

LA APLICACION DE LAS NORMAS REGULADORAS DEL REGIMEN DE LAS INCOMPATIBILIDADES ECONOMICAS DE LOS PARLAMENTARIOS(*)

Francisco Fernández Segado
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago

I. En un orden lógico de exposición, hemos de comenzar este dictamen con el planteamiento sumario de la problemática que está en la base del mismo.

La Ley 15/1992, de 30 de diciembre, por la que se reforma la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, en el punto segundo de su artículo único, ha venido a introducir una serie de modificaciones en el texto del art.º 6º de la Ley de Elecciones (en adelante LEPG), y entre ellas ha procedido a adicionar al citado precepto cuatro nuevos apartados, de entre los que son dos de ellos (los apartados quinto y séptimo) los que suscitan la problemática interpretativa que nos ocupa.

El apartado quinto establece lo que con toda propiedad podemos denominar una incompatibilidad pecuniaria o económica, en cuanto que impide que los diputados que desempeñen, por sí o mediante sustitución, cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos de cualquier forma, puedan percibir, con cargo a los presupuestos del Parlamento de Galicia, cualquier emolumento distinto al de las indemnizaciones y dietas que correspondan para el cumplimiento de su función.

(*) Dictamen sobre la aplicación a los Diputados de la III Legislatura del Parlamento de Galicia del nuevo régimen de incompatibilidades previsto por los apartados quinto y séptimo del art.º 6º de la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, tras su modificación por la Ley de Galicia 15/1992.

El apartado séptimo, que encuentra su razón de ser en los apartados inmediatamente precedentes del propio artículo 6º, dispone la obligación de los diputados de formular una declaración de aquellas actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad o de cualquier otra que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos, como también de sus bienes patrimoniales, declaraciones que, tras formularse por separado conforme al modelo aprobado por la Mesa de la Cámara, habrán de inscribirse en el Registro de Intereses.

Los dos apartados anteriores traen su causa, respectivamente, de los artículos 157.2 y 160.1 y 2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, tras la reforma operada sobre la misma por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la LOREG. Quiere ello decir que estamos ante situaciones relativamente parejas y no sólo material, sino también formalmente.

En efecto, aunque la filosofía última de la reforma de la LOREG y de la LEPG es distinta, pues en el primer caso se pretende introducir el régimen de dedicación absoluta al mandato parlamentario, lo que, como es obvio, no se intenta en el segundo caso, lo cierto es que la analogía material de unos y otros preceptos es evidente, lo que no es nada extraño si se atiende al origen de los apartados 5 y 7 del art.º 6º, e idéntica semejanza se aprecia desde una óptica formal: en ambos supuestos, el endurecimiento del régimen de incompatibilidades se ha producido mediante una Ley de reforma del texto inicial de la Ley Electoral, que ha sido aprobada de esta forma por una Legislatura constituida al amparo de una normación diferente. Sin embargo, aquí surge un elemento de disparidad que puede tener relevancia.

Esa disparidad reside en que mientras la Disposición Transitoria segunda de la Ley orgánica 8/1991 prescribe taxativamente que las modificaciones introducidas en un conjunto de artículos (y entre ellos los artículos 157 y 160 de la LOREG) no serán aplicables sino a los mandatos parlamentarios que resulten de las elecciones que se convoquen después de su entrada en vigor (que había de tener lugar al día siguiente al de su publicación en el BOE), excluyéndose, pues, “a sensu contrario”, la aplicación de aquéllos a los parlamentarios de la Legislatura que ha

aprobado la reforma, no existe análoga determinación en la Ley de Galicia 15/1992, cuya Disposición Final se limita a disponer la entrada en vigor de la Ley al día siguiente al de su publicación en el DOGA, omitiéndose toda Disposición Transitoria con la que se hubiera podido mantener para los diputados de la III Legislatura del Parlamento de Galicia el régimen jurídico preexistente en materia de incompatibilidades.

La omisión en cuestión hubiera podido ser perfectamente salvada mediante una interpretación auténtica del sentido de la norma expresamente realizada por la Cámara, lo que tampoco aconteció. Ahora bien, el que formalmente no se produjera esa toma de posición no significa, a nuestro entender, que la misma no pueda entresacarse de un conjunto de circunstancias entre las que creemos deben ser especialmente tenidas en cuenta la voluntad del legislador, puesta de relieve a lo largo del debate parlamentario de la Ley, y el propio contenido de la norma.

En definitiva, aunque es de lamentar la inexistencia de una Disposición Transitoria análoga a la existente en la Ley orgánica 8/1991, como asimismo la omisión de una interpretación auténtica del sentido de la norma, que la Cámara podía haber llevado a cabo, reflejando así sin asomo alguno de duda la voluntad del legislador, tales omisiones y silencios, en una materia como la que nos ocupa y en una norma con inequívoca proyección "ad futuro", no son suficientes como para que, sin mayores precisiones, debamos entender que la voluntad del legislador ha sido la de aplicar de inmediato el nuevo régimen de incompatibilidades.

Por lo demás, la solución del problema no puede soslayar el hecho de que la aplicación automática del nuevo régimen de incompatibilidades puede colisionar con un conjunto de principios jurídicos que deben ser, por ello mismo, detenidamente analizados y valorados con anterioridad a la adopción de una interpretación definitiva en torno al problema jurídico que tratamos de analizar.

II. La comprensión del sentido de la norma exige atender a su "iter" legislativo, que siempre puede proporcionarnos un valioso elemento hermenéutico con vistas a captar cuál fue la auténtica voluntad del

legislador. Atenderemos, consecuentemente, al itinerario seguido por los dos apartados objeto de nuestra preocupación.

Es de interés comenzar destacando que el proyecto de Ley no contemplaba ninguna de las determinaciones acogidas en los dos apartados en cuestión; más aún, apenas si incidía en el régimen jurídico de las incompatibilidades, excepción hecha, con lo que aquí interesa (es irrelevante en lo que ahora importa la conversión de los cargos de Alcalde, Presidente y Vicepresidente de la Diputación –este último cargo en su condición de diputado provincial–, de causas de incompatibilidad en causas de ineligibilidad, entre otras razones, por la muy obvia de que todas las causas de ineligibilidad lo son asimismo de incompatibilidad), de la declaración de incompatibilidad de la condición de diputado con la de parlamentario europeo, pero esta circunstancia ya estaba contemplada por el ordenamiento del Estado (art.º 211.2, d/ de la LOREG, tras la adición a la misma de un nuevo Título por la Ley Orgánica 1/1987).

El contenido del Proyecto tenía, por el contrario, una clara proyección “ad futuro” en tanto en cuanto estaba llamado a ser realmente operativo en las inmediatas elecciones autonómicas. Para corroborar esta apreciación basta con recordar las materias sobre las que versaba el texto del Proyecto: nuevas causas de ineligibilidad, alteración de alguna de las variedades conformadoras del sistema electoral (la cláusula de exclusión del 5 por 100), nueva ordenación de la convocatoria electoral, modificación de algún aspecto atinente a la composición de la Junta Electoral de Galicia, atribución a dicha Junta de un conjunto de competencias llamadas casi en su totalidad a ser operativas en el marco de un proceso electoral, reordenación de la campaña electoral, con especial atención a la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública por las diferentes formaciones políticas concurrentes a los comicios y, finalmente, nuevo régimen para las subvenciones y gastos electorales.

A la vista del contenido que acabamos someramente de transcribir, bien puede reafirmarse la decidida vocación “ad futuro” del Proyecto, llamado, tras su aprobación, a cobrar su eficacia jurídica a partir del momento de la disolución del Parlamento. Muy ilustrativo del sentido político del Proyecto puede considerarse al respecto el párrafo inicial de la

Exposición de Motivos que lo acompañaba, en el que la modificación de la LEPG se viene a justificar, entre otras razones, en las experiencias entresacadas de anteriores procesos electorales (los de 1985 y 1989); ello parece querer decirnos que se está pensando en la aplicación del nuevo régimen electoral que se quiere establecer (o por lo menos de las innovaciones con que se desea matizar el ya existente) en los futuros comicios a celebrar, presumiblemente, a lo largo del año 1993.

Tal finalidad es, por lo demás, perfectamente compatible con la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el DOGA.

Mucho mayores serían las dudas interpretativas que podrían suscitarse de haberse acogido ya en el mismo proyecto una previsión análoga a las de los apartados quinto y séptimo del art.º 6º y no haberse incorporado al texto del proyecto una Disposición Transitoria análoga a la que acoge la Ley orgánica 8/1991, a la que nos refiriéramos. Sin embargo, al guardar silencio el texto del proyecto en torno a la materia que nos preocupa, no sólo se soslaya cualquier atisbo de duda acerca de la voluntad de futuro del proyecto, sino que, por otra parte, bien puede pensarse que se genera en la Cámara una cierta sensación de que la norma sujeta a debate está llamada a ser verdaderamente operativa en el momento en que se ponga fin a la Tercera Legislatura del Parlamento de Galicia.

Los apartados quinto y séptimo del art.º 6º encuentran su origen en la enmienda n.º 6 de las presentadas por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, que pretende incorporar a la legislación electoral de Galicia el régimen de dedicación absoluta al ejercicio del mandato parlamentario, postulando a tal fin la adición al art.º 6º de la LEPG de un nuevo apartado cuarto que a lo largo de sus cuatro epígrafes transcribe prácticamente en su literalidad el texto de los artículos 157.1 y 2, 159.1 (y por remisión 159.2 y 3) y 160.1 de la LOREG tras su reforma en 1991.

Esta enmienda, como en rigor hubiera sido deseable, dada la radical alteración del estatuto del parlamentario que suponía, no se acompañaba de otra enmienda que, bien introdujera en el texto una Disposición Transitoria del sentido de la acogida en la Ley Orgánica de reforma de la LOREG, bien alterara el texto de la Disposición Final del proyecto, en

el sentido de exceptuar de la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación lo dispuesto en los apartados 5º y 7º del art.º 6º, determinando que su vigencia se habría de producir en la siguiente Legislatura. ¿Cabe presuponer entonces que los enmendantes deseaban la aplicación inmediata del nuevo régimen de incompatibilidades que proponían?

Siempre es un riesgo tratar de desentrañar la voluntad ajena, mucho más en un supuesto como el que nos ocupa, pero la lógica jurídica, y aún la política, a la en este caso no es inadecuado atender, nos inclina a responder negativamente al interrogante antes formulado. No nos cabe duda de que el Grupo enmendante sería consciente de que la aprobación del régimen de incompatibilidades que postulaba, un régimen de dedicación absoluta al ejercicio del mandato parlamentario, alteraba muy notablemente el estatuto parlamentario preexistente, por lo que su entrada en vigor inmediata, su aplicación a los diputados de la III Legislatura, no sólo era, desde una perspectiva jurídica, difícilmente acomodable a los principios constitucionales, sino que, incluso desde una óptica política, con la Legislatura abocada al ejercicio del último año de mandato, tampoco parecía la fórmula más satisfactoria. El precedente a nivel del Estado tampoco conducía en la dirección de una aplicación del nuevo régimen a los integrantes de la Cámara que procedía a aprobar la reforma, si bien es cierto que la modificación operada a nivel de la legislación estatal no era equiparable a la que ahora comentamos, por cuanto suponía, como ya hemos dicho, la instauración de un régimen de dedicación absoluta, presuponiendo del Grupo enmendante la plena consciencia de cuanto acabamos de exponer, la omisión de una enmienda del sentido de la antes referida puede tener que ver con ese ánimo que parece existir entre los diputados de estar debatiendo una norma "ad futuro", llamada a ser

manifestaría el no asentimiento de su Grupo a la transacción aprobada poco antes sobre la base de que el Grupo Socialista tenía su propia enmienda transaccional, mientras que la aprobada provenía del Grupo Popular.

El peculiar proceso de génesis de las normas que nos ocupan puede contribuir a explicar que pasara desapercibida para el legislador la conveniencia, en puro rigor técnico jurídico, de salvar de la vigencia inmediata del conjunto de la norma las previsiones que como apartados 5º y 7º se incorporaban al art.º 6º de la LEPG, si bien no puede ignorarse que hubiera sido posible con posterioridad recurrir a una enmienda técnica para subsanar dicha omisión.

Obvio es decir que la transacción finalmente aprobada suponía el abandono del principio de dedicación absoluta, inicialmente propugnado en la enmienda, con la subsiguiente opción del legislador por un principio de incompatibilidad pecuniaria o económica.

En cuanto a lo previsto por el apartado séptimo, que exige de los diputados la formulación de una declaración de actividades y bienes a inscribir en un Registro de Intereses, parece claro que su aplicación ha de encontrarse en función de la aplicación del apartado quinto, del que trae su causa, al que viene a complementar y en el que, por lo mismo, encuentra todo su sentido.

Este sentir creemos que generalizado en la Cámara, de estar debatiendo una norma de aplicación “ad futuro”, una norma llamada a aplicarse a partir del mismo momento de la disolución de la III Legislatura y de la subsiguiente convocatoria electoral, puede constatarse con facilidad mediante la simple lectura de diferentes instantes de los Diarios de Sesiones, es decir, se halla implícito en el sentir del legislador, pero en un momento concreto resulta formalmente explicitado. Nos detendremos en ello, puesto que creemos de interés este punto.

Entre las enmiendas presentadas por el Bloque Nacionalista Gallego al texto del proyecto nos encontramos con una de cierto interés por la explícita manifestación de voluntad del legislador a que dará lugar su debate

parlamentario. Nos referimos a la enmienda n.º 35, presentada frente a la Disposición Final del Proyecto, por la que se pretende que la futura Ley no entre en vigor sino hasta después de las primeras elecciones que se celebren tras la aprobación de la misma; es decir, se trataba de perseguir que la Ley no se aplicara a los comicios venideros, entrando en vigor tras la constitución del nuevo Parlamento.

La enmienda sería sucesivamente rechazada en los distintos momentos del itinerario legislativo. Ahora bien, en el seno de la Comisión 1.^a, Institucional, de Administración General, Justicia e Interior, y en la sesión del 30 de octubre de 1992, tras una breve intervención del diputado del Bloque Nacionalista Gallego, Sr. Francisco Trigo Durán, en defensa de la enmienda, se pronunciaría en un turno en contra la diputada del Grupo Popular, Sra. Guadalupe Varela Coello, quien, frente a las argumentaciones del Sr. Trigo Durán, manifestaría literalmente: “Evidentemente, nosotros queremos que esta Ley entre en vigor ya para que se aplique en las próximas elecciones”.

Semejante manifestación de voluntad de la diputada del Grupo mayoritario Sra. Varela Coello, ponente del Grupo Popular en la tramitación del texto de esta Ley, revela bien a las claras que la voluntad del legislador con la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el DOGA no es tanto que se aplique efectivamente la norma, o por lo menos aquellos preceptos en los que sea posible dicha aplicación, al siguiente día de su publicación, cuanto que la norma en su conjunto pueda aplicarse en los próximos comicios autonómicos. Esta manifestación de intencionalidad se formula con carácter general, sobre el conjunto de la Ley y nada induce a pensar que se piense otra cosa respecto de los preceptos que nos ocupan. Y si ello es claro respecto del Grupo mayoritario, mucho más nítido aún se nos revela en relación con los restantes Grupos Parlamentarios de la Cámara que, conviene recordarlo, respaldaron en bloque la enmienda n.º 35 a la Disposición Final, lo que era tanto como mostrar su deseo de que la Ley de reforma de la LEPG no entrara en vigor sino tras los próximos comicios.

En definitiva, el sumario debate surgido al hilo de la tramitación en Comisión de la antes citada enmienda tiene la virtualidad de revelarnos

que para la mayoría la Ley 15/1992 tenía que aplicarse en los inmediatos comicios y para los Grupos de la minoría, después de los mismos. Y en el punto material que nos ocupa, parece lógico entender que la voluntad de la mayoría, esto es, la aplicación de la Ley “en las próximas elecciones”, debía implicar que el nuevo régimen de incompatibilidades que la Ley establecía se aplicara efectivamente a los diputados elegidos en esas inmediatas elecciones. Lo contrario hubiera sido un contrasentido.

A aclarar aún más si cabe esa virtualidad “ad futuro” de la Ley puede contribuir un sumario examen de su contenido, en el que en buen grado habremos de reiterar lo que ya comentamos al referirnos al texto del Proyecto.

Basta con analizar las materias cuyo régimen jurídico es innovado por la Ley 15/1992 para constatar que las que ahora pasamos a enumerar (la gran mayoría) no pueden aplicarse efectivamente hasta el momento en que se produzca la disolución de la III Legislatura y la convocatoria electoral. Son éstas las siguientes: causas de ineligibilidad (reforma del art.º 4º LEPG); procedimiento de atribución de escaños (modificación del art.º 10); momento de expedición del Decreto de disolución del Parlamento y contenido del mismo (art.º 12 LEPG); composición de la Junta Electoral de Galicia (art.º 14); ordenación de la campaña electoral (art.º 25); régimen de distribución de espacios gratuitos entre las fuerzas políticas en los medios de comunicación de titularidad pública (art.º 27 y 29), y regulación de las subvenciones y gastos electorales (art.º 44). Quiere ello decir que sólo dos de los preceptos de la LEPG modificados pueden aplicarse con anterioridad a la disolución de la Cámara y subsiguiente convocatoria electoral: los artículos 6º, relativo al régimen de incompatibilidades, y 18, referente a las competencias atribuidas a la Junta Electoral de Galicia. Y en lo que atañe a este último precepto, no creemos equivocarnos si afirmamos que las nuevas competencias que el texto atribuye a la Junta Electoral de Galicia (con una sola salvedad) no pueden aplicarse fuera de un proceso electoral; es el caso de las competencias a que se refieren los apartados c/, d/ y e/ del nuevo texto del art.º 18, y es el caso asimismo de algunas otras innovaciones que la Ley introduce en el régimen competencial de la Junta Electoral de Galicia, cual es el caso de la determinación de que sus instrucciones a las Juntas Provinciales en materia electoral que sea objeto

de la Ley serán “de obligado cumplimiento”, o como también acontece con la previsión de que las consultas que aquellas Juntas eleven a la Junta Electoral de Galicia serán decididas mediante resolución que tendrá “carácter vinculante”. Sólo la prescripción del apartado i/, que atribuye a la Junta Electoral de Galicia la expedición de las credenciales a los diputados en los supuestos de vacantes por fallecimiento, incapacidad y renuncia, una vez terminado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales, parece estar llamada a poder ser aplicada efectivamente desde el día siguiente de la publicación de la Ley en el DOGA, pero no conviene olvidar que estamos ante una innovación que viene a cubrir una laguna existente, contempla un supuesto más bien excepcional y su aplicación efectiva queda, pues reservada a que se produzca alguna de las circunstancias previstas por la propia disposición.

En resumen, con la única y muy peculiar excepción a que acabamos de aludir, puede sostenerse que, omisión hecha del art.º 6º, todos y cada uno de los preceptos de la nueva Ley tienen un contenido material que presupone su aplicación real “ad futuro”, una aplicación que, como ya hemos reiterado en diversas ocasiones, encuentra su “puesta en marcha”, por así decirlo, en el momento de disolución de la Cámara y subsiguiente convocatoria electoral, circunstancia que, ha de advertirse, por sí sola tampoco puede conducir sin más a entender que un precepto que pueda ser realmente operativo de inmediato, esto es, sin necesidad de tener que esperar a la disolución del Parlamento, no haya de aplicarse por el sólo hecho de que el resto de las previsiones legales encuentre su sentido en el marco de un proceso electoral. Ello no obstante, justo es reconocerlo, esa proyección claramente “ad futuro” del articulado de la norma pudo incidir en alguna medida en la consciencia del legislador en el sentido de dar por supuesto que también los apartados que nos ocupan tenían igual vocación de futuro.

De cuanto hasta aquí queda expuesto creemos que pueden extraerse algunas conclusiones. Dado que algunas de ellas están basadas en meras presuposiciones han de ser valoradas en su justo término, esto es, no sin cierta cautela:

1.^a) La intencionalidad política del Proyecto es ciertamente clara: se trata de una norma llamada a ser aplicada en el inmediato proceso electoral, en definitiva, una norma con vocación "ad futuro".

2.^a) En coherencia con esa vocación, el Proyecto hubiera debido, sin embargo, incorporar un a Disposición Transitoria salvando la entrada en vigor inmediata las previsiones sobre el régimen de incompatibilidades; al no incidirse sobre ellas, es de todo punto innecesaria una disposición de esa naturaleza en el texto del Proyecto.

3.^a) A la vista de las distintas circunstancias que han de ser tenidas en cuenta llegado el momento de desentrañar la voluntad del Grupo Socialista, que en su enmienda n.^a 6 es el auténtico inspirador de la normativa ahora analizada, bien que ésta no responda con exactitud a la formulación inicial de la enmienda, hay que presuponer una cierta proclividad a que, de modo análogo a como aconteciera con la reforma de la LOREG, el nuevo régimen de incompatibilidades no se aplique sino a los mandatos parlamentarios resultantes de las elecciones que se convoquen tras la entrada en vigor de la Ley 15/1992. Bien es verdad que siempre podrá objetarse que el Grupo pudo y debió presentar una enmienda complementaria de la anterior en el sentido tantas veces expuesto de salvar de la entrada en vigor inmediata de la Ley lo relativo al régimen de incompatibilidades.

4.^a) Entre los posicionamientos de las distintas fuerzas políticas no encontramos ninguna toma de postura a favor de la aplicación inmediata del nuevo régimen de incompatibilidades, bien que tampoco se pueda sostener que existió un posicionamiento explícito en favor de la aplicación de tal régimen en la IV Legislatura, pues, en tal caso, la derivación lógica hubiera debido ser la aprobación de una enmienda técnica que precisara esta circunstancia. Es posible que esta circunstancia pasara desapercibida, en lo que constituiría un lamentable olvido. Sin embargo, tampoco cabe descartar por entero que no se quisiera introducir tal enmienda, con independencia ya de que les fueran las motivaciones subyacentes a esta hipotética decisión. Bien es verdad que en el plano de las probabilidades, la lógica del debate parece presentarnos como más consistente la primera hipótesis que la segunda.

5.^a) El contenido de la Ley corrobora cumplidamente que en la inmensa mayoría de su articulado se nos presenta como una norma “ad futuro”. Bien es cierto que es puro rigor técnico-jurídico, ello no sería en modo alguno argumento suficiente como para defender la inaplicabilidad de la norma cuya vigencia inmediata fuera posible. Sin embargo, no cabe descartar que esa proyección de futuro de la n norma coadyuvara al olvido, inmediatamente antes puesto de manifiesto, del legislador.

6.^a) Un elemento más a considerar es que mientras sólo la mayoría respalda la Disposición Final de la Ley, que establece la entrada en vigor inmediata de la misma, las minorías, esto es, los restantes Grupos Parlamentarios, apoyan una enmienda en la que se propugna que la entrada en vigor de la Ley se aplaze hasta la siguiente Legislatura. Y se da la circunstancia de que las disposiciones que nos ocupan no estaban inicialmente acogidas en el proyecto elaborado por un Gobierno surgido de esa misma mayoría, sino que tales disposiciones habían nacido de una iniciativa de un Grupo de la minoría que finalmente apoyaría un aplazamiento en la entrada en vigor. Obviamente, ello no significa que aquellas normas no pudieran ser plenamente asumidas por la mayoría; es obvio que así fue, pues también es evidente que en otro caso no hubieran sido aprobadas; más aún, del Grupo mayoritario emana la enmienda transaccional que está en la base misma del actual texto de ambos apartados. Pero tampoco conviene olvidar que la mayoría se pronuncia explícitamente en favor de que la Ley entre en vigor de inmediato “para que se aplique en las próximas elecciones”, afirmación ésta que revela la intencionalidad política real del Grupo mayoritario, muy presente ya en el mismo texto del proyecto. Todo ello nos conduce a una última reflexión: en la Cámara parece poder aprehenderse un generalizado criterio de que el momento de aplicación de la Ley es el de los comicios inmediatamente subsiguientes.

III. Analizadas ya con cierto detenimiento las distintas circunstancias que contribuyen a desvelar, en la medida en que ello pueda ser posible, la voluntad del legislador, o al menos a arrojar alguna luz al respecto, hemos de centrarnos ahora en el análisis de si le sería constitucionalmente posible al legislador aplicar a un mandato parlamentario preexistente un nuevo régimen de incompatibilidades.

Esta problemática ya habría de suscitarse entre nosotros con ocasión de la aprobación, el 29 de diciembre de 1983, del proyecto de Ley Orgánica sobre Incompatibilidades de Diputados y Senadores, texto cuya Disposición Transitoria imponía a los diputados y senadores de la misma Legislatura que por aplicación de la Ley incurrieran en incompatibilidad la necesidad de optar por el escaño o por el puesto de trabajo incompatible. Anticipemos, desde este mismo momento, que la situación no era en absoluto equiparable a la que nos preocupa ahora, pero ello no impide que tenga cierto interés atender a lo entonces acontecido.

El referido Proyecto de Ley Orgánica sería objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto por un total de 53 senadores del Grupo Popular. Dos cuestiones fundamentales se suscitarían en dicho recurso: la primera, la inconstitucionalidad total del Proyecto, por violación del art.º 70 de la Constitución y de la reserva que, según los recurrentes, en dicho precepto se contiene en favor de la Ley Electoral para regular las incompatibilidades e inelegibilidades de los diputados y senadores; la segunda, la inconstitucionalidad de la anteriormente referida Disposición Transitoria del proyecto, sobre la base de que la innegable vinculación existente entre el proceso electoral y las incompatibilidades (pues ambas instituciones tratan de velar por la pureza de la manifestación electoral y de su más inmediata consecuencia, el mandato parlamentario, que convierte a los elegidos en representantes de la Nación, permitiéndoles actuar en nombre de ésta) exige que éstas se hallen definidas y reguladas normativamente con anterioridad al momento en que se accede al cargo público representativo.

El Tribunal Constitucional admitiría la primera de las tesis de los recurrentes (Sentencia 72/1984, de 14 de junio) al entender que al art.º 70 de la Constitución contiene una reserva de normación de incompatibilidades e inelegibilidades en favor de la Ley Electoral. Consecuentemente, estimaría la inconstitucionalidad total del proyecto por violación de lo dispuesto en el art.º 70, considerando de esta forma innecesario el examen de la segunda cuestión planteada por los recurrentes. Quiere ello decir que los muy prolijos y sustanciales argumentos aducidos por los recurrentes en orden a demostrar la inconstitucionalidad de una aplicación retroactiva de un nuevo régimen jurídico de incompatibilidades, inexistente en el

momento de la celebración de los comicios, no serían contrastados por el parecer de nuestro “intérprete supremo de la Constitución”. Ello no obsta en lo más mínimo para que, a renglón seguido, acudamos a algunas de esas argumentaciones a fin de fundamentar la ilicitud constitucional de la aplicación retroactiva de un nuevo y más restrictivo régimen de incompatibilidades, sin perjuicio de que, de inmediato, hayamos de precisar que las reflexiones que vamos a efectuar a continuación no son trasladables, al margen ya de otras precisiones de suma importancia, al supuesto del que venimos ocupándonos.

El principio de legitimidad democrática que formula el art.º 1º.2 de nuestra Norma suprema en relación con los poderes del Estado, pero que, como es obvio decir, en cuanto supone que el referente último de todos los poderes ha de ser la voluntad popular, ha de predicarse de todos los poderes de los distintos niveles territoriales del Estado, conecta con el principio de la representación entendida en su relación de necesidad y no de contingencia con respecto a la elección, de manera que ésta y la representación quedan indisolublemente anudadas. Ambos principios conectan a su vez con las incompatibilidades, de manera tal que una vez superado el correspondiente examen de incompatibilidad, no cabe sino la dimisión o la disolución, sea o no anticipada, de las Cámaras como formas de extinción del mandato representativo.

Esta teoría resultaría contradicha con una exigencia legal que condujera a la introducción en mitad de la legislatura de un segundo examen de incompatibilidades, al que habrían de someterse, con causas nuevas, los diputados de la referida legislatura.

Bien es verdad que frente a esa argumentación podría objetarse que no existe “expulsión” del mandato parlamentario, ya que, caso de incurrir en una causa nueva de incompatibilidad, el diputado así afectado siempre podría ejercer una opción entre mantenerse en su escaño o renunciar a él; sin embargo, en cuanto este derecho de opción puede considerarse como un elemento estructural y constitutivo de la incompatibilidad, parece claro que la disposición por el diputado de ese derecho en nada altera la argumentación anterior, en la que lo realmente decisivo es el establecimiento de causas de incompatibilidad nuevas

inexistentes en el momento de la elección y de la toma de posesión del cargo representativo.

El art.º 23.2 de la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a “acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes”. Como ha interpretado el Tribunal Constitucional (STC 5/1983, de 4 de febrero, fund. jur. 3.º), este derecho de acceso comprende también el derecho de permanecer en los mismos cargos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido.

Este derecho de acceso y permanencia ha de sujetarse a los requisitos que dispongan las leyes. Ahora bien, creemos que es indiscutible que esas normas legales no pueden ser sino anteriores a la elección. Tales requisitos han de estar fijados taxativamente con anterioridad al momento de celebración de los comicios. Y a partir de aquí podemos traer a colación el símil de que en el “contrato” que liga a los representantes con sus representados no existe “factum principis”, esto es, no existe posibilidad de aplicación a este ámbito del “ius variandi” que se predica, bien que con notables objeciones doctrinales, de las relaciones contractuales entre la Administración y los particulares, y que permite a aquélla modificar unilateralmente cláusulas del contrato.

Una interpretación contradictoria con la anterior, esto es, una interpretación con arreglo a la cual una ley posterior a la elección que modifique el régimen de incompatibilidades (y de resultas de ello el estatuto jurídico de los diputados), endureciéndolo, pueda ser aplicada a los diputados que accedieron al ejercicio del mandato con un sistema de incompatibilidades diferente, vulneraría a nuestro entender un principio constitucional informador del ordenamiento jurídico como es el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Y ello por cuanto, en tal caso, la norma en cuestión operaría retroactivamente, siendo indiscutiblemente “desfavorable” o “restrictiva”. Como ha dicho el Juez de la Constitución (STC 99/1987, de 11 de junio), una norma es retroactiva cuando incide sobre “relaciones consagradas”, de modo tal que “lo que se prohíbe en el art.º 9º.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en

los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores" (STC 42/1986, de 10 de abril).

Pero es que, a mayor abundamiento, la aplicación retroactiva del nuevo régimen de incompatibilidades en un supuesto como el antes esbozado, afectaría indiscutiblemente al principio de seguridad jurídica.

El principio de seguridad jurídica puede entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes (STC 147/1986, de 25 de noviembre). Desde otra perspectiva, se ha dicho que seguridad jurídica equivale a predictabilidad, o lo que es igual, a poder predecir de antemano las consecuencias jurídicas de nuestros propios actos. Desde esta óptica, Seguridad jurídica es tanto como saber a qué atenerse o, como dicen los tratadistas ingleses, "legal security means protection of confidence".

En cierto modo, estamos en presencia del principio de mayor alcance de cuantos enumera el art.º 9º.3. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional al estimar que la seguridad jurídica es "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad", si bien no se agora en la adición de estos principios, pues de ser así no hubiera precisado de su expresa formulación.

Esta concepción de la seguridad jurídica es la que nos conduce a considerar que la hipotética aplicación de un nuevo régimen de incompatibilidades que alterase el estatuto jurídico de los parlamentarios que accedieron a su mandato bajo la vigencia de un régimen jurídico distinto, conculcaría el principio de seguridad jurídica, dado que en tal supuesto nadie podría tener certeza en la regla de derecho. No la tendrían los electores, pues con la aplicación del nuevo orden jurídico se establecerían para sus representantes unas normas de incompatibilidad diferentes a las existentes en el momento de su elección. Tampoco existiría esa certeza para los diputados, que, confiados en el Derecho aplicable en un determinado momento, se encontrarían ahora con una novación completa en la normativa aplicable. Es patente, pues, la situación de inseguridad jurídica a que conduciría la situación expuesta.

Y no cabe excluir finalmente que la innovación del sistema de causas de incompatibilidad parlamentaria mediada una legislatura y su inmediata aplicación a los diputados integrantes de la misma, con la subsiguiente afectación de su estatuto jurídico parlamentario, no conculque igualmente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por cuanto una mayoría surgida de los comicios podría prevalerse de su situación para alterar el "status" de los parlamentarios con carácter retroactivo, si entendiéndose que con ello incidiría especialmente sobre los diputados de las minorías.

La conclusión evidente de cuanto acabamos de exponer es que la alteración del régimen de incompatibilidades y su aplicación inmediata a los diputados de una legislatura elegidos con arreglo a un régimen jurídico diferente, en cuanto suponga una incidencia sobre su "status" jurídico de parlamentario, es contraria a la Constitución.

IV. Llegados aquí, la cuestión que de inmediato se suscita es la siguiente: ¿Son de aplicación en las precedentes reflexiones al caso que nos ocupa?. Este interrogante nos conduce a su vez a otro: ¿Has de entenderse que la aplicación inmediata de los apartados 5º y 7º del art.º 6º incide sobre el estatuto jurídico de los parlamentarios gallegos?. De entenderse que es así, esa aplicación inmediata chocaría frontalmente con los principios constitucionales enumerados inmediatamente antes. Ahora bien, no sin que esta afirmación haya de ser matizada, en principio hay que decir que la modificación del régimen de incompatibilidades que acoge la Ley de Galicia 15/1992 no afecta de modo directo e inmediato al estatuto jurídico de los diputados. Bien es verdad que, como acabamos de puntualizar, esta afirmación ha de ser necesariamente matizada por cuanto con el devenir del tiempo ha ido cobrando progresivamente mayor trascendencia la preservación de las retribuciones económicas de los parlamentarios.

El mandato parlamentario ha sido general y justamente considerado como una función honorífica y no como una profesión lucrativa. Sin embargo, el principio de gratuidad en el ejercicio del mandato, que pudiera resultar de esta concepción, se ha ido abandonando con el paso del tiempo, a salvo escasas excepciones. Esta mutación ha llegado a ser considerada por Enrico Spagna Musso (*"Diritto Costituzionale"*, CEDAM, 4ª ed., Padova,

1992, págs. 500-501) como uno de los rasgos diferenciales entre los sistemas políticos liberales-democráticos y los liberales-censitarios del pasado siglo que, en algunos supuestos (valga como ejemplo el Estatuto Albertino de 1848) llegaban al extremo de prohibir de modo expreso cualquier tipo de remuneración que pudiera percibir el parlamentario.

La fórmula francesa, un tanto lapidaria si se quiere, pero, desde luego, enormemente expresiva, “*pas d'indemnité, c'est le silence aux pauvres*”, ilustra bien a las claras acerca de la relevancia de la percepción económica en orden a que la representación pueda estar realmente inspirada en un principio democrático, pudiendo acceder a ella todos los sectores sociales.

Por lo demás, el paso del tiempo nos ha mostrado asimismo un cambio en la naturaleza de la percepción, que de concebirse inicialmente como una mera indemnización ha pasado a ser un sueldo propiamente dicho, lo que ha permitido hablar de la “profesión parlamentaria”.

La progresiva importancia de las percepciones económicas de los parlamentarios ha conducido a algunos sectores doctrinales a considerarlas como uno de los elementos esenciales del estatuto del parlamentario. Este es el caso de Michel Ameller (“*Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*”, Presses Universitaires de France, 2ª ed., París, 1966, pág. 78), para quien “*l'indemnité constitue aujourd'hui l'un des éléments essentiels du statut du parlementaire*”. Bien es cierto que no toda la doctrina concuerda con esta posición.

Otros sectores doctrinales han asimilado a otros elementos conformadores del estatuto jurídico del parlamentario, el elemento de la retribución económica, en cuanto que, como dice Pietro Virga (“*Diritto Costituzionale*”, Giuffrè Editore, Milano, 6ª 3ed., 1967, pág. 205), se orienta en último término a garantizar la independencia y el decoro de la Cámara.

Cuanto acabamos de exponer, en una forzada síntesis, nos muestra una creciente importancia del elemento retributivo en la vida del parlamentario aun cuando sin que pueda sostenerse en términos rotundos, por lo menos por la mayoría de la doctrina, que ese elemento es constitutivo del estatuto jurídico del parlamentario.

Ello no obstante, ya desde antaño se ha podido constatar la existencia de una cierta preocupación doctrinal por intentar consagrar, a modo de regla general, el principio de que una Cámara no pueda alterar (como es lógico ni en un sentido ni en otro) el régimen retributivo de sus miembros. No deja de ser curioso al respecto que ya en 1907 Gide, en esa dirección, se inclinaba por la conveniencia de que se generalizara la regla de que una Cámara no pudiera proceder a estatuir, a incidir normativamente, sobre la materia que nos ocupa para sus propios miembros, debiendo, en su caso, hacerlo tan sólo para la Cámara que hubiera de sucederle ("Il est aussi une règle, dice Gide, qui devrait s'imposer; c'est qu'une assemblée ne peut statuer pour elle-même, mais seulement pour l'assemblée qui lui succéderait". Ch. Gide: "L'indemnité des membres du Parlement", en *Revue Politique et Parlementaire*, tomo LI, n.º 152, febrero 1907, págs. 213 y sigs.; en concreto, págs. 226-227).

Como parece lógico entender, el principio a que acabamos de referirnos se formula con la clara intencionalidad de evitar que una Cámara pueda elevar a su arbitrio las retribuciones que perciben sus propios miembros, pero no es menos evidente que en cuanto se formula con carácter general hay que presumir asimismo que veda cualquier alteración del régimen retributivo, con independencia del sentido de la misma.

Esta aspiración de algunos sectores doctrinales ha encontrado recientemente solemne eco en la aprobación de la Enmienda número XXVII a la Constitución de los Estados Unidos de América, cuya iniciativa, aunque resulte sorprendente, se remonta nada menos que a Madison hace más de dos siglos (en 1790), pese a lo cual, en 1978, sólo ocho Estados de la Unión la había ratificado. Tras una campaña popular en 1982, realizada en favor de su ratificación, siete años después, esto es, en 1989, eran ya diecinueve los Estados que la habían ratificado y, por último, el 20 de mayo de 1992 entraba en vigor tras alcanzar el requisito constitucional de la ratificación de las tres cuartas partes del total de Estados de la unión.

De conformidad con la citada Enmienda XXVII: "Ninguna ley modificando las compensaciones (retribuciones) por los servicios de los senadores y representantes tendrá efecto (entrará en vigor) hasta que una elección de los mismos haya tenido lugar".

La Enmienda se sitúa en la dirección anteriormente apuntada, operando con carácter general, esto es, con independencia del sentido concreto que pueda presentar la modificación de la compensación (aumento o minoración de la misma).

Las reflexiones precedentes muestran hasta qué punto de sensibilidad se ha llegado en la materia de las retribuciones parlamentarias. Podríamos resumir la situación significando que aunque, a nuestro juicio, el elemento retributivo no se integra como elemento constitutivo del estatuto jurídico del parlamentario (si bien no faltan, como ya hemos visto, opiniones contrapuestas), sí existe cierta tendencia a incluirlo como elemento conformador de dicho estatuto y, en todo caso, y al margen ya de ello, a intentar salvaguardarlo mediante reglas generales que impidan a una legislatura incidir sobre las retribuciones, hay que entender que, directa o indirectamente, esto es, con independencia de cual ser el mecanismo legal a cuyo través se incida sobre aquéllas.

Si intentamos a continuación proyectar las reflexiones teóricas precedentes sobre el supuesto del que venimos ocupándonos, hemos de comenzar efectuando algunas precisiones.

En primer término, no parece que el estatuto jurídico de los diputados de Galicia pueda verse afectado por la aplicación retroactiva, por así considerarla, de la nueva normación sobre incompatibilidades. Es preciso advertir de nuevo que no se trata de una incompatibilidad funcional, sino que lo que la Ley establece es una incompatibilidad puramente pecuniaria o económica. Quiere ello decir que en ningún caso el diputado afectado por una causa nueva de incompatibilidad tendrá que optar entre la renuncia al escaño o el cese en el puesto formalmente incompatible.

Pero es que, por otra parte, no se puede ignorar que la nueva ordenación legal de la materia no entraña, en el peor de los casos, esto es, en la situación más desfavorable, una pérdida absoluta de los emolumentos parlamentarios, ya que la Ley 15/1992 salvaguarda en todo caso la percepción de las indemnizaciones y dietas correspondientes al desempeño del mandato parlamentario. Es decir, la incidencia de la norma se traduce en que el diputado que se vea afectado por la incompatibilidad

va a pasar a recibir una cantidad en concepto de indemnización, dejando de percibir un sueldo. ¿Hasta qué punto puede hablarse en tal supuesto de una afectación de la percepción retributiva?. Desde luego, es evidente que no se priva por entero de la misma a los parlamentarios afectados, pero también creemos que lo es que la aplicación de la Ley incidiría sobre sus percepciones parlamentarias, disminuyéndolas, y desde este punto de vista no sería inoportuno hablar de una afectación del régimen retributivo de los parlamentarios operada con carácter retroactivo.

Por lo demás, y en cuanto atañe al apartado séptimo del art.º 6º de la LEPG tras su redacción por la Ley 15/1992, cabe significar que aunque sujetos a otro régimen, el establecido por el art.º 15 del Reglamento del Parlamento de Galicia, los diputados de la actual Legislatura ya hubieron en su momento de efectuar la declaración notarial reglamentariamente prevista. La exigencia de formular una nueva declaración, acorde con las previsiones del nuevo texto del art.º 6º, entendemos que tendría pleno sentido en el supuesto de una aplicación inmediata del régimen de incompatibilidades económicos estatuido por la Ley 15/1992.

V. Cuantas reflexiones se han hecho con anterioridad no pueden conducir, a nuestro modo de ver, a un pronunciamiento inequívoco, incontrastable. Son muchas las variables, a veces contrapuestas, que entran en juego y que, desde luego, han de ser tenidas en cuenta, y debidamente valoradas, a la hora de adoptar la decisión que se entienda más oportuna por el órgano competente. Hemos intentado, a lo largo de este dictamen, reflexionar sobre las consideraciones a las que ha de atenderse. Con todo, conviene hacer una síntesis final.

Nos encontramos ante una Ley cuyo germen es un proyecto que ignora en la realidad la materia de las incompatibilidades, dando por buena, consiguientemente, la ordenación preexistente, y que presenta una inequívoca vocación "ad futuro", pues esta iniciativa legislativa tiene como único punto de mira las próximas elecciones autonómicas gallegas.

La enmienda que está en la base de los apartados que nos ocupan tiene como referente inmediato el texto (en materia de incompatibilidades) de la Ley orgánica 8/1991, de reforma de la LOREG, que salvó

expresamente de su aplicación inmediata la nuevo régimen de incompatibilidades.

A lo largo del debate de la norma, no encontramos ninguna toma de postura a favor de la aplicación inmediata del nuevo régimen de incompatibilidades, si bien, justo es reconocerlo, en coherencia con lo que parece una actitud implícita por parte del legislador, y en puro rigor técnico, aquél debiera haber procedido a incorporar al texto del proyecto una enmienda que formalizara este sentir, algo que siempre pudo llevar a cabo a través de la presentación de una enmienda de carácter técnico.

El contenido de la Ley, excepción hecha del precepto que nos ocupa, que como bien muestra la existencia de este dictámen admite interpretaciones contrapuestas, presenta una inequívoca virtualidad "ad futuro".

Del debate parlamentario puede entresacarse un cierto sentir generalizado del legislador en orden a que el momento de aplicación de la Ley, sin que el efecto se aluda a salvedad alguna, sea el de las próximas elecciones.

Es indiscutible que la afectación retroactiva del estatuto jurídico de los parlamentarios, mucho más si es "desfavorable", no puede ser considerada conforme a la Constitución. Ahora bien, parece claro asimismo que una alteración del régimen retributivo, y mucho más del orden de la que introduce la Ley 15/1992, no puede considerarse que suponga una incidencia sobre aquel estatuto jurídico.

Ello no obstante, aun admitiendo que el régimen retributivo del parlamentario no puede integrarse en plenitud en su estatuto jurídico, ¿cabría entender que el mismo debe gozar de idéntica protección que los restantes elementos constitutivos del "status" jurídico parlamentario?. Este interrogante no admite, a la vista de nuestro ordenamiento, una respuesta jurídicamente inequívoca. En cualquier caso, no puede perderse de vista la tendencia doctrinal que hemos intentado destacar, como tampoco las importantes modificaciones legislativas, incluso constitucionales, que en tal sentido se han hecho en los últimos tiempos. Tampoco, obviamente, conviene desentenderse de algunas de las argumentaciones efectuadas en

relación con el estatuto del parlamentario y la ilicitud constitucional de su innovación retroactiva, como es el caso, por ejemplo, de que las leyes que precisen los requisitos para el acceso a los cargos públicos sean anteriores a la elección, pauta ésta en la que late un principio material inequívoco que, por su propia naturaleza, bien puede ser interpretado expansivamente. Y qué duda cabe que a la hora de buscar una respuesta al interrogante precedentemente formulado dado que esa contestación no puede prescindir de la situación concreta en la que el problema se suscitó, habrá que entender, en la medida en que ello sea posible, a la voluntad del legislador, esto es, a si el legislador pretendió o no una novación inmediata del régimen de incompatibilidades. Si el interrogante antes formulado tuviera una respuesta positiva jurídicamente inequívoca, esa voluntad del legislador sería intrascendente, pero como no es así, ese sentir, aunque se implícito, del legislador cobra mucha mayor trascendencia. Y aun cuando no sin ciertos claroscuros, creemos que de lo expuesto en primer término en este dictámen se puede inferir un cierto sentir, una cierta voluntad del legislador.