa primera cuestión sea positiva resulta conveniente determinar con precisión

el tipo de órgano a que puede acceder el diputado autonómico, esto es, bien se trate de órganos meramente asesores o consultivos, bien se extienda a otros con capacidad decisoria tales como Consejos de Administración o similares.

Particularmente atendiendo a las razones antes expuestas considero plausible proponer una compatibilidad más flexible que permita a los diputados autonómicos acceder a órganos de la Administración Institucional siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que dicha designación se haga por la propia Cámara y en su representación.
- b) Que se refiera a órganos colegiados, incluidos los Consejos de Administración, pero no a órganos individuales de carácter ejecutivo.
- c) Que se establezca con claridad el régimen económico sin que sea suficiente la fórmula habitual según la cual «por el ejercicio de tales cargos no se percibirá más que dietas e indemnizaciones», debiéndose fijar un límite económico concretado en un porcentaje sobre el conjunto de percepciones con cargo a los presupuestos públicos.

Finalmente, en este ámbito de lo público urge una modificación de aquellas legislaciones que mantienen una distinción entre Cajas de Ahorros de fundación pública y de fundación privada, dada la irrelevancia de este criterio que, de acuerdo con la propuesta de la Unión Europea, debiera sustituirse por el de la capacidad de las Administraciones en el nombramiento de sus órganos de administración, dirección o vigilancia para deducir de ello su naturaleza pública o privada y, en consecuencia, el régimen de incompatibilidad aplicable.

Ya en relación con el sector privado parece imprescindible introducir en aquellas legislaciones que aún no la contemplan una incompatibilidad absoluta con aquellas actividades que vinculan estrechamente los intereses públicos y privados produciendo una confusión entre ambos. Me refiero concretamente a las funciones de dirección, asesoramiento, contratista, fiador de obras de organismos públicos o participación significativa en empresas que mantengan contacto con los mismos. Tales incompatibilidades debieran aplicarse a todos los diputados, cualquiera sea su dedicación o régimen económico, por cuanto responden a razones objetivas orientadas claramente a la defensa del interés general.

Más dudas suscita la mención expresa que tanto la LOREG como alguna ley autonómica hacen de la actividad relacionada con el negocio bancario. Aunque, como quedó dicho, esta decisión responde sin duda a un recelo histórico posiblemente justificado al entrañar un riesgo cierto de colisión de intereses, no creo que éste se produzca en mayor medida que en otros sectores de la actividad empresarial y económico. Tal vez sería suficiente la constancia de estas actividades en los correspondientes registros y, como exigen todos los reglamentos parlamentarios, su conocimiento público cuando se debatan o decidan asuntos relacionados con la materia.

Finalmente, y en relación al resto de actividades privadas, estoy convencido de que acabará generalizándose el modelo dual que distingue entre quienes optan por la percepción de retribuciones periódicas (sueldo), siéndoles en tal caso de aplicación un severo régimen de incompatibilidades, y aquellos que decidan continuar con el ejercicio de su actividad profesional, en cuyo caso tendrán derecho tan sólo a las dietas e indemnizaciones compensatorias de los gastos ocasionados por su dedicación pública. Este modelo viene a facilitar en cierta medida la dedicación parlamentaria para quienes esta legítima y deseable forma de participar activamente en política supone un perjuicio real en sus retribuciones económicas y una incertidumbre en su futura reinserción laboral. Sin duda ello significa una mejora respecto a la situación anterior, pero creo que no bastará por sí sola para modificar el panorama de la composición sociológica y profesional de nuestros Parlamentos en el sentido de una mayor renovación y representatividad social hasta tanto no se sustituyan algunas de las cautelas actualmente vigentes por sistemas efectivos de transparencia y control que coadyuven a la dignificación de la actividad parlamentaria y al establecimiento de un régimen económico que salvaguardando el interés general no penalice a quienes optan por ocupar un escaño.

En suma, si bien el tema de las incompatibilidades requiere la adopción de decisiones políticas no siempre fáciles por concernir directamente a quienes han de adoptarlas, ello no puede ser un impedimento insalvable para proceder a su necesaria modificación mediante las oportunas reformas legislativas.