

LAS COMISIONES DEL ESTATUTO DEL DIPUTADO Y DE INCOMPATIBILIDADES

José Luis PEÑARANDA RAMOS
María José FERNÁNDEZ OSTOLAZA
Letrados de las Cortes Generales

RESUMEN

En este trabajo se pretende describir la actuación de las Comisiones competentes en materia de incompatibilidades en las dos Cámaras que componen el órgano Cortes Generales, precisando los criterios comunes y los matices diferenciales, así como el modo en que desarrollan sus trabajos, aspecto en el que puede apreciarse una notable confluencia.

Palabras clave: incompatibilidades, declaración de actividades, uso indebido de la función, conflicto de intereses, integridad pública.

ABSTRACT

This paper describe the activity of the competent Commissions on incompatibilities in in the Congress of Deputies and in the Senate, specifying the common criteria and differential nuances, as well as the way in which they carry out their work, an aspect in which both have a remarkable confluence.

Incompatibility Laws, asset declaration, abuse of office, conflict of interest, public integrity.

SUMARIO: I. INCOMPATIBILIDADES: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN. II. REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE INCOMPATIBILIDAD. 1. *Incompatibilidades y forma de gobierno parlamentaria.* 2. *Incompatibilidades derivadas del principio de autonomía de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, o de los órganos o Administraciones independientes.* 3. *Algunos supuestos de compatibilidad.* 4. *Incompatibilidades con la función pública.* 5. *Actividades privadas prohibidas.* 6. *Actividades privadas compatibles.* 7. *Actividades que*

no precisan autorización. 8. Incompatibilidad de retribuciones.
III. LA COMISIÓN DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS. 1. *Competencias.*
2. *Estructura y régimen de uncionamiento.* IV. LA COMISIÓN DE INCOMPATIBILIDADES DEL SENADO. 1. *Introducción* 2. *Rasgos peculiares de la Comisión de Incompatibilidades.* 3. *La Ponencia.* 4. *La Comisión de Incompatibilidades, órgano imparcial de aplicación del Derecho.* V. COMPETENCIAS 1. *Competencias de la Comisión en relación con los cargos y actividades públicas posiblemente incompatibles.* 2. *Funciones de la Comisión en relación con las actividades privadas de los Senadores.* VI. VALORACIÓN FINAL

I. INCOMPATIBILIDADES: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

1.– De acuerdo con la definición ofrecida por M. Ameller¹ en 1966, la incompatibilidad es

“la regla que prohíbe a un parlamentario ejercer ciertas ocupaciones al mismo tiempo que su mandato. Igual que la inelegibilidad, tiende a liberar a los parlamentarios de la dependencia en que pueden encontrarse frente a los poderes públicos o, si es el caso, los intereses privados. Pero actúa de un modo menos brusco: no impide ser candidato y no es obstáculo a la validez de la elección. El elegido está solamente obligado a escoger en un plazo determinado, en general breve, entre su mandato y la ocupación que se considera incompatible con este último”.

Los artículos 19 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 17 del Reglamento del Senado, establecen, a tal efecto, una regulación coincidente, de modo que, declarada y notificada la incompatibilidad, el parlamentario incurso en ella dispondrá de ocho días naturales para optar entre el escaño y el cargo incompatibles; y, en el caso de no ejercitarse la opción señalada, se entenderá que renuncia al escaño.

2.– La competencia de las Cámaras para examinar las incompatibilidades de sus miembros aparece vinculada históricamente con su potestad para examinar la validez de las actas y la capacidad e incompatibilidades de sus miembros. Sin embargo, aunque no faltan algunos supuestos históricos referidos al examen de quejas, faltas y aceptación de regalos y donaciones, tales previsiones se han limitado históricamente a la obligada existencia de una Comisión de Incompatibilidades y al examen de las escasas reglas existentes al respecto².

No ha sido común en nuestro Derecho que la regulación de las incompatibilidades parlamentarias se incorporara a los Reglamentos, que siempre se han ocupado de los aspectos procedimentales y sobre los efectos de la declaración de incompatibilidad sobre el mandato, en tanto que la

¹ AMELLER, M., *Parlements*. PUF, París, 1966.

² Cfr. PEÑARANDA RAMOS, J.L.: “Comentario al artículo 19”. En: *Ripollés Serrano, M. R. [Coord.] Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados Madrid 2012*, pp. 135-142.

regulación de los supuestos concretos de incompatibilidad ha sido remitida a la legislación electoral, del mismo modo que ha sucedido, por regla general, en el Derecho comparado.

Así, las normas reglamentarias se han limitado, por lo general, a imponer el deber de formular una declaración de actividades (así como de sus posibles modificaciones), a examinar la declaración con ocasión de la Constitución de la Cámara o el acceso a la condición parlamentaria, a encomendar a una Comisión Especial (históricamente de Incompatibilidades, denominación que mantiene en el Senado, mientras que se corresponde con la del Estatuto de los Diputados en el Congreso), la competencia para elaborar un dictamen o propuesta que debe ser sometido al Pleno y a fijar las consecuencias de la incompatibilidad.

El artículo 19 del Reglamento del Congreso de los Diputados resulta coherente con esa tradición. Su apartado primero impone el deber de observar las normas sobre incompatibilidades (establecidas en el artículo 70 de la Constitución y en los artículos 6 y 155 a 160 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General). El apartado segundo configura la Comisión del Estatuto de los Diputados como el órgano, preparatorio de la actividad del Pleno, que eleva al mismo las “propuestas” sobre incompatibilidad, en forma de dictamen, en el plazo de veinte días siguientes a la asunción plena de la condición de Diputado (para la que el artículo 20.2º del Reglamento exige cumplimentar la declaración de actividades), o de la realización de cualquier alteración formulada en la declaración con posterioridad³. Y el apartado tercero, para el supuesto de que sea declarada la incompatibilidad, establece el derecho de opción del Diputado entre el escaño y el cargo o actividad incompatible en el plazo de ocho días, fijando como criterio de cierre, la renuncia al escaño en el caso de que no se ejercitara la opción en plazo.

En el mismo sentido se pronuncian los artículos 15 a 17 del Reglamento del Senado. Además, en la Cámara Alta, y de acuerdo con lo previsto por los artículos 1.3 y 26 de su Reglamento, la formulación de las decla-

³ Se trata de un plazo reglamentario, cuya superación no tiene prevista consecuencia alguna en el Reglamento. Al inicio de la Legislatura su cómputo ha de entenderse referido al momento en que se haya constituido la Comisión del Estatuto de los Diputados. El cumplimiento del plazo no resulta factible en muchos casos, especialmente cuando resulta necesario, para aprobar el dictamen, solicitar información complementaria al declarante.

raciones de actividades y bienes es condición necesaria para la perfección de la condición de senador (el artículo 20.2 del Reglamento del Congreso alude únicamente a la declaración de actividades). Ambas declaraciones se inscribirán en el Registro de Intereses constituido en la Cámara bajo la dependencia directa de su Presidente.

3.– En cambio, ninguno de los citados preceptos del Reglamento del Congreso contiene mención alguna al Registro de Intereses ni, en particular, a la obligación de realizar una declaración de bienes al adquirir la condición de Diputado, al perderla o cuando se modifiquen las circunstancias declaradas, introducido en el artículo 160 de la LOREG y modificado por las reformas operadas por las Leyes Orgánicas 8/1991 y 7/2011.

Este extremo estaba sujeto a la regla del carácter no público de las declaraciones de bienes hasta que fue suprimida por la reforma del artículo 160 de la LOREG, realizada por Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, con lo que, tanto la declaración de actividades, como la de bienes, están sometidas a la regla de la publicidad⁴.

La asimilación del régimen de publicidad de ambos supuestos ha llevado a que la declaración de bienes se formalice también en un modelo normalizado de acceso general a través de la página *web* del Congreso, tras la reforma del Acuerdo de las Mesas sobre Registro de Intereses de 2009, llevado a cabo por el Acuerdo de modificación de 19 de julio de 2011.

Esto, no obstante, ello no ha significado que se atribuya competencia alguna a la Comisión del Estatuto de los Diputados en materia de las declaraciones de bienes de los Sres. Diputados⁵. Ni tampoco está previsto, ni regulado, procedimiento alguno de actuación por parte de las Comisiones en este punto.

Los Acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009 y 19 de julio de 2011, que modifican

⁴ Conforme al artículo 64.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados son secretos, en todo caso, los “trabajos” de la Comisión del Estatuto de los Diputados, reserva que se mantiene hasta la aprobación del dictamen por el Pleno de la Cámara. Es a partir de este momento que se hace pública tanto la declaración como el dictamen. Las declaraciones de bienes se hacen públicas en tanto se formulan.

⁵ La Comisión del Estatuto de los Diputados ha tenido que pronunciarse en diversas ocasiones sobre su total falta de competencia en relación con las declaraciones de bienes.

el anterior de 18 de diciembre de 1995, sin alterar la regulación preexistente en este punto, se limitan a mantener la previsión original de que el Registro de Intereses constituido en cada una de la Cámaras dependerá directamente de su Presidente, sin perjuicio de que su gestión administrativa corresponda a los órganos competentes de la respectiva Secretaría General.

4.– El régimen de incompatibilidades previsto en los artículos 155 a 160 de la LOREG está claramente inspirado por la legislación general de incompatibilidades en la función pública de 1984, contemporánea con la promulgación de la Ley electoral en 1985, que restringía extraordinariamente la dedicación a un segundo puesto público y la percepción de más de una retribución con cargo a los presupuestos generales del Estado, y limitaba el ejercicio de actividades privadas a la ausencia de colisión entre intereses públicos y privados, razón por la cual excluía toda actividad privada que guardara relación con las del puesto o función desempeñada.

Pese a sus sucesivas modificaciones, las previsiones de la LOREG sobre incompatibilidades muestran un cierto desfase con la regulación vigente del sector público, lo que ha obligado a que las respectivas Comisiones adapten sus criterios de interpretación a dichos cambios. Desfase no sólo referido a la denominación de algunos entes y órganos públicos⁶, sino a modificaciones de alcance más sustantivo⁷.

5.– La redacción actual de la LOREG proviene básicamente de la modificación operada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, que pre-

⁶ V.gr. referencias del artículo 155.2. a) y b) de la LOREG a la Comisión Nacional de la Competencia y a la Corporación de Radio y Televisión Española.

⁷ V.gr. referencias del artículo 155.2. e) a monopolios estatales y a Cajas de Ahorro de fundación pública. El Real Decreto Ley 11/2010 de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, dispuso (artículo 1.tres), que el ejercicio del cargo de miembro de los órganos de gobierno de una Caja de Ahorros (entendiendo por tales la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control) sería incompatible con el de todo cargo político electo. A tal efecto la Disposición Transitoria Sexta de dicha norma dispuso que “Los miembros de los órganos de gobierno que deban cesar en el ejercicio de su cargo como consecuencia de lo dispuesto en el Apartado tres, del artículo 3 de este Real Decreto Ley lo harán cuando concluya el mandato que ostenten a la entrada en vigor del presente Real Decreto Ley y, en todo caso, antes de transcurridos tres años desde dicha entrada en vigor, sin que en ningún caso sea posible su renovación”. Cumplido ya ese plazo, la pertenencia a dichos órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, resulta hoy ya, en todo caso, incompatible con la condición de Diputado.

tendió desarrollar normativamente las resoluciones aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de noviembre de 1990. Reforma en cuyo Preámbulo se destacaba la necesidad de “*hacer efectiva su dedicación absoluta al ejercicio de la función parlamentaria en los términos previstos en la Constitución y en la propia Ley*”.

Esta referencia a la dedicación “absoluta”, unida a la consideración crítica que sobre la imagen de una parte de los parlamentarios se ha venido asentando en la sociedad, especialmente en los últimos años, se encuentra en el centro de una polémica sobre cuáles han de ser las actividades que puede realizar el parlamentario al tiempo que ejerce su mandato. Al modo de la “*paradoja de Schrödinger*” se defiende a la vez que la dedicación del parlamentario a su función ha de ser exclusiva, única, sin que se pueda desempeñar actividad privada alguna, lo que, obviamente, dificulta la vuelta a la misma cuando el ejercicio del mandato finalice; y, al mismo tiempo, que el parlamentario debe provenir de la sociedad, tener una actividad profesional antes de ser parlamentario a la que pueda y deba volver cuando su dedicación a la función representativa finalice (se defiende cada vez más el alcance temporalmente limitado que ha de tener el ejercicio de tal función), evitando, en resumidas cuentas, que se produzca una “funcionarización” de la política, concebida como actividad permanente.

Con independencia de la concepción que se tenga sobre el mandato parlamentario y la regulación que pueda establecerse en un futuro sobre las incompatibilidades parlamentarias, la reforma de 1991, introdujo la dedicación absoluta a las actividades parlamentarias, de modo que no pueda invocarse el desempeño de otra actividad, pública o privada, para incumplir las obligaciones parlamentarias. Pero la dedicación absoluta de la LOREG, con la vigente regulación, no se equipara con dedicación exclusiva que impida el ejercicio de otras actividades públicas (las menos y tasadas) y privadas.

En consecuencia, la regulación vigente de la LOREG no excluye la posibilidad de que los Diputados puedan continuar ejerciendo en todo caso la profesión que desempeñaban antes de ser elegidos, o ejercer una nueva, especialmente si se trata de actividades de naturaleza privada, siempre que no se encuentre relacionada con el sector público. A tal efecto, el artículo 159.2 de la LOREG tipifica los supuestos en que se presume la existencia de

una posible colisión entre interés público y privado, lo que lleva a declarar incompatibles una serie de conductas.

Fuera de las mismas, cabe realizar actividades privadas, siempre que no se produzca esa colisión. Así lo acredita el artículo 159.3 c) que declara que “las actividades privadas distintas de las recogidas en el apartado 2 serán autorizadas por la respectiva Comisión”. Y lo confirma el artículo 160.3 del mismo Cuerpo Legal que dispone que “el Pleno de la Cámara resolverá sobre la posible incompatibilidad, a propuesta de la comisión correspondiente, que deberá ser motivada y, en el supuesto de actividades privadas, basarse en los casos previstos en el número 2 del artículo 159”. De modo que fuera de los supuestos examinados en este precepto la actividad privada es, en principio, compatible.

A lo anterior se añade la ausencia en nuestras Cámaras de una regulación sobre normas de “*comportamiento*” de los parlamentarios al modo que ya existen en otros Parlamentos (v.gr. Parlamento europeo o Bundestag), que contemplen previsiones no sólo sobre actividades y bienes, sino también sobre otros aspectos (percepciones, viajes, donativos, regalos), tal y como viene recomendando realizar el Grupo GRECO en el seno del Consejo de Europa y han acordado estudiar ambas Cámaras.

En este trabajo se pretende únicamente dejar somera referencia de la actuación de las Comisiones competentes en materia de incompatibilidades en ambas Cámaras, precisando los criterios comunes y los matices diferenciales, así como el modo en que han desarrollado sus trabajos, aspecto en el que, también puede apreciarse una notable confluencia.

II. REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE INCOMPATIBILIDAD

1.– La Constitución establece, en su artículo 70, algunas causas de incompatibilidad cuando señala que “la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso: a) A los componentes del Tribunal Constitucional. b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno. c) Al Defensor del Pueblo. d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo. e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía

en activo. f) A los miembros de las Juntas Electorales”. Pero, en lo demás, remite su regulación a la Ley electoral que, de acuerdo con la reserva efectuada por el artículo 81 del propio texto constitucional, ha de ser una Ley orgánica. Se trata de que la regulación en materia de causas tanto de inelegibilidad como de incompatibilidad tenga la estabilidad, sistematicidad y respaldo mayoritario propio de las leyes orgánicas.

No es tarea fácil resumir el contenido del régimen de incompatibilidades de los parlamentarios. Aunque es común hacerlo distinguiendo entre actividades públicas y privadas y, dentro de las primeras, las que tienen que ver con la forma de gobierno parlamentaria y con la autonomía de órganos constitucionales y la presencia de Administraciones independientes⁸.

Para una correcta comprensión del mismo, es preciso sistematizar las causas de incompatibilidad, a partir de sus claves explicativas⁹:

1. Incompatibilidades y forma de gobierno parlamentaria

Conforme al artículo 70.2 CE, son incompatibles “los Altos cargos que determine la Ley, con la excepción de los miembros del Gobierno”. Es típico del sistema parlamentario que los ministros sean miembros del Parlamento, por lo que no tendría sentido una incompatibilidad entre ambos cargos. Ahora bien, en los sistemas parlamentarios se presentan distintas soluciones a la cuestión de la compatibilidad entre el mandato y otros cargos inferiores en el Ejecutivo. En algunos, los parlamentarios de la mayoría pueden ser Viceministros, Secretarios de Estado u otros cargos de confianza del Gobierno.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, (en adelante, LOREG), a la que la Constitución remite la tarea de graduar esa incompatibilidad, ha optado por un criterio restrictivo en la materia.

De este modo, el mandato parlamentario es compatible con el cargo de Ministro, (lo dice así la Constitución, siguiendo una tradición comparada

⁸ Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “Las inelegibilidades e incompatibilidades”. En ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.]. Comentarios a la Constitución Española, Tomo VI, Edersa Madrid 1996, pp. 282-322.

⁹ Así lo hace Ballarín Iribarren en una Nota elaborada para uso interno de la Comisión de Incompatibilidades que no ha sido publicada.

asentada en muchos países), y también con el cargo de rango inmediatamente inferior en el Ejecutivo (Secretarios de Estado, que vienen a ser unos viceministros sectoriales).

Todos los demás cargos en el Ejecutivo son incompatibles: Subsecretario, Secretario General, Director General, o simple miembro de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros o Secretarios de Estado (de los que se excluyen los Directores de Gabinete que, como el del Presidente del Gobierno, tengan rango de Secretario de Estado).

Además, la Ley Electoral impide la compatibilidad con toda una serie de cargos o situaciones que pondrían al parlamentario en situación de dependencia respecto del Ejecutivo que permitirían a éste “premiar” a los parlamentarios para atraerlos o mantenerlos en sus filas.

Se declara la incompatibilidad de los siguientes cargos: Presidentes o Directores de Entidades Estatales Autónomas, Delegados del Gobierno en ellas, en los Puertos Autónomos¹⁰, Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Concesionarias de Autopistas, COPLACO, Presidentes y Directores del I.C.O., y demás entidades oficiales de crédito, Presidentes y Directores Generales de Entidades Gestoras de la S. S. Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores generales, Gerentes y equivalentes, Delegados del Gobierno en Entes públicos, o empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma y de las Cajas de Ahorro de fundación pública¹¹.

La enumeración debería ser más extensa, porque la Ley Electoral enumera otros muchos cargos de ámbito infraestatal que hacen inelegible al titular en su demarcación de competencia. Pero estos cargos, si se obtienen por el ya elegido, se convierten en causas de incompatibilidad, cualquiera que sea la circunscripción del parlamentario, pues la Ley no distingue (Artículo 155.1 LOREG).

¹⁰ Hoy miembros del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias.

¹¹ Sin perjuicio del artículo 1.3 de la regulación contenida en el Real Decreto-Ley 11/2010, que modifica la Ley de normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, en relación con la Disposición Transitoria Sexta del Real Decreto-Ley citado.

Ciertamente, en algunas de estas incompatibilidades legales se puede encontrar una razón explicativa adicional, pues responden a una incompatibilidad de hecho o funcional con el mandato parlamentario, (Embajadores ante Estados extranjeros u Organismos Internacionales, Delegados o Subdelegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y provincias, Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno y Subdelegaciones).

La importancia de ese criterio de evitar una influencia indebida en los parlamentarios, se advierte en el hecho de que algunos de estos cargos son compatibles si no provienen del Ejecutivo. Los Diputados y Senadores pueden formar parte de los Consejos de Administración de Organismos, Entes públicos o Empresas con participación pública, mayoritaria, directa o indirecta, cuando su elección corresponda a las respectivas Cámaras, a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas¹². Sin embargo, no se puede pertenecer a más de dos órganos colegiados de éstos.

Este criterio se advierte también en la incompatibilidad con las funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

Hay que concluir señalando que la Ley Electoral establece también una incompatibilidad absoluta entre el mandato parlamentario y cualquier “puesto, profesión o actividad” pública. Por lo tanto, debe existir una norma específica habilitante, que permita la compatibilidad de un puesto público con el mandato parlamentario, y no, al contrario, una norma específica prohibitiva.

De la Ley Electoral se deduce una importante diferencia entre el Congreso y el Senado. Los Senadores pueden ser Presidentes o miembros de Gobiernos autonómicos y ocupar puestos de libre designación de dichos Gobiernos autonómicos. También pueden pertenecer a instituciones autonómicas por elección de los Parlamentos autonómicos. En cambio, todos estos cargos son incompatibles con el mandato de los Diputados al Congreso.

Esa compatibilidad entre los cargos en Ejecutivos autonómicos y el mandato de Senador, se debe al deseo de hacer posible la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado, a través del Senado.

¹² V.gr. miembro del Consejo de Administración de Ente Público de Radio Televisión de una Comunidad Autónoma, cuando es designado por la Asamblea Parlamentaria.

En la práctica, sin embargo, son pocos los casos en que se han simultaneado estos cargos por parte de los Senadores, debido a la dificultad de atender adecuadamente a las dos clases de responsabilidades o cometidos.

2. Incompatibilidades derivadas del principio de autonomía de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, o de los órganos o Administraciones independientes

Muchas incompatibilidades obedecen al propósito de asegurar la independencia recíproca entre órganos constitucionales o de relevancia constitucional, o bien de órganos que, sin tener ese carácter, deben estar dotados de autonomía funcional y organizativa respecto del Gobierno y de las propias Cámaras.

En este grupo pueden incluirse las incompatibilidades,

- Del Presidente y Magistrados del Tribunal Constitucional.
- De los Vocales del Consejo General del Poder Judicial y de su Presidente, que lo es también del Tribunal Supremo.
- Del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.
- Del Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas.
- Del Presidente del Consejo Económico y Social.
- Del Presidente y Consejeros Permanentes del Consejo de Estado.
- De los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales (órganos de la Administración Electoral, que es independiente e imparcial).
- Del Fiscal General del Estado.
- Del Director general de RTVE y los Directores de las Sociedades de este Ente Público.
- Del Director de la Oficina del Censo Electoral.
- Del Gobernador y Subgobernador del Banco de España.
- Del Presidente, Consejeros y Secretario General del Consejo General de Seguridad Nuclear.
- Del Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia.
- Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público RTVE.

En este apartado puede también incluirse la regla que prohíbe pertenecer simultáneamente a las dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado.

En cuanto a la pertenencia a un Parlamento autonómico, se constata una nueva diferencia entre Congreso y Senado, pues existe compatibilidad con el mandato senatorial y, en cambio, incompatibilidad con el de Diputado. Se trata de facilitar también por esta vía la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, a través del Senado.

3. Algunos supuestos de compatibilidad

Es interesante señalar que no existe una regla que prohíba y, por lo tanto, son compatibles, los cargos electivos en entidades locales o autonómicas. Numerosos Senadores acumulan al escaño los cargos de Alcalde, Concejal, Diputado Provincial, etcétera.

En el Senado se considera que el Senador titular de estos cargos electivos, puede desempeñar también cargos que sean inherentes e inseparables de ellos. Así por ejemplo, si un Senador es Alcalde, podrá también presidir una Sociedad municipal si la presidencia de tal Sociedad está estatutariamente previsto que sea ejercida por el Alcalde. Se entiende que no puede, por el hecho de ser Senador, ser reducido a la condición de “semi-alcalde”. Esto se entiende sin perjuicio de la prohibición de acumular retribuciones públicas a la que luego nos referiremos.

En el Congreso de los Diputados, el tenor del artículo 155.2.e) de la LOREG, que declara incompatibles los cargos de Presidente del Consejo de Administración, Consejeros, administradores y Gerentes de empresas públicas, ha dado lugar a una interpretación más restrictiva. Así, es criterio reiterado de la Comisión del Estatuto de los Diputados que deben entenderse incluidos en el desempeño de las funciones representativas locales, la participación en otros entes locales como mancomunidades y consorcios, en los organismos públicos locales y en otros entes públicos, en su condición de representantes locales, sin que tal posibilidad pueda comprender la pertenencia a empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, prohibida por el artículo 155.2.e) de la LOREG. En este último caso, la Comisión ha admitido la pertenencia de los cargos locales a la Junta General de dichas empresas cuando sus estatutos así lo prevén expresamente, pero nunca a los Consejos de Administración, requiriendo en su caso, bien la modificación estatutaria, o la delegación de dicho cargo en otro representante local.

4. Incompatibilidades con la función pública

El ejercicio de actividades o desempeño de puestos por cuenta ajena, no derivadas un nombramiento basado en la confianza son, en general, incompatibles (art. 157 LOREG).

El mandato parlamentario no es compatible con la actividad al servicio del Estado o del sector público, tomada esta expresión en su sentido más amplio. La incompatibilidad comprende a todos los funcionarios, ya sean de carrera, eventuales o interinos y en general a

“a todos los que desempeñen cualquier otro puesto que figure al servicio o en los Presupuestos de los órganos constitucionales, de las Administraciones Públicas, sus organismos y entes públicos, empresas con participación pública directa o indirecta, mayoritaria, o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de los mismos”¹³.

Esta regla general de incompatibilidad se establece de modo especial para los miembros de la carrera judicial o fiscal, para los militares y miembros de las fuerzas de seguridad, mientras estén en activo.

En definitiva, no se puede ser parlamentario y al mismo tiempo trabajar para el Estado, entendiéndose este término en sentido comprensivo de cualquier órgano, Administración o instancia pública, cualquier empresa, ente u organismo público.

Existe una única excepción para los parlamentarios que son profesores en universidades públicas, y que pueden continuar desempeñando actividades de docencia o investigación de carácter extraordinario, a tiempo parcial, siempre que no participen en la dirección de los servicios de la Universidad.

El fundamento parece encontrarse en evitar que por esta vía se generase una indebida dependencia de instancias ajenas. En el caso de los jueces, existe una razón adicional, derivada del principio de la separación de poderes y de las exigencias particulares de imparcialidad e independencia que son propias del Poder Judicial. Algo parecido debe decirse respecto del

¹³ Los parlamentarios pasan a la situación de servicios especiales en la función pública de origen que es la que retribuye la antigüedad.

Ministerio Fiscal. Y en el caso de los militares e integrantes de las fuerzas de seguridad, se unen también poderosas razones que llevan a configurar la Administración militar como no deliberante y apartada de todo lo que tenga que ver con la contienda política.

Las actividades a que nos referimos en el apartado anterior no pueden autorizarse en ningún caso. Esto con la salvedad vista para los profesores de universidad pública.

5. Actividades privadas prohibidas

La Ley regula otras actividades que no consisten en el desempeño de la función pública, ni implican la incorporación del parlamentario a la Administración o sector público, pero que también están prohibidas y no pueden autorizarse en ningún caso. Las enumera con detalle el artículo 159.2 LOREG:

- El parlamentario no puede realizar actividades de asesoramiento o gestión en favor de terceros, ante Organismos o Empresas del sector público, con la única excepción de las gestiones que realice el propio parlamentario interesado en su propia utilidad, “en ejercicio de un derecho reconocido” o para la obtención de subvenciones o avales de concesión reglada y automática.

- El parlamentario no puede ser contratista del Estado, es decir, entrar en relaciones contractuales que le obliguen a prestaciones que se paguen con fondos públicos, ya se trate de Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local. Ni desempeñar puestos o cargos que lleven anejas funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en Compañías o Empresas que se dediquen a dichas actividades.

- El parlamentario no puede tener una participación superior al 10 por 100, adquirida en todo o en parte con posterioridad a la fecha de su elección, salvo que fuere por herencia, en Empresas o Sociedades que tengan contratos que se paguen con fondos de Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local.

- El parlamentario no puede prestar servicios de asesoramiento o de cualquier otra índole, en favor de Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local.

- El Parlamentario no puede desempeñar las funciones de Presidente del Consejo de Administración, Consejero, Administrador, Director Gene-

ral, 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 públicamente al ahorro y al crédito. Es decir, se excluye especialmente la compatibilidad con puestos en entidades financieras, aunque sean entidades totalmente privadas.

- La enumeración legal de las actividades que no se pueden autorizar en ningún caso, concluye con una formulación general, que se refiere a “cualesquiera otras actividades que por su naturaleza sean incompatibles con la dedicación y las obligaciones parlamentarias contenidas en los respectivos Reglamentos”. Este precepto parece referirse, bien a actividades que por concurrir en ellas circunstancias semejantes a las indicadas en el apartado anterior, deban también estimarse prohibidas, por identidad de razón, (criterio analógico), bien a actividades en las que por otras circunstancias pueda estimarse que existe una incompatibilidad de hecho. Así, por ejemplo, el desempeño de un puesto al servicio de una empresa privada que obligara a permanecer en el extranjero, sin poder atender a las obligaciones parlamentarias.

6. Actividades privadas compatibles

Fuera de los supuestos contemplados en el artículo 159.2, las actividades privadas resultan compatibles y pueden ser autorizadas, siempre que no menoscaben la dedicación parlamentaria, ni entrañen invocación o uso indebido de la condición parlamentaria, ni supongan la percepción de fondos públicos, ni permitan incurrir en las prohibiciones del precepto citado.

Es el caso de la pertenencia a órganos de representación y dirección de empresas privadas; del ejercicio libre y por cuenta propia de actividades profesionales (abogados, economistas, médicos, farmacéuticos, veterinarios, etc.); la pertenencia a asociaciones de utilidad pública o de fundaciones privadas, dado que esa forma jurídica no permite entender comprendidas a dichas entidades en la noción de compañías o empresas que se dediquen a contratar con el sector público a que se refiere el artículo 159.2 b).

7. Actividades que no precisan autorización

Con arreglo a la Ley Electoral, pueden realizarse, sin necesidad de autorización, las siguientes actividades:

- La mera administración del patrimonio personal o familiar. La ley establece, sin embargo, una salvedad: “*en ningún caso tendrán esta consideración las actividades privadas cuando el interesado, su cónyuge o persona vinculada a aquél en análoga relación de convivencia afectiva y descendientes menores de edad, conjunta o separadamente, tengan participación superior al 10 por 100 en actividades empresariales o profesionales de toda índole que tengan conciertos, concesiones o contratos con Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local*”. En este caso, por tanto, se aplicará el régimen general, y el Senador no podrá ejercitar estas actividades en beneficio propio.

- La producción y creación literaria, científica, artística o técnica.

8. Incompatibilidad de retribuciones

En todo caso, incluso cuando el parlamentario ocupa un cargo o desempeña una actividad pública que sí es compatible, existe una prohibición absoluta de acumular retribuciones públicas.

No obstante, se considera admisible que el parlamentario opte por la retribución correspondiente al puesto compatible. Lo que no es posible es que un parlamentario funcionario, que no puede desempeñar las funciones de tal, conserve las retribuciones inherentes al puesto público no ejercido. Existe una excepción para los llamados “trienios” que un parlamentario funcionario puede seguir percibiendo. Se trata de cantidades de reducido importe que retribuyen la antigüedad en el puesto. Ya hemos indicado que la permanencia en el escaño parlamentario se computa a efectos de antigüedad, de modo que esta excepción resulta lógica, pues en otro caso se produciría un perjuicio derivado del ejercicio de funciones públicas.

La única excepción a lo que hemos dicho es que se pueden percibir cantidades de naturaleza indemnizatoria correspondientes a los puestos compatibles.

También existe incompatibilidad entre las retribuciones de parlamentario y la percepción de pensiones públicas o de derechos pasivos que retribuyan el trabajo (se excluyen las pensiones de viudedad e invalidez). Ha de tratarse de prestaciones derivadas de sistemas públicos y obligatorios, lo que excluye la aportación voluntaria a fondos de pensiones de naturaleza privada.

III. LA COMISIÓN DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

1. *Competencias*

a) El Reglamento del Congreso atribuye a la Comisión del Estatuto de los Diputados dos funciones primordiales: la tramitación de los suplicatorios (artículo 13) y la emisión del dictamen sobre las incompatibilidades a la vista de la declaración inicial de actividades de los Diputados y sus posteriores modificaciones (artículo 19).

El Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 1990, añadió una tercera función al regular la competencia de la Comisión para conocer e investigar “los hechos, actuaciones o comportamientos en los que los Diputados pudieran incurrir en el ejercicio de responsabilidad política y que puedan representar uso interesado o indebido de su condición en los términos del artículo 17 del Reglamento” (“*Los Diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional*”).

Dicha Resolución fue dictada como consecuencia de la aprobación por el Pleno de la Cámara, en su sesión de 13 de febrero de 1990 (D.S. Congreso núm. 14 de esa fecha), de la moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario del CDS, sobre las medidas de política general a adoptar por el Gobierno para investigar los asuntos de interés público relacionados con el tráfico de influencias (número de expediente 173/4).

Dicha moción se refería en el apartado primero a la necesidad de dotar de funciones de investigación a la Comisión del Estatuto de los Diputados en supuestos de tráfico de influencias, dedicando su segundo apartado a la constitución de una Ponencia de estudio para la modificación de la normativa en materia de mercados de valores, urbanismo y contratación administrativa, a fin de “*cerrar los mecanismos que puedan existir para la corrupción*”.

El texto aprobado, por unanimidad del Pleno, fue resultado de la aceptación de una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) que perseguía convertir a la Comisión del Estatuto del Diputado en una “comisión de investigación permanente”

“...por primera vez en la Europa occidental un Parlamento constituye una comisión de investigación permanente par analizar los hechos que puedan atribuirse a Diputados en el ejercicio de su responsabilidad política y que puedan representar, como se dice en la enmienda, un uso interesado o indebido de su condición”.

Referencia a “*uso interesado o indebido de la condición parlamentaria*” que se consideraba más amplia que la de “*tráfico de influencias*”, a efectos de definir el ámbito objetivo de la actuación de la Comisión.

Como dijo el Portavoz del Grupo Parlamentario de la enmienda finalmente aceptada

“por primera vez en esta Cámara una iniciativa puede actuar en función de un solo Grupo Parlamentario. Es más, puede también actuar esta Comisión en función del interés del propio Diputado o Diputados que se estimen afectados por una información que ponga en duda su honestidad y quieran acudir a esta Comisión precisamente recabando su función de investigación”¹⁴.

En consecuencia, para que la Comisión actúe en este supuesto es necesario que su intervención sea requerida por un Grupo Parlamentario o un Diputado o Diputados “*afectados por una información que ponga duda la honestidad de su actuación*”, mediante la presentación de un escrito en el que se expongan de forma circunstanciada los hechos “*que puedan implicar invocación o uso de la condición de parlamentario por un Diputado para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional*”.

¹⁴ Intervención de ROCA I JUNYENT, M., en D.S. Congreso 14, p 496. Ésta última perspectiva se puso de manifiesto también por otros Portavoces: Así “estamos también dispuestos a que la Comisión del Estatuto de los Diputados se convierta de alguna forma en lo que hoy se ha llamado una Comisión permanente de investigación que controle, que fiscalice esas situaciones y, desde luego, que también las clarifique; que las clarifique todas, las irregulares y las que no lo son, para que de alguna manera se pueda abrir la puerta a una cierta acción de resarcimiento cuando sea procedente, aunque nada más sea un resarcimiento de carácter político respecto de aquel que haya sido injustamente tratado a la hora de acusarle de hechos que no tenían que ver con su actividad como Diputado en esta Cámara”. Sr. Luna González (GS), p. 498.

En tal hipótesis la Comisión podrá recabar información de las Administraciones Públicas y, previa audiencia de los interesados, elevará un Dictamen con sus Votos Particulares al Pleno.

La Mesa de la Cámara se pronunció inicialmente sobre la concurrencia de los requisitos y, muy singularmente, el del apartado c) del número 3 del Acuerdo (relación circunstanciada de los hechos), acordando la admisión o inadmisión a trámite de las solicitudes de investigación. Sin embargo, pronto se consolidó la práctica de trasladar las solicitudes a fin de que fuera la Comisión del Estatuto de los Diputados la que valorara tanto la concurrencia de los requisitos, como la tramitación que resultaba procedente en cada caso.

La Comisión ha entendido en términos flexibles el cumplimiento del requisito de la concurrencia de una “*relación circunstanciada de hechos*” en los escritos que solicitaban una investigación, al tramitar las solicitudes que contenían referencias fácticas realizadas de forma indirecta o por remisión a noticias o informaciones aparecidas en medios de comunicación. Cuestión diferente ha sido el del valor que ha venido dando la Comisión a tales referencias fácticas cuando no van apoyadas por manifestaciones directas de quienes comunican la realización de los hechos, o por documentos que apoyen el relato de hechos o actuaciones que justifican su intervención. Y, más aún, cuando las informaciones periodísticas son rechazadas de forma circunstanciada por el parlamentario afectado.

En todo caso, a diferencia de lo que sucede en caso de incompatibilidades, en los que las competencias de la Comisión vienen limitadas temporalmente al ámbito de la Legislatura, en supuestos de tráfico de influencias, ha entendido que no opera ese límite temporal, a la vista de experiencias de Derecho Comparado¹⁵.

¹⁵ Las competencias de la Comisión del Estatuto según el Acuerdo de 1990 se refieren también a los casos en que de tal uso indebido pueda derivarse “responsabilidad política”, concepto de contornos más difusos que, en todo caso, hace referencia a una actuación precedente que no tiene que coincidir necesariamente con el ámbito temporal de la Legislatura en que se investiga. Además, el que conforme al Acuerdo de 1990 se trate de investigar “*hechos, actuaciones o comportamientos*” pudiendo ejercitar las competencias atribuidas a las Comisiones de Investigación por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, abunda en la consideración anterior de no entender exigible que los hechos se hayan producido necesariamente en la Legislatura en que se investiga. Los precedentes sobre Comisiones

b) Ninguna competencia tiene atribuida expresamente la Comisión en materia de las declaraciones de bienes de los Sres. Diputados. Ni tampoco está previsto, ni regulado, procedimiento alguno de actuación por parte de la Comisión en este punto.

Ello es coherente con la previsión que sobre tales declaraciones establecen tanto la LOREG, como el Reglamento del Congreso de los Diputados y sus normas de desarrollo.

El artículo 160.1 de la LOREG obliga a realizar declaración de actividades y de bienes. Pero mientras que el apartado 2 declara el carácter público del contenido del Registro de Intereses en lo relativo a actividades, lo excluye respecto de bienes patrimoniales. Del mismo modo, el apartado 3, atribuye a la Comisión competente el examen y pronunciamiento sobre las causas de incompatibilidad, pero no establece previsión alguna sobre la declaración de bienes.

El artículo 48.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone, con carácter general, que la Comisión actuará como órgano preparatorio de las resoluciones del Pleno cuando éste, de acuerdo con el Reglamento, deba pronunciarse en asuntos que afecten al Estatuto de los Diputados, salvo en caso de que la propuesta corresponda a la Presidencia o la Mesa (vgr. Derecho de asistencia del art. 6 y sanciones por incumplimiento de deberes del artículo 99; derecho de información del artículo 7, asignación y derechos económicos y sociales de los artículos 8 y 9).

de Investigación son bien elocuentes de que la Cámara no considera en tal caso limitada la investigación por razón del momento en que se han producido los hechos objeto de investigación, que pueden ser actuales y recientes, o pasados, referidos a Legislaturas anteriores. Los ejemplos del Derecho comparado ilustran sobre la posibilidad de investigar actuaciones parlamentarias referidas al “comportamiento ético de los parlamentarios” en Legislaturas precedentes, si bien tienden a establecer algún límite temporal para evitar que tal facultad de investigación incida en situaciones muy alejadas en el tiempo. Así el *Committee on Ethics* de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (que ha de abstenerse de tramitar las quejas remitidas dentro de los 60 días anteriores a la fecha de las elecciones) permite investigar las vulneraciones del Código Oficial de Conducta de las tres Legislaturas anteriores (pudiendo alcanzar a supuestos anteriores si están relacionados con comportamientos de las tres anteriores Legislaturas. El *Committee on Standards* de la Cámara de los Comunes británica permite sólo en circunstancias excepcionales realizar una investigación sobre una cuestión de más de siete años de antigüedad.

Pero al detallarse en los diversos preceptos reglamentarios los asuntos en que la actuación de la Comisión ha de preparar las decisiones del Pleno (propuestas de concesión o denegación de suplicatorios, art. 13.2; propuestas sobre la situación de incompatibilidades, art. 19.2; y dictamen sobre conocimiento e investigación de hechos, actuaciones o comportamientos en los que los diputados pudieran incurrir en el ejercicio de responsabilidad política, artículo 17 y Acuerdo de la Mesa de 13 de febrero de 1990 sobre facultades de investigación de la Comisión del estatuto de los Diputados sobre asuntos de interés público relacionados con el tráfico de influencias), no se hace la menor mención a las declaraciones de bienes. En consecuencia, ningún precepto del Reglamento atribuye a la Comisión del Estatuto de los Diputados competencia alguna en relación con las declaraciones de bienes, ni está previsto procedimiento de actuación en este campo.

Tampoco el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban normas en materia de Registro de intereses, atribuye competencias a la Comisión del Estatuto de los Diputados en relación con las declaraciones de bienes.

2. Estructura y régimen de funcionamiento

La estructura y el régimen de funcionamiento de la Comisión del Estatuto de los Diputados favorecen el ejercicio de sus funciones sobre las declaraciones de actividad desde una perspectiva técnica jurídica.

El que sólo haya un representante de cada Grupo Parlamentario, que el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario vengan designados por el Reglamento a favor de los representantes de los grupos mayoritarios, que la Comisión actúe en régimen de voto ponderado¹⁶ –aunque la práctica haya sido casi siempre la del consenso– y, en fin, el secreto de sus trabajos, ha simplificado su actuación en la tramitación de las declaraciones de actividad.

La composición de la Comisión ha llevado a que la misma opere habitualmente en Pleno –sin que se reúna la Mesa, a la que no se delegan tampoco competencias–, lo que ha favorecido el consenso, pero ha retrasado

¹⁶ Criterio asentado, con base en la composición de la Comisión, en una práctica constante, pese a que no tiene reflejo literal en ningún precepto del Reglamento.

el funcionamiento ordinario, al ser siempre al Comisión la que se pronuncia sobre las declaraciones de actividades y también la que acuerda recabar aclaraciones o realizar requerimientos o advertencias sobre el alcance de las incompatibilidades.

En todo caso, el régimen de funcionamiento ha partido siempre de las declaraciones y modificaciones presentadas por los Diputados, llegando a lo sumo a recabar documentación o información del propio Diputado y nunca directamente por la Comisión de sujetos externos a la Cámara, posibilidad admitida por la Resolución de la Presidencia, pero circunscrito exclusivamente al uso indebido de la condición parlamentaria en los términos del artículo 17 del Reglamento.

La Comisión utiliza profusamente la técnica del requerimiento al declarante de la actividad, a fin de que aclare los términos de la misma, aporte documentación complementaria o manifieste si su actividad se ajusta a los términos requeridos. Es habitual, de este modo, antes de realizar un pronunciamiento sobre la incompatibilidad de una actividad, advertir de esta circunstancia, por si el Diputado o Diputada quieren modificar su declaración antes de que se le declare incompatible.

Ello ha podido transmitir la imagen de que todas las declaraciones son correctas, cuando el número de modificaciones y aclaraciones es muy elevado (desempeñando en este punto el Letrado de la Comisión una función de control preventivo muy relevante, destacado incluso por el Informe GRECO), muchas veces como consecuencia de los requerimientos formulados, a tal efecto, por la Comisión.

Finalmente, el modelo de dictamen ha experimentado una notable evolución a partir de 2010, acompasando su actuación a criterios semejantes a los seguidos por su homóloga Comisión del Senado. De un dictamen que examina, de forma singularizada, cada declaración, se ha pasado a una codificación de los criterios generales de aplicación, decantados por la práctica de la Comisión a lo largo de las diferentes Legislaturas, que se incorporan al apartado primero del dictamen (publicado en el Boletín Oficial, lo que favorece el conocimiento general de tales criterios). Fijados éstos, el apartado segundo, examina las declaraciones conforme a un sistema semejante al histórico de lista, en el que se expresa la aplicación del criterio

y los términos concretos en los que se pronuncia la declaración de actividad, cuando ésta resulta necesaria (que expresa en todo caso, las cautelas referidas a dedicación, uso debido de la condición y falta de percepción de fondos públicos, a que se ha hecho referencia con anterioridad).

IV. LA COMISIÓN DE INCOMPATIBILIDADES DEL SENADO

1. Introducción

En el Derecho parlamentario español, las decisiones acerca de la compatibilidad de los miembros de las Cortes Generales corresponden exclusivamente a las Cámaras a las que pertenecen. Concretamente, con alguna salvedad que en seguida veremos, es el Pleno de cada Cámara, el órgano competente para decidir.

A diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados, en el que la Comisión del Estatuto de los Diputados se ocupa de todo lo que se refiere al estatuto de los parlamentarios, la Comisión de Incompatibilidades del Senado se ocupa tan solo de esta materia: de las incompatibilidades de los Senadores, siendo, por ejemplo, los suplicatorios, competencia de otra Comisión especializada, la Comisión de Suplicatorios.

La Comisión de incompatibilidades tiene la doble misión de proponer al Pleno la decisión más correcta, y de decidir ella misma acerca de determinadas situaciones que no resulten problemáticas.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional contra decisiones de las Cámaras que lesionan derechos fundamentales y este órgano puede anularlas. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materia de inmunidad parlamentaria. De entre los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Española, uno de los principales para asegurar el principio democrático es el derecho a acceder a los cargos públicos y permanecer en ellos en condiciones de igualdad, reconocido por el artículo 23 CE, y el Tribunal Constitucional ha interpretado que éste comprende el derecho a no ser privado del mandato parlamentario más que por causa prevista en la Ley. El Tribunal Constitucional ha revisado y anulado muchas veces decisiones parlamentarias, que ha considerado contrarias a este derecho fundamental. Sin embargo, nunca hasta ahora, se

ha impugnado ante el Alto Tribunal una decisión parlamentaria en materia de incompatibilidades.

2. Rasgos peculiares de la Comisión de Incompatibilidades

En el Reglamento del Senado existen algunas normas especiales sobre esta Comisión, que reflejan el propósito de dotarla de especial independencia a la hora de abordar correctamente sus delicadas funciones.

- Tradicionalmente, hasta la X Legislatura inclusive, la Comisión se nombraba directamente por el Pleno del Senado, nada más constituirse. En la XI Legislatura se hizo una interpretación del artículo 15.1 del Reglamento del Senado, en el sentido de que la citada Comisión podía ser constituida por el mismo procedimiento que las demás. Esa misma interpretación se aplicó en la XII Legislatura.
- No pueden formar parte de la Comisión aquellos Senadores en cuya situación exista alguna dificultad o problema desde el punto de vista de la normativa de incompatibilidades. Ni tampoco cuando ocupen un cargo de libre designación del Gobierno.
- Hasta la VIII Legislatura inclusive, la Mesa de la Comisión era más reducida que la de las demás Comisiones, pues se integraba de un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, (en lugar de los dos Vicepresidentes y dos Secretarios de las demás Comisiones del Senado). A partir de la IX Legislatura, la Mesa de la Comisión de Incompatibilidades pasó a tener el mismo número de miembros que las de las restantes Comisiones.
- Sus sesiones son secretas. A diferencia de lo que ocurre en las demás comisiones, los representantes de la prensa y medios de comunicación no pueden asistir a sus sesiones, y los miembros no pueden revelar el contenido de las deliberaciones. Las reuniones del Pleno de la Cámara en las que se tratan asuntos relacionados con las incompatibilidades, hasta ahora, no han sido secretas. Ello se debe, en gran medida, al hecho de que, hasta el día de hoy, no se ha formulado en el Senado ningún dictamen individual de incompatibilidad, sino que todos los dictámenes aprobados han sido de compatibilidad y en forma de lista. Es posible que, en el caso de que la Comisión elevase al Pleno un dictamen individual de declaración incompatibilidad de algún senador para el ejercicio de su cargo, la reunión plenaria sí que tuviera carácter secreto, en consonancia con lo dispuesto con los artículos 72, 75, 16 del Reglamento del Senado.

3. *La Ponencia*

En el seno de la Comisión de Incompatibilidades se constituye una ponencia. Se trata de un órgano muy reducido que se elige al comienzo de la Legislatura por la propia Comisión y permanece invariable durante toda su duración.

Los miembros de la Ponencia no pertenecen a un solo Grupo, aunque sea el mayoritario. Tradicionalmente, la Ponencia ha estado integrada por tres miembros, uno del Grupo mayoritario, otro de la minoría principal y otro más de una de las minorías. Sin embargo, a partir de la XI Legislatura, se consideró conveniente que estuviera integrada por un representante de cada grupo parlamentario de los que conforman la Comisión, además de su Presidente.

La presencia y actuación de este órgano explica que la Comisión haya venido adoptando sus decisiones por unanimidad.

La Ponencia prepara todas las decisiones de la Comisión en reuniones de trabajo en las que puede examinar detenidamente los expedientes. Si la Ponencia no está satisfecha con los documentos o informaciones en su poder, se dirige directamente a los Senadores para que envíen más documentación o proporcionen las explicaciones oportunas.

La Ponencia considera también los precedentes que existan acerca de las situaciones que se presentan y se atiene al criterio de que las situaciones iguales deben recibir respuestas idénticas, sin considerar el Grupo parlamentario a que pertenecen los Senadores.

La composición de la Ponencia le permite actuar de forma discreta, aunque sin merma de su eficacia. Puesto que su composición es plural, sus miembros pueden dirigirse informalmente a los Senadores de su mismo Grupo cuyo expediente está en estudio, para explicarles el punto de vista de la Ponencia.

Esta forma de funcionamiento permite a los miembros de la Ponencia alcanzar posiciones de consenso o de unanimidad, sin necesidad de llegar a votar. La Ponencia formula propuestas a la Comisión por unanimidad, y estas son invariablemente adoptadas por la Comisión.

Nunca se han producido indiscreciones o filtraciones a los medios de comunicación social, acerca de los asuntos en estudio en la Comisión.

Decíamos arriba que nunca se ha dado el caso de que el Pleno del Senado tenga que llegar a declarar la situación de incompatibilidad en que se encuentra uno de los Senadores. Pero es que ni siquiera la Comisión ha tenido que llegar a adoptar una decisión de este tipo: si la Ponencia estima que la situación de un Senador es de incompatibilidad, lo hace saber al interesado, advirtiéndole de que, en caso de no renunciar al escaño o al cargo o situación incompatible, propondrá a la Comisión que a su vez proponga al Pleno que declare la situación de incompatibilidad. Esta advertencia es suficiente para que la situación se resuelva, o con la renuncia al escaño o con la renuncia al cargo o situación.

4. La Comisión de incompatibilidades, órgano imparcial de aplicación del derecho

En el Derecho español el régimen de las incompatibilidades está totalmente juridificado, es decir, contenido en verdaderas normas jurídicas, la propia Constitución y la Ley Electoral.

Así pues, no existen en materia de incompatibilidades “reglas de buena conducta”, en el sentido de pautas o estándares no escritos o no estrictamente jurídicos, a los que deban atenerse los miembros de la Cámara.

La Comisión de Incompatibilidades debe fundamentar sus decisiones en esas normas jurídicas y en sus propios criterios de aplicación y precedentes.

En cuanto a los criterios de aplicación, hay que decir que las normas sobre incompatibilidades presentan determinadas ambigüedades o posibilidades de interpretación alternativa. En aras de una mayor seguridad jurídica, la Comisión ha observado la práctica de establecer, al inicio de la Legislatura, los criterios de interpretación de las normas que va a seguir durante ella. Estos criterios se mantienen de una Legislatura para otra, aunque van incrementándose en el sentido indicado por las decisiones adoptadas para nuevas situaciones, que así se consagran como precedentes.

La Comisión se considera ligada por sus propios precedentes, conforme a la regla según la cual los casos iguales han de recibir respuestas idénticas, sin consideración al Grupo parlamentario a que pertenezcan los interesados.

En definitiva, la Comisión no decide según criterios de oportunidad, ni con arreglo a una lógica de mayoría/minoría, sino con criterios de legalidad, con arreglo a los criterios interpretativos que ella misma adopta y a sus propios precedentes.

De este modo, la práctica de muchas legislaturas permite constatar que la casi totalidad de las decisiones de la Comisión se adoptan por unanimidad de sus miembros y que las propuestas que la Comisión eleva al Pleno del Senado se aceptan siempre por éste.

V. COMPETENCIAS

1. Competencias de la Comisión en relación con los cargos y actividades públicas posiblemente incompatibles

Al inicio de la Legislatura, el Pleno del Senado debe adoptar una decisión acerca de la compatibilidad de todos y cada uno de los Senadores, en función de su respectiva situación individual.

Para ello, cada Senador debe formular una “Declaración de actividades” cuando acude con su Acta a la Cámara.

El modelo de declaración está concebido de suerte que el Senador tenga que decir expresamente si desempeña o no desempeña todos los posibles cargos, funciones o actividades que pueden ser causa de incompatibilidad.

La Comisión de Incompatibilidades examina estas declaraciones y puede pedir aclaraciones o documentación complementaria. De acuerdo con el resultado de este estudio, la Comisión propone al Pleno del Senado la decisión procedente acerca de cada Senador.

Según el Reglamento, la Comisión formula un “dictamen de lista” acerca de todos los Senadores que no considera en situación de incompatibilidad. “Dictamen de lista” significa dictamen o propuesta conjunta y sin

motivación individual para cada Senador incluido. En cambio, debe formular un Dictamen individual, (y por tanto, motivado jurídicamente), acerca de cada Senador que considere incurso en situación de incompatibilidad.

Durante la legislatura, el Senado se renueva parcialmente, porque una cuarta parte, aproximadamente, de sus miembros, son elegidos por los Parlamentos autonómicos cuya renovación no coincide con la de las Cortes Generales, (ni siquiera coincide en el tiempo la renovación de todos los Parlamentos autonómicos). En consecuencia, pueden llegar a la Cámara nuevos Senadores, que se someten al mismo proceso descrito.

Por otro lado, la situación de un Senador se puede ver modificada a lo largo de la legislatura, si, por ejemplo, se le nombra o elige para algún cargo. Entonces, el Senador tiene que comunicar esta modificación a la Comisión de incompatibilidades, dentro de los 30 días.

La Comisión estudia la nueva situación y, conforme a la práctica del Senado, si considera que es un cargo o actividad compatible, se limita a constatarlo así y el proceso termina en la propia Comisión. Por el contrario, si considera que el nuevo cargo es incompatible, debe elevar un Dictamen individual y motivado al Pleno, para que adopte la decisión correspondiente.

Hay que decir que en la realidad, el Pleno nunca ha tenido que declarar incompatible a ningún Senador.

Esto se debe a que el Senador es advertido previamente de que se encuentra en una situación incompatible y que así se va a declarar. El Senado se adelanta entonces a renunciar al cargo o bien al escaño.

2. Funciones de la Comisión en relación con las actividades privadas de los Senadores

En relación con las actividades privadas, la Ley Electoral obliga a los Senadores a solicitar la autorización expresa de la Comisión, para poder ejercerlas, con algunas excepciones de poca trascendencia, (actividades científicas o artísticas, administración del propio patrimonio).

La Ley Electoral establece qué actividades pueden autorizarse y cuáles no. Contiene una lista de actividades prohibidas, que no pueden autorizarse en ningún caso.

Si la Comisión considera que la actividad es compatible, concede dicha autorización y el proceso termina aquí, sin decisión del Pleno.

Si, por el contrario, la Comisión considera que la actividad privada no es compatible y el Senador la está ejercitando, tendrá que ser el Pleno del Senado el que decida si el Senador se encuentra en una situación de incompatibilidad. Si lo considera así, el Senador tendrá que renunciar a la actividad o al escaño.

Para ciertas actividades, se establece especialmente que, si el Pleno de la Cámara declara que el Senador ha continuado ejercitándolas, a pesar de haberse declarado incompatibles, el solo hecho de seguir ejerciéndolas equivale también a una renuncia al escaño.

De nuevo, hay que señalar que nunca se ha llegado al punto de que el Pleno declare incompatible una actividad privada, por la razón antes expuesta de que, si la Comisión ya lo estima así, el Senador interesado se anticipa a renunciar al escaño a la actividad, evitando ese pronunciamiento del Pleno, que le perjudicaría en términos políticos.

Algunas actividades son incompatibles *per se*. Así por ejemplo, un Senador no puede ser administrador de una Sociedad contratista del Sector público estatal, autonómico o local. Si se presenta este caso, la Comisión tendrá que denegar la autorización y advertir al Senador que debe renunciar inmediatamente a la actividad, o en otro caso, el Pleno le declarará en situación de incompatibilidad.

Pero otras actividades no son incompatibles *per se*, sino que únicamente lo son determinadas modalidades o manifestaciones de la misma. Así, el Senador puede ejercer la profesión de Abogado, pero no puede ser el Abogado de la Administración, ni de una Empresa pública. Tampoco puede actuar como asesor legal ante la Administración, representando a un ciudadano que desea obtener algo de ella.

Por esta razón, la Comisión concede las autorizaciones para el ejercicio de actividades privadas, bajo la condición de que el Senador no incurra, en el ejercicio de la misma, en ninguna de las modalidades prohibidas por la Ley Electoral.

VI. VALORACIÓN FINAL

1. La exposición precedente pone de manifiesto tanto la estabilidad de la regulación en materia de incompatibilidades parlamentarias (que procede de 1991), como el proceso de confluencia de la actuación de ambas Cámaras en esta materia.

Aunque existan algunas diferencias de criterio, más bien de matiz, en algunos casos, la actuación tanto de la Comisión del Estatuto de los Diputados, como de la Comisión de Incompatibilidades del Senado, se ha venido ajustando hasta la fecha a un patrón común.

En cuanto al procedimiento (salvedad hecha de las lógicas diferencias derivadas de la distinta composición de ambas Comisiones y de la existencia de una Ponencia en la Comisión del Senado, innecesaria en el Congreso, dada la presencia en la Comisión de tan solo un miembro de cada Grupo), porque en ambas Cámaras los criterios de aplicación se han ido codificando y haciéndose públicos al principio de cada Legislatura, a fin de que los parlamentarios tengan la información exigida por el principio de seguridad jurídica.

En cuanto a las reglas de fondo, porque los criterios aplicados se han mantenido de forma estable, se han sujetado a reglas estrictamente jurídicas y se han producido, hasta fechas muy recientes, en términos de consenso.

2. Eso no significa que el futuro tenga que ajustarse necesariamente a las mismas pautas. Especialmente en la Cámara Baja, la tensión política, consustancial a la actividad parlamentaria, ha incidido también en el examen de las declaraciones de actividades a efectos de incompatibilidad.

Las incompatibilidades de los parlamentarios están hoy en cuestión, como otros muchos asuntos públicos. Y no sólo por el debate al que se hacía referencia en la introducción sobre el modelo del parlamentario que

se entiende requieren los tiempos (aquél que sólo desempeñe el mandato y abandone toda actividad previa al acceso al mismo; o aquél que mantenga la actividad que tenía, siempre que no colisione con los intereses públicos, a fin de que tenga a dónde volver y no se perpetúe en el cargo), sino también por la desconfianza sobre la veracidad de las declaraciones emitidas por los parlamentarios.

La existencia de algunos casos que han trascendido a la opinión pública sobre parlamentarios que realizaban actividades no declaradas o que se desempeñaban de modo diferente a cómo fueron declaradas, ha trasladado la desconfianza y la crítica a las propias Comisiones (singularmente a la del Estatuto de los Diputados).

Se cuestiona su falta de medios y competencias para investigar la veracidad de lo declarado, sin tomar en cuenta que, quizás, lo que ha de pedírsele a una Comisión parlamentaria que conoce de las incompatibilidades no es que investigue como los órganos jurisdiccionales o los entes especializados dependientes de la Administración (V. gr. Agencia Tributaria), sino que permitan que opere el principio de transparencia que pueda dar lugar, en su caso, a la exigencia de responsabilidad.

Ningún cambio de regulación, ni la mayor dotación de medios podrán evitar que, en algunos casos, las declaraciones no se ajusten a la realidad. En tales supuestos, es bueno conocer lo que ha podido suceder de verdad. Pero, posiblemente, lo relevante sea precisar qué consecuencias, en sede parlamentaria, hayan de tener los incumplimientos que puedan producirse al cumplimentar las declaraciones de actividades.

Estos aspectos, unido al del estudio de Códigos de Conducta, tal y como sugiere el Grupo GRECO y examinan las Mesas de ambas Cámaras, acreditan que hay tarea por delante.

Sin perjuicio de ello, es justo manifestar por parte de quienes hemos desempeñado la función asesora en estas Comisiones, que el número de parlamentarios con actividades privadas susceptibles de entrar en conflicto con los intereses públicos ha sido muy reducido, que grado de cumplimiento de las incompatibilidades ha sido notable y que la intervención de

estos órganos parlamentarios ha contribuido significativamente a mejorar y controlar su aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

AMELLER, M., *Parlements*. PUF, París, 1966.

PEÑARANDA RAMOS, J.L.: “Comentario al artículo 19”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M.R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid 2012, pp. 135-142.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “Las inelegibilidades e incompatibilidades”. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución Española*, Edersa Madrid 1996, t. VI, pp. 282-322.