

LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA LEY DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS PROCURADORES EN CORTES

Por NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

Sumario: I. Introducción.—II. Causas de incompatibilidad: 1. Funcionarios de la Administración de Justicia. 2. Funcionarios de las Cortes Españolas. 3. Funcionarios de carrera de la Administración civil y militar del Estado. 4. Funcionarios del Movimiento y de la Organización Sindical. 5. Funcionario eventual o interino y personal contratado y de libre designación.—III. Efectos de las incompatibilidades: 1. Opción entre el cargo de funcionario en activo y la condición de Procurador en Cortes. 2. Pase a la situación de excedencia especial. Derechos económicos y de otra índole dimanantes de la misma.—IV. Otras consideraciones de carácter general: 1. Aplicación del régimen de incompatibilidades. 2. Licencias y garantías relacionadas con las incompatibilidades y con el mejor cumplimiento de la función de Procurador. 3. Entrada en vigor de la Ley.

I. Introducción

Como es de sobra conocido (los medios de comunicación se han preocupado del tema con profusión), el Pleno de las Cortes, en su sesión del pasado día 29 de julio, aprobó, por 291 votos a favor, 11 en contra y 35 abstenciones, el Dictamen elaborado por una Comisión Mixta acerca del Régimen de Incompatibilidades de los procuradores en Cortes.

Dicho dictamen es el resultado de una larga tramitación del Proyecto de Ley que sobre esta materia remitió el Gobierno a las Cortes hace ya más de un año (1). A su vez, la razón de ser

(1) El Proyecto de Ley fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* número 1362, correspondiente al 6 de julio de 1974.

del Proyecto, además de venir determinada por una motivación política (el cumplimiento de un programa político expresado por el presidente del Gobierno ante la propia Asamblea Legislativa (2), derivaba de un mandato, o quizá habilitación por los motivos que aduciremos, contenido en la disposición final quinta del vigente Reglamento de las Cortes, de 17 de noviembre de 1971, en la que se establecía que el régimen de incompatibilidades de los procuradores sería regulado por una ley especial.

No hemos de entrar a fondo en el tema, a todas luces interesante, de la calificación jurídica de esta ley a la que alude la citada disposición transitoria del Reglamento de las Cortes, en la que, como hemos apuntado, se habla de una ley «especial». Ello está en relación con esa problemática a la que también nos referíamos hace un momento al decir que podríamos estar en presencia de una habilitación al Gobierno. La razón de esta afirmación deriva de una argumentación que se ha hecho en el sentido de que las incompatibilidades debieran ser materia propia del Reglamento de las Cortes. Al ser éste, como también han sostenido diversos autores, una ley con características especiales, requiere para su modificación un trámite distinto al de las restantes leyes (prescindimos ahora de las Leyes de Prerrogativa del Jefe del Estado), consistente, de un lado, en el necesario acuerdo con el Gobierno y, de otro, en la necesidad de una previa proposición de ley, a tenor de lo dispuesto en las disposiciones finales primera y segunda del Reglamento de las Cortes. También habría de tenerse en consideración la fórmula especial de promulgación del mismo Reglamento (3), así como el que

(2) Puede, sin duda, utilizarse esta terminología, como contraposición a la de Parlamento. Así, algunos autores, entre ellos VERNEY en su obra *Análisis de los Sistemas Políticos*, reservan la voz Parlamento para aquellos supuestos en que el Gobierno tiene asiento en la Cámara dentro de un contexto de régimen parlamentario, con existencia de votaciones de censura y posibilidad de disolución, lo que evidentemente no se da en las actuales Leyes Fundamentales españolas.

(3) Sobre la naturaleza jurídica del Reglamento de las Cortes pueden verse las siguientes obras, por orden cronológico de aparición. J. A. MARAVALL, *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas, y el Sistema de Comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, 1947. En este trabajo, publicado con posterioridad a la aparición del Reglamento de las Cortes de 5 de enero de 1943, y aunque no hace ningún comentario específico sobre el mismo, se pronuncia claramente a favor de la entrada del Reglamento en el campo de la ley formal, con la necesaria participación del Gobierno en el procedimiento legislativo de su elaboración. M. FRAGA, *El Reglamento de las Cortes Españolas*, SJPS, Madrid, 1959. N. PÉREZ SERRANO, *Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario*, «Revista de Estudios Políticos» número 105, pp. 99

la tramitación de las posibles modificaciones al mismo deben realizarse dentro de una Comisión Legislativa especial (4). Todo ello puede conducirnos a averiguar si, en definitiva, nos hallamos ante una habilitación de las Cortes al Gobierno para que sea éste y no aquéllas quienes inicien un procedimiento legislativo que parece corresponder a las propias Cortes (5). El tema, insisto, tiene suficiente entidad propia como para dedicarle especial atención en otro estudio, pero no quería dejar de hacer estas puntualizaciones para clarificar el problema inicialmente, aunque sea con la brevedad que nos impone el presente comentario.

Dejando ya de lado este problema inicial, considero oportuno entrar en el análisis de uno de los sectores a los que afecta la Ley de Incompatibilidades, a saber: la función pública; contemplada con diferente óptica según las distintas clases de funcionarios. No es exagerado decir que éste ha sido uno de los temas más debatidos y polémicos a lo largo de las sesiones de la Comisión Mixta que ha dictaminado el Proyecto de Ley (6).

En cuanto a la sistemática del presente estudio, quizá convenga seguir los momentos por los que ha pasado el citado Proyecto. Así, analizaremos en primer lugar cómo afectaba éste a los funcionarios; después entraremos en el contenido de las

y ss. R. MOROJO, *El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid» núm. 7, 1960, pp. 63 y ss. M. FRAILE CRIVILLES, *Comentarios al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, 1974. Este mismo autor, recientemente, en su libro *Introducción al Derecho Constitucional Español*, se pronuncia por la catalogación del Reglamento de las Cortes en la categoría de las por él denominadas leyes semirrígidas, que se asemejan a las leyes orgánicas del derecho constitucional francés; juicio éste que nos parece a todas luces excesivo.

(4) Así lo establece la disposición final tercera del vigente Reglamento de las Cortes.

(5) Téngase en cuenta que el propio Gobierno, en la breve exposición de motivos que precede al Proyecto de Ley considera que éste es el «resultado de la puesta en práctica de esos mandatos del Reglamento de las Cortes».

(6) Como datos estadísticos interesantes están, en primer término, las doce enmiendas al apartado 3 del artículo 2.º (que es el que trata de las incompatibilidades de los funcionarios) con posibilidad de defenderse ante el Pleno de las Cortes por haber obtenido más de los diez votos reglamentarios dentro de la Comisión. De otro lado, el que en ese apartado citado se sucedieron 53 intervenciones de procuradores, sin contar las dos veces en que la Ponencia hizo uso de la palabra, ni las que dieron lugar a las ya mencionadas enmiendas con posible defensa ante el Pleno. La discusión de este apartado ocupó dos sesiones íntegras de la Comisión y parte de otra.

enmiendas presentadas al mismo, para centrarnos después en la redacción que, sucesivamente, dieron la Ponencia y la Comisión a los artículos referentes a estos temas.

El Proyecto de Ley, en su redacción dada por el Dictamen de la Comisión, tiene dos títulos. El primero de ellos, a su vez, está dividido en tres capítulos, que se ocupan sucesivamente de las causas de incompatibilidad, de sus efectos y de sus excepciones. Por su parte, el título II, cuyo texto es «de las garantías del régimen de incompatibilidades», consta de un capítulo primero relativo a la aplicación del régimen de incompatibilidades, y un segundo referente a licencias y otras garantías relacionadas con las incompatibilidades y con el mejor cumplimiento de la función de procurador. Completan el Dictamen una disposición transitoria y una final.

A efectos sistemáticos y sin perjuicio de lo expuesto anteriormente como aproximación inicial al método a seguir, parece conveniente ocuparse sucesivamente de todos esos temas enunciados en los títulos y capítulos del Proyecto en cuanto se refieren a los funcionarios públicos.

II. Causas de incompatibilidad

De los cuatro artículos que se ocupan de las causas de incompatibilidad, sólo el segundo de la ley, en sus diversos apartados, afecta a la función pública. Para una mejor sistemática y comprensión nos ocuparemos sucesivamente de las distintas clases de funcionarios a los que se refiere la ley.

1. FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En este sector, tanto el Anteproyecto, como el Proyecto de Ley y los textos redactados por la Ponencia y la Comisión establecían una incompatibilidad plena entre el cargo de procurador y el servicio activo en dicha rama de la Administración.

El Anteproyecto, en el apartado 1 del artículo 2.º, decía textualmente:

«El cargo de procurador en Cortes es incompatible con la función pública en activo al servicio de la Administración de Justicia.

En particular, están comprendidos en esta causa de incompatibilidades los magistrados del Tribunal Supremo, los miembros de la carrera judicial, los magistrados del Trabajo, los jueces Municipales, Comarcales y de Paz, funcionarios del Ministerio Fiscal, los secretarios de la Jurisdicción del Trabajo, los de la Administración de Justicia, su personal colaborador y auxiliar y, en general, quienes desempeñen funciones de carrera análogas a las anteriores en cualquier jurisdicción ordinaria o especial.»

Como puede comprobarse la incompatibilidad, con arreglo a este texto, era absoluta, si bien existía una válvula de escape (mínima en cuanto a su extensión, a nuestro entender) en el último inciso, puesto que se dejaba fuera de la incompatibilidad a los funcionarios que no lo fueran de carrera; es decir, la condición de procurador sería compatible con el desempeño de posibles funciones interinas o contratadas al servicio de la Administración de Justicia.

Pero no debemos llamarnos a engaño, pues el verdadero sentido y la extensión de la incompatibilidad estaban perfectamente claras en las palabras iniciales del artículo, en las que quedaría cerrado el portillo a que hacemos referencia. Ello es consecuencia de la fórmula que se utilizaba: una afirmación inicial de incompatibilidad absoluta seguida de una enumeración no exhaustiva, para terminar, todo ello dentro del mismo precepto, con otra aseveración de carácter genérico.

Por su parte, el texto del Gobierno era mucho más escueto y, técnicamente, irreprochable. Decía así:

Art. 2.º 1. El cargo de procurador en Cortes es incompatible con la función pública en activo al servicio de la Administración de Justicia.

En consecuencia, y por exclusión, como ocurría en el Anteproyecto, el único supuesto de compatibilidad con la condición de procurador vendría dado por el no ejercicio en activo de dicha condición funcional. Pues, dado que el precepto no hacía distinciones, estarían incompatibilizados todos los funcionarios

en activo al servicio de la Administración de Justicia, tanto en la jurisdicción ordinaria como en las especiales, y cualquiera que fuese la función realizada.

La Ponencia encargada de informar el Proyecto de Ley no varió el precepto, al contrario, lo mantuvo en la redacción y extensión con que el Gobierno lo había formulado. Y algo parecido ocurrió al final de las discusiones de la Comisión Mixta que dictaminó dicho Proyecto, pues, si bien es cierto que se modificó la forma, la sustancia permaneció invariable. De esta manera, quedó redactado como sigue:

Art. 2.º El cargo de procurador en Cortes será también incompatible con el de:

1. *Funcionario en activo al servicio de la Administración de justicia.*

Sin perjuicio de un comentario más extenso a las enmiendas presentadas al apartado 2 de este artículo 2.º (que es el que se refiere a la función pública al servicio de la Administración civil y militar del Estado), cabe señalar aquí que las formuladas al apartado 1 no fueron admitidas por la Ponencia ni por la Comisión. Hubo algunas de ellas que pretendían reducir la incompatibilidad a quienes ejercieran las funciones de juez, magistrado o fiscal o a los cargos que llevasen aparejado el ejercicio de jurisdicción. Otras, al igual que hacía el Anteproyecto, pretendían una enumeración más o menos prolija de los supuestos en los que operaba la incompatibilidad. También se planteaba en algunas enmiendas el problema terminológico; al final, se aceptó la denominación «administración de justicia» por considerarse comprensiva de todas las jurisdicciones a que se refiere el título V de la Ley Orgánica del Estado (arts. 31 y 32). Como ya hemos apuntado, triunfó la fórmula amplia de incompatibilidad, por entenderse que la función jurisdiccional en su sentido lato debe mantenerse cuidadosamente diferenciada de la legislativa. Téngase en cuenta, no obstante, que éste fue un argumento ampliamente esgrimido por aquellos que pretendían una incompatibilidad también completa y absoluta entre el cargo de procurador y la función pública en activo al servicio de la Administración civil y militar del Estado.

2. FUNCIONARIOS DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

Como advertencia inicial hay que decir que éste ha sido el punto menos debatido de los relativos a la incompatibilidad parlamentaria de los funcionarios. Ya en el Anteproyecto se establecía que el funcionario en activo dependiente de las Cortes Españolas sería incompatible con el ejercicio simultáneo de la condición de procurador. Y en esos mismos términos se mantuvo en los sucesivos textos del Proyecto de Ley del Gobierno, del Informe de la Ponencia y del Dictamen de la Comisión, la cual, en el artículo 2.º decía que el cargo de procurador será también incompatible con el de:

2. *Funcionario en activo dependiente de las Cortes Españolas.*

Es, por consiguiente, una fórmula amplia, que sanciona una incompatibilidad absoluta, requiriéndose sólo para que opere el que se esté desempeñando la función pública en activo; por tanto, con arreglo al texto aprobado, únicamente podrá compatibilizarse la condición de procurador con la de funcionario al servicio de las Cortes cuando estemos en presencia de situaciones de excedencia. No obstante, hubo alguna enmienda a este apartado que pretendía la extensión de la incompatibilidad a los funcionarios jubilados de las Cortes, intentando justificar esta posición en el hecho de que tanto los en activo como los jubilados perciben «la remuneración mensual del mismo Departamento estatal, aunque sea en diferentes conceptos» (7).

En todo caso, la redacción definitiva, cuyo texto hemos transcrito más arriba, fue aceptada prácticamente sin discusión, quizá debido a que la incompatibilidad de los funcionarios de las Cortes ha sido tradicional en nuestro Ordenamiento jurídico.

(7) La enmienda es la número 18 de las presentadas en el plazo reglamentario al Proyecto de Ley del Gobierno, y viene firmada por el procurador Conesa Castillo. No fue aceptada por la Ponencia ni admitida por la Comisión. Evidentemente, confunde el motivo de la *ratio* última de la incompatibilidad. Aparte de ello, calificar de «Departamento Estatal» a las Cortes, de cuyo presupuesto autónomo perciben su sueldo los funcionarios de las mismas, nos parece inaceptable desde un punto de vista doctrinal y de derecho positivo.

3. FUNCIONARIOS DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL Y MILITAR DEL ESTADO

Entramos ahora en el punto más debatido de los que componen el artículo 2.º del Proyecto de Ley aprobado.

Si contemplamos el objetivo primordial que persigue toda regulación de incompatibilidades parlamentarias —y la recientemente aprobada por el Pleno de las Cortes no es una excepción—, veremos que consiste básicamente en el robustecimiento de la institución y de la función legislativas, de forma que se evite en lo posible toda injerencia extraña que pueda menoscabar su independencia. Una segunda finalidad, no menos importante que la anterior a nuestro entender, debe ser el abrir o extender la renovación de la clase política; es decir, lograr ese fenómeno al que en términos sociológicos podríamos definir como ampliación de los canales verticales de ascenso.

Es obvio, insisto, que la norma aprobada ha tenido como prisma y punto de partida esas dos finalidades enumeradas. Pero quizá se haya avanzado más en la primera de ellas, dado que, en el concreto punto que comentamos, se ha declarado la expresa compatibilidad del funcionario civil o militar con la condición de procurador, a menos que en los reglamentos de cuerpo correspondientes se declare lo contrario. Quiere con ello decirse que, de alguna forma, la fisonomía de las Cortes como órgano estatal en el que van a tener, en hipótesis, asiento un considerable número de funcionarios, no va a ser modificada por la Ley de Incompatibilidades. No obstante, también es preciso admitir que, aparte razones jurídicas, operan en esta regulación de las incompatibilidades motivaciones políticas que, en definitiva, trazan las fronteras en las que puede moverse la propia normativa, marcan la conveniencia de no prescindir *ab initio* de la presencia de los funcionarios en el órgano representativo y legislativo (8) más cuando, como es de sobra conocido, según el artículo 2, II, de la Ley Orgánica del Estado «el

(8) Sin embargo, es necesario afirmar que la incompatibilidad no implicaría la ausencia de los funcionarios dentro de las Cortes, pues, una vez que accediesen a la condición de procurador, podrían optar entre ésta o el ejercicio de su cargo de funcionario.

sistema institucional del Estado Español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones» (9).

Este esquema lógico de primacía de los criterios políticos apuntados tiene incluso respaldo en textos de Leyes Fundamentales. Así, por ejemplo, sería interesante hacer un análisis profundo del artículo 1.º de la Ley de Cortes en la redacción no sólo originaria de 1942, sino incluso en la que resultó de la modificación en él introducida por la Ley Orgánica del Estado. Dice así el artículo 1.º en su versión de 1967: «Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es *misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las leyes*, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado.»

Se habla, pues, de una misión principal, la de elaborar y aprobar las leyes. Y, si bien es verdad que otras leyes de rango fundamental les asignan otras funciones, en ningún momento se afirma que sea también «misión primordial» —ni incluso secundaria— la función de control sobre el Poder Ejecutivo, o, si se prefiere, sobre el Gobierno. De esta forma, como no hay una responsabilidad política de éste ante las Cortes, se quiebra una de las razones argüidas siempre como apoyo de la incompatibilidad entre el funcionario en activo y la condición de miembros de la Cámara. Hechas estas breves consideraciones entramos ahora en el comentario de los sucesivos textos sobre el tema.

El Anteproyecto, en el artículo 2.º, 3, decía: «Los demás funcionarios, civiles o militares, tendrán las incompatibilidades establecidas en las normas actualmente vigentes o que se dicten en lo sucesivo para sus respectivos cuerpos. En el supuesto de que según dichas normas concurra alguna causa de incompatibilidad, sus efectos serán los determinados en esta ley.» Precepto de dudosa interpretación, pues no aludía en ningún instante al cargo de procurador, de forma que podría llegarse a interpretar que cualquier causa de incompatibilidad del funcionario, tanto en situación de activo como de excedente o supernumerario, tendría los efectos que en la ley se establecían.

(9) En contra de lo afirmado por algún autor no se trata de un solo principio, sino de dos, lo que hace quizá más difícil su interpretación y conjugación, tanto desde un punto de vista general como en el tema concreto que nos ocupa.

Este inconveniente fue salvado en parte por la redacción que le dio el Proyecto del Gobierno, que no fue modificado en su Informe por la Ponencia. Su tenor literal era: «Los demás funcionarios, civiles o militares, tendrán las incompatibilidades con el cargo de procurador que resulten de las normas que les sean aplicables por su condición de funcionarios. En el supuesto de que, según dichas normas, concorra alguna causa de incompatibilidad, sus efectos serán los determinados en esta ley.»

La Comisión, y el Pleno en última instancia, acabaron de perfilar el alcance del precepto, al aprobarlo con este texto:

Art. 2.º El cargo de procurador en Cortes será también incompatible con el de:

3. *Funcionario en activo, civil o militar, cuando así resulte por aplicación de las normas que regulan dicha condición.*

En el supuesto de que, según dichas normas, concorra alguna causa de incompatibilidad, sus efectos serán los determinados en esta ley.

De esta forma, hay en primer término una referencia expresa al cargo de procurador en Cortes, y se evita así ese grave inconveniente aludido al hilo del comentario al texto del Anteproyecto. Y, de otro lado, se establece con claridad que el alcance de la posible incompatibilidad afecta sólo al supuesto de funcionario, civil o militar, en activo. Se mantiene, en todo caso, que los efectos de la incompatibilidad serán los determinados en la propia Ley de Incompatibilidades (arts. 6.º y 7.º, dentro del título 1, capítulo II. De los efectos de las incompatibilidades, así como las consecuencias que se derivan de los preceptos contenidos en el título II, «De las garantías del régimen de incompatibilidades»).

La labor interpretativa queda, por consiguiente, desplazada, pues es preciso acudir a los diversos reglamentos de cuerpo para comprobar cuándo existe compatibilidad y cuándo incompatibilidad. Ello condujo a algunos procuradores, en el seno de la Comisión Mixta que dictaminó el Proyecto, a hablar de «Ley de Compatibilidades» en lugar de Ley de Incompatibilidades, habida cuenta que muy pocos cuerpos de funcionarios estable-

cen en la actualidad su incompatibilidad con la condición de procurador en Cortes, como más tarde veremos.

A lo largo de las deliberaciones y debates de la Ley de Incompatibilidades en la Comisión se han esgrimido argumentos y razonamientos de muy diversa índole que conviene agrupar para una mejor exposición sistemática, sin perjuicio de que, como ya antes expusimos, prevaleció la tesis de declarar la compatibilidad, a menos que resulte lo contrario, de las normas reguladoras de cada cuerpo de funcionarios.

Sólo dieciséis enmiendas se presentaron inicialmente al Proyecto de Ley del Gobierno en su artículo 2.º, apartado 3. A ellas habría que añadir otras cuatro, que, si bien enmendaban otro apartado del artículo, se referían al mismo tema. De ellas, diez postulaban la incompatibilidad entre la condición de procurador y la función pública al servicio de la Administración civil o militar. No es éste el momento de entrar en detalles sobre las mismas, que alargarían innecesariamente las presentes notas. El resto, aunque con diversas redacciones, aceptaron el criterio mantenido en el Proyecto, si bien una pretendía que los funcionarios procuradores no fuesen adscritos a la Comisión Legislativa correspondiente al Ministerio donde prestasen servicio activo y otra intentaba, para evitar esa labor de investigación e interpretación a que aludíamos más arriba, que los cuerpos de funcionarios anunciaran, con el tiempo suficiente para surtir efectos en las próximas elecciones, las incompatibilidades que corresponden a la condición de dichos funcionarios.

Esta cierta «pasividad» en los enmendantes iniciales contrasta de alguna forma con la amplia discusión del tema entre los miembros de la comisión. En dichos debates, doce enmiendas, algunas de ellas de las presentadas inicialmente al proyecto, y el resto enmiendas *in voce*, obtuvieron votación suficiente para ser defendidas ante el pleno de las Cortes: nueve preconizaban la declaración de incompatibilidad absoluta y otra sugería que debían ser las Cortes las que en cada caso determinasen cuándo concurría causa de incompatibilidad. Si a ello unimos que el texto que prosperó en la comisión (ya transcrito) se aprobó por 32 votos a favor, cinco abstenciones y 20 en contra podrá comprobarse el clima en el que se desarrollaron las deliberaciones

sobre este apartado del artículo 2.º Según se desprende del Acta de las sesiones de la comisión, en esa votación se alcanzó el máximo quórum (de los 60 miembros de que constaba la comisión mixta, incluidos los adscritos, asistieron a la votación 57) y el mayor número de votos en contra de las tesis del gobierno y de la ponencia.

De todo cuanto antecede se deduce que, para alcanzar en el presente tema una panorámica completa, es necesario acudir a los reglamentos de cuerpo de los funcionarios, con objeto de precisar si les alcanza o no la incompatibilidad. Sin embargo, deben hacerse otras puntualizaciones. En primer lugar, hay en el texto aprobado como apartado 3 del artículo 2.º un problema lingüístico: en él se dice, en efecto, «cuando así resulte de las normas que *regulan*, dicha condición» de funcionario. Al hacer una remisión a las normas que regulan esa condición se emplea un presente de indicativo en lugar de un subjuntivo, que sería más lógico, en el supuesto de que lo perseguido fuera una remisión hacia el futuro y no en relación al momento actual. Podría argüirse que las interpretaciones semánticas son excesivamente rigurosas; pero en el mundo jurídico estamos acostumbrados a un notorio formalismo y cualquier argumento puede ser válido a la hora de buscar un portillo que haga favorable una norma «odiosa» o que restrinja situaciones de carácter general (10). Así, nos encontraríamos, dentro de un riguroso análisis morfológico-sintáctico, con que sólo serían incompatibles con la condición de procurador aquellos cuerpos de funcionarios que en la actualidad tuviesen establecida dicha incompatibilidad; y, en consecuencia, aunque en lo sucesivo otros cuerpos de funcionarios modificasen sus normas reguladoras para hacer incompatible la función pública por ellos desempeñada con la condición de procurador, dichas normas serían inoperantes.

En segundo término, es de destacar también que, en apoyo de la tesis de la incompatibilidad de la función pública en ac-

(10) Debe asimismo recordarse que en nuestro derecho histórico ha existido una Comisión que, con cierta pompa y ostentación, se denominaba de «corrección de estilo». Y aunque la doctrina coincide en aseverar que sus resultados han sido de escasa utilidad, no por ello ha dejado de considerarse conveniente e incluso necesaria su existencia. *Vid.*, a título de ejemplo, los comentarios que se le dedican al tema en el libro de FRAGA, M., *El Reglamento de las Cortes Españolas*, SIPS, Madrid, 1959.

tivo con la condición de procurador, se utilizó el artículo 82 del texto articulado de funcionarios civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, en el que se declara al desempeño de dicha función «incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario». Es evidente que la condición de procurador y el ejercicio de las misiones que les están encomendadas entrarían en alguna de esas menciones «cargo, profesión o actividad». También encajan con este tema otros conexos con el mismo, como es, por ejemplo, el deber de residencia prescrito a los funcionarios, la imposibilidad física de desempeñar varias ocupaciones simultáneas que impliquen obligaciones contradictorias o que, no siéndolo, creen una especial dificultad para el cumplimiento de alguna de ellas. En última instancia, tampoco debe olvidarse que existe un *Decreto de 10 de febrero de 1943*, relativo a los funcionarios que accedan a la condición de procurador en Cortes, que dice así:

Artículo 1.º Se *faculta* a los ministros de los distintos Departamentos para declarar en la situación administrativa de excedente o disponible forzoso a los funcionarios de ellos dependientes nombrados procuradores en Cortes, cuando estimen incompatible este cargo con el desempeño de su destino.

Art. 2.º El personal, que, por aplicación de este Decreto, haya de cesar en sus destinos, tendrá derecho preferente para reintegrarse al servicio activo en destino similar al abandonado, una vez terminado su mandato como procurador en Cortes.

Este Decreto plantea algunas dudas de interpretación. De un lado, el de su posible vigencia tras la aprobación de la Ley de Incompatibilidades. A nuestro entender debe entenderse en vigor, pues la ley no contiene una cláusula derogatoria en la que se le incluya; además, puesto que la ley se remite a una regulación del Gobierno en la que se declare por cuerpos la incompatibilidad, parece obvio que este decreto podrá utilizarse como asiento legal para que, en determinados supuestos, y con carácter individual o general, se declare incompatible a un funcionario o a un grupo de ellos con la condición de procurador. Una segunda

duda puede presentárenos: a qué grupos podría aplicárseles el decreto, pues si en éste se habla de procuradores «nombrados», alguien podría pensar que se está pensando sólo en los designados, y no en los electivos. Nos inclinamos por la interpretación más amplia. Cabría preguntarse asimismo si el decreto es de aplicación no sólo a los funcionarios que acceden a la condición de procurador, sino también a los procuradores que se convierten en funcionarios. Por una serie de razones de interpretación sistemática con la nueva ley debe entenderse que la primera de las alternativas propuestas es la congruente.

Los argumentos de base utilizados tanto por la ponencia como por la comisión en el debate de la ley para sostener la tesis de la compatibilidad fueron sustancialmente dos. En primer lugar, la profesionalización de nuestra función pública; tanto en los Cuerpos Generales como Especiales, de la cual se deriva la independencia de criterio del procurador-funcionario; ello se corroboraba diciendo que en los supuestos en que el funcionario ocupe cargos «políticos» sería de aplicación el apartado 1 del artículo 1.º de la ley, que establece la incompatibilidad con los cargos políticos de libre designación y remoción del Consejo de Ministros. Claro está que la réplica no se hizo esperar: muchos regímenes de incompatibilidades del derecho comparado incompatibilizan al diputado con el ejercicio activo del cargo de funcionario, y éste no está menos profesionalizado que en nuestro país. La segunda razón de peso era la relativa a la carga financiera que supondría la declaración de excedencia especial para todos los funcionarios procuradores en Cortes, ya que la ausencia al trabajo de dicho funcionario-procurador habría de cubrirse de una u otra forma; este aumento de gastos, previsible para el supuesto de que hubiese prosperado la postura de la incompatibilidad radical, habría de tenerse en cuenta habida cuenta de la redacción definitiva dada al artículo 6.º de la ley, en el que, como analizaremos más adelante, se declara que el funcionario al que corresponda pasar a la situación de excedencia especial gozará de todos los derechos inherentes a la misma, con percepción de iguales retribuciones que si estuviese en activo, todo ello sin perjuicio de las asignaciones y dietas que le correspondan como procurador.

Aunque, según ya vimos, como telón de fondo, en el escenario de la discusión, estaba presente el problema de una total renovación de la clase política en el sistema.

Triunfó, pues, definitivamente, en base a los argumentos y razones expuestas, el principio de compatibilidad entre el funcionario en activo, civil o militar, y la condición de procurador, cargos que en lo sucesivo podrán acumularse a menos que en los reglamentos específicos de cada cuerpo se diga otra cosa.

De momento, estos cuerpos de funcionarios que exceptúan de la compatibilidad, según se manifestó en el debate de la Comisión Mixta y en la defensa de alguna enmienda ante el Pleno de las Cortes, son los Ingenieros de Caminos y de Minas al servicio de la Administración civil del Estado, así como algunos profesionales (la doctrina se niega en principio a admitir que sean definidos jurídicamente como funcionarios *stricto sensu*) al servicio de la Administración pública, cuyos ejemplos significativos son los notarios y los registradores de la propiedad. Además, incluso en estos casos en los que parece existir una normativa específica de incompatibilidad entre la situación de funcionarios en activo de la Administración civil y la condición de procurador, no siempre es fácil descubrirla (11).

Todos los análisis que se hacen en relación con el problema de las incompatibilidades de los funcionarios parten de los principios que determinan dicha situación desde el sector de la función pública. Así, los profesores Fernández Rodríguez y Santamaría Pastor (12), señalan cuáles son esos criterios en el texto articulado de funcionarios civiles y regulaciones específicas: la garantía del estricto cumplimiento de los deberes de funcionario, la incompatibilidad resultante de una actividad que distrae la fuerza de trabajo del funcionario, la evitación de situaciones que pongan en peligro su imparcialidad, la garantía de la pureza de la función, etc.

Es obvio que en la ley aprobada el prisma bajo el que se ha considerado el problema de la compatibilidad e incompatibilidad

(11) Vid. sobre este tema el excelente estudio de los profesores FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *El régimen legal de incompatibilidades de autoridades y funcionarios públicos, con especial referencia al ejercicio de cargos parlamentarios*. «Documentación de la Ley de Incompatibilidades en Presidencia del Gobierno.»

(12) *Op. cit.*, pp. 59 y ss.

ha sido el ejercicio de la función legislativa, es decir, el predominio de la condición de procurador. Así, lo importante es que la profesionalización del funcionario a que ya hemos hecho referencia no constituye, en opinión de la Comisión Mixta y el Pleno de las Cortes, impedimento para desarrollar activa, pulcra e intensivamente las competencias que conlleva el oficio parlamentario. Ello no empece para que, a nuestro entender, debieran ser las Cortes (y no el Gobierno, como se deduce de la redacción definitiva del artículo 2.º-3 de la ley) quienes decidieran cuándo el ejercicio simultáneo de una función pública menoscaba la actividad del procurador en la Cámara.

Una última precisión queda por hacer, ya que la mayoría de las consideraciones que preceden se han dedicado a los funcionarios de la Administración civil del Estado; a los funcionarios en activo militares les son de aplicación sus normas específicas, en las que habrá de establecerse si dicho ejercicio activo es o no compatible con el cargo simultáneo de procurador en Cortes. Como se ve, se mide por el mismo rasero a ambas clases de funcionarios, por lo que sobra todo otro comentario.

4. FUNCIONARIOS DEL MOVIMIENTO Y DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL

En el Anteproyecto, en el Proyecto de ley y en el Informe de la ponencia de las Cortes se hacía mención expresa, como apartado 4 del artículo 2.º, a estos funcionarios, y se establecía que regiría para ellos un principio similar al aplicable a los de la Administración civil y militar, es decir, se les declaraba expresamente compatibles a menos que sus normas respectivas dispusieran lo contrario.

No obstante, la Comisión, en la sesión celebrada el día 4 de julio y por unanimidad, aprobó la supresión de este apartado 4 del artículo 2.º En las enmiendas que proponían la desaparición del precepto y a lo largo de los debates se mantuvo por bastantes procuradores el carácter específico que tienen tanto el Movimiento como la Organización Sindical, singularidad que da como resultado el que sus funcionarios carezcan de similitud con los de la Administración pública. Estos funcionarios, por consiguiente,

sólo podrán incurrir en incompatibilidad por vías indirectas, bien porque estén comprendidos en lo preceptuado en el artículo 1.º, 1, de la ley, es decir, que puedan ostentar un cargo político de libre designación y remoción del Consejo de Ministros; bien por verse afectados por lo dispuesto en el artículo 2.º, 4, que analizaremos a continuación.

5. FUNCIONARIO EVENTUAL O INTERINO Y PERSONAL CONTRATADO Y DE LIBRE DESIGNACIÓN

El tema que ahora nos ocupa fue una innovación introducida por la Comisión al hilo de los debates. Ni en el Anteproyecto, ni en el Proyecto de ley, como tampoco en el texto que en su día ofreciera la Ponencia (aunque en este caso sí se les contemplaba, pero por vía genérica, en el artículo 1.º, con una fórmula diversa a la que prosperó posteriormente), se hacía alusión alguna a los funcionarios de empleo y al personal contratado a que se refieren los artículos 5.º, 6.º y 102 y siguientes del texto articulado de funcionarios civiles del Estado. El precepto quedó redactado así:

Art. 2.º El cargo de procurador en Cortes será también incompatible con el de:

4. *Funcionario de empleo, eventual o interino, y el personal contratado y de libre designación en todo caso.*

A simple vista puede comprobarse que la tónica es en este punto completamente distinta, pues la norma consiste en una declaración de incompatibilidad radical y originaria, sin remisión de ningún tipo para comprobar ésta, como ocurre con los funcionarios de carrera.

De esta forma, se prohíbe el ejercicio simultáneo de la condición de procurador y el servicio activo a la Administración del Estado, como funcionarios de empleo (la aclaración que hace el precepto respecto a éstos es completamente innecesaria), personal contratado o de libre designación. Quizá tenga también que considerarse de tautológica la referencia al personal de libre designación, puesto que el ya citado artículo 102 del texto articu-

lado de funcionarios civiles establece que los funcionarios de empleo (eventuales o interinos, a tenor del artículo 3.º, 3, de dicha norma) «podrán ser nombrados y separados libremente» en principio, a menos que por disposiciones especiales se disponga otra cosa; y algo similar ocurre con el personal contratado, pues el artículo 6.º del mismo texto legal, si bien de forma vaga e inconcreta, tampoco hace referencia a una revocación condicionada del contrato ni a unos presupuestos objetivos claramente definidos de los requisitos que han de cumplirse para que proceda la contratación de funcionarios (13).

En honor a la verdad hay que decir que esta norma del artículo 2.º, 4, ha sido una fórmula de compromiso a la que llegó la Comisión tras debatir ampliamente los artículos 1.º y 2.º de la ley. La Ponencia había ofrecido un texto amplio para el artículo 1.º, en el que, aparte de la mención expresa del subsecretario, director general, secretario general técnico, gobernador civil, vicesecretario general y delegados nacionales del Movimiento, se declaraban incompatibles con la condición de procurador a los «cargos políticos de libre designación y remoción gubernativas». En dicho precepto había dos adjetivos que fueron objeto de amplia discusión: «políticos» y «gubernativos». Es difícil definir en realidad el alcance específico de cada uno de ellos. Pero no cabe duda de que si hubiese prosperado esa fórmula propuesta para el primer artículo de la ley no se hubiese hecho preciso el apartado 4 del artículo 2.º de la misma, al menos en una gran parte. Pero como la Comisión no aceptó la redacción que le brindaba la Ponencia y la redujo en su amplitud al hablar sólo de «cargos políticos de libre designación y remoción del Consejo de Ministros», era evidente que, al no haberse declarado la incompatibilidad del funcionario de carrera en el artículo 2.º, 3, se hacía imprescindible una contemplación expresa de los funcionarios de

(13) Conviene, para una comprensión más sistemática del tema, ver las siguientes normas: Decreto 1742/1966, de 30 de junio, que regula dicha contratación por la Administración civil del Estado. Orden de 27 de julio de 1966, que fija las plazas a que se refiere la citada disposición. Decreto 916/1968, de 4 de abril, relativo a contratación de estudios y servicios técnicos con sociedades y empresas por los Departamentos ministeriales. Decreto de 29 de marzo de 1974 sobre contratos de asistencia. Orden del 13 de marzo de 1969 que dicta normas sobre la documentación necesaria para justificar las propuestas que impliquen aumento de efectivos en la función pública. Ordenes de 8 de enero de 1971 y 17 de marzo de 1973 referentes a contratación de personal por el Ministerio de Educación y Ciencia.

empleo y del personal contratado al servicio de la Administración pública.

Habían surgido temores de que el funcionario de carrera no tuviese suficiente independencia como procurador en su forcejeo legislativo con el Ministerio del que orgánicamente dependía o con respecto a la Administración del Estado en general. Este problema se salvaba con la profesionalización del funcionario. Pero no así ocurría con el de empleo y con el contratado, más cuando los eventuales, por definición, desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial. Esto les sitúa en posición diversa a los funcionarios de carrera, y de ahí que prosperase la tesis de la incompatibilidad absoluta.

Sólo resta por añadir que las cláusulas empleadas tanto en el apartado 3 como en el 4 del artículo 2.º están redactadas en términos muy genéricos, por lo que las respectivas normas deben cubrir el ámbito de la Administración central, la local y la institucional.

III. Efectos de las incompatibilidades

Dos tipos de efectos contempla la ley: uno de carácter general, que opera no sólo con respecto a los funcionarios, y que consiste en el ejercicio de la opción para los supuestos en que exista incompatibilidad. Y otro, más específico, referente a las retribuciones que haya de percibir el funcionario civil al que corresponda pasar, en su caso, a la situación de excedencia especial. Por último, y como efecto especial para los funcionarios militares, se encuentra la regulación de las normas para su ascenso.

1. OPCIÓN ENTRE EL CARGO DE FUNCIONARIO EN ACTIVO Y LA CONDICIÓN DE PROCURADOR EN CORTES

Esta es la primera consecuencia derivada de la aplicación de la ley para los casos de incompatibilidad.

El artículo 5.º de la ley, que regula este extremo, y que está dentro del capítulo II del título I de la misma, dice así:

Art. 5.º Los efectos de los supuestos de incompatibilidades establecidas en los artículos 1.º a 3.º de esta ley serán los previstos en el artículo 13 del Reglamento de las Cortes Españolas, entendiéndose el no ejercicio de la opción como renuncia implícita al cargo de procurador.

Este texto, aunque no en su redacción, concuerda sustancialmente con el artículo 6.º del Anteproyecto y 5.º del Proyecto de ley en lo que se refiere a los funcionarios.

De la sola contemplación de este precepto no puede, por consiguiente, deducirse el mecanismo operativo de la opción. Es, pues, necesario acudir al artículo 13 del Reglamento de las Cortes Españolas, de 15 de noviembre de 1971, que dice:

El que ejerciendo un cargo incompatible con el de procurador sea elegido para éste, o siendo procurador sea designado para aquél, deberá optar ante el presidente de las Cortes por uno u otro en el plazo de ocho días, a contar desde aquel en que se asuma la función o se haga efectivo el nombramiento. El procurador que opte por este cargo pasará, en su caso, a la situación de excedente especial o de disponible forzoso.

Aunque la norma parece suficientemente clara, quizá no sea improcedente hacer algunas consideraciones sobre su interpretación. En primer lugar, está el problema de la presencia de la incompatibilidad; ello únicamente plantea el esfuerzo exegético entre todas las disposiciones reguladoras de los cuerpos de funcionarios; las cuales son, como ya hemos visto, las que han de decirnos si estamos o no ante un supuesto de incompatibilidad. En segundo término, es inoperante que sea una u otra de las funciones incompatibles la que se ejerza antes, pues el precepto contempla los dos casos que pueden presentarse: o bien se accede a la condición de procurador al tiempo que se ostentaba un cargo de funcionario, o se designa como funcionario al procurador en el ejercicio de su mandato. En tercer lugar, la opción en sí misma no ofrece dificultades de interpretación, pero debe entenderse, de un lado, que surtirá efectos cualquiera que sea el procedimiento a través del cual se haga llegar al presidente de las Cortes el contenido de la misma, y de otro, es preciso referirse al tema de si esos ocho días han de ser hábiles o naturales.

El Reglamento de las Cortes únicamente habla de días hábiles en el artículo 5.º, 3, para la elección de los miembros de la Comisión Permanente, Consejo del Reino y Consejo Nacional, y en el 46,1, en el que se determina que las sesiones se celebrarán de martes a viernes, aunque el presidente de las Cortes puede disponer que haya también sesiones en los restantes días de la semana, incluso inhábiles. El resto de los preceptos que hablan de plazos omiten toda referencia a si son días naturales o hábiles.

En todo caso, para completar este problema del plazo, hay que decir que el artículo 18 del mismo Reglamento tiene dos apartados a los que conviene aludir: de una parte, el número 14 de dicha disposición establece que el presidente de las Cortes podrá «ampliar los plazos señalados en este Reglamento para la tramitación de los proyectos o proposiciones de ley, cuando la importancia o extensión de los mismos así lo requiera, y reducirlos por razones de urgencia». Parece, pues, que por exclusión ya que no estamos ante ninguno de los supuestos a que se refiere dicho apartado, el presidente no podrá ampliar ni reducir ese plazo de ocho días. Y de otra parte, y en última instancia, habrá de estarse a lo preceptuado en el número 22 del ya citado artículo 18 del Reglamento, que faculta al presidente de las Cortes para «cumplir y hacer cumplir este Reglamento, *interpretarlo y suplir sus preceptos* en los casos de duda u omisión y velar por la observancia de la cortesía y usos parlamentarios». Ello implica atribuir al presidente de las Cortes cuantas cuestiones se suscitan en relación con las dudas (interpretar) y las omisiones (suplir) del Reglamento, y, en concreto, el determinar si nos hallamos en presencia de días hábiles o naturales.

Queda, por último, analizar a partir de qué momento han de contarse esos ocho días. Entiendo que debe ser el día en que se publique en el *Boletín Oficial del Estado* la disposición dando cuenta del nombramiento de procurador en Cortes; para el caso del funcionario, el cómputo debe realizarse a partir del momento en que se asuma la función, y ello implica, a nuestro entender, la toma de posesión del cargo.

Es importante destacar el último inciso del artículo 5.º de la ley que comentamos, pues en él se establece una presunción

iuris et de iure que supone la pérdida automática de la condición de procurador cuando no se realice la opción dentro de plazo. La Ponencia y la Comisión, como ya hemos dicho y reiteraremos, se mostraron en todo momento muy respetuosas con el Reglamento de las Cortes, considerado como ley pactada entre éstas y el Gobierno y, por tanto, no susceptible de modificación por la vía de una ley ordinaria como es la de Incompatibilidades. Pero es obvio que por el camino indirecto del último inciso del artículo 5.º de esta ley se distorsiona por extensión lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento de las Cortes, que regula los motivos y situaciones que dan lugar a la pérdida de la condición de procurador; pues, en efecto, en esta norma no se hace ninguna referencia a que el no ejercicio de la opción dé origen al cese como tal.

2. PASE A LA SITUACIÓN DE EXCEDENCIA ESPECIAL. DERECHOS ECONÓMICOS Y DE OTRA ÍNDOLE DIMANANTES DE LA MISMA

El segundo de los efectos sustanciales de la incompatibilidad contemplados por la ley es el pase a la situación de excedencia especial, con los derechos de todo tipo que se regulan en el artículo 6.º de la misma.

La evolución, hasta llegar al texto aprobado, ha sido la siguiente. El Anteproyecto, en su artículo 7.º, 1.B), disponía que la opción ejercida por el funcionario a favor del cargo de procurador tendría el efecto de pasar «a la situación de excedencia especial o de disponible forzoso, según corresponda, por tratarse de funcionarios civiles o militares afectados por la incompatibilidad».

Había, por tanto, en primer lugar, una declaración *ope legis* de pase a la situación de excedencia especial para el funcionario que optase por el cargo de procurador (todo ello en el supuesto de que exista incompatibilidad, pues el artículo 2.º, 3.º, de la ley, insistió, parte de la compatibilidad y remite a los reglamentos de los cuerpos para que regulen si se da ésta o aquélla). Ello se completaba con el artículo 8.º, 1, del Anteproyecto, en el que se decía que «el funcionario civil que, en virtud de lo dispuesto en el párrafo B) del apartado 1 del artículo anterior, sea declarado

excedente especial, gozará de todos los derechos inherentes a esta situación y podrá percibir, además de la asignación y dietas que le corresponda como procurador, las retribuciones que reglamentariamente se determinen con carácter general».

De ello se deduce, como tendremos ocasión de ver, que este texto, junto con los artículos 6.º, 1 B), y 7.º, 1, del Proyecto —que son los correlativos a los ya citados en el Anteproyecto—, era menos generoso que el ofrecido por la Ponencia y mucho menos que el definitivamente aprobado por la Comisión y el Pleno de las Cortes. Pues, en efecto, aceptaba como suyo lo dispuesto en el artículo 32,2 del texto articulado de funcionarios civiles, con arreglo al cual la excedencia especial implica la reserva de plaza y destino, así como el cómputo a efectos de trienios y derechos pasivos, del tiempo transcurrido en esa situación, dejando de percibirse el sueldo personal siempre que no se renuncie al correspondiente al cargo para el que fuesen designados (en nuestro caso, el de procurador en Cortes, con las asignaciones y dietas que se les fijan en el presupuesto de las mismas).

El texto del Proyecto de Ley del Gobierno coincidía sustancialmente con el del Anteproyecto, por lo que no procede extenderse más en el análisis del mismo.

La Ponencia, por su parte, modificó el criterio que había animado al Gobierno. De una parte se omitía, en el artículo 7.º (que luego pasó a ser el 6.º de la ley), toda referencia al funcionario «civil»; por lo que los efectos que se determinan en dicho precepto son aplicables a toda clase de funcionarios. En segundo término, aparte de lo dispuesto para el funcionario civil en el artículo 43,2 de su texto articulado, se les aplicará al funcionario incompatible en situación de excedencia especial todos los complementos, excepto los de destino y dedicación especial, sin perjuicio de las asignaciones y dietas que le correspondiesen como procurador.

Esta postura fue ampliada, como antes decíamos, al hilo de los debates en la Comisión, la cual adoptó la fórmula que prosperaría también en el Pleno, con la siguiente redacción:

Art. 6.º. 1. El funcionario *civil* al que corresponda pasar, en su caso, a la situación de excedencia especial conforme al artículo 13 del Reglamento de las Cortes Españolas, gozará

de todos los derechos inherentes a la misma y percibirá iguales retribuciones que si estuviese en activo, sin perjuicio de las asignaciones y dietas que le correspondan como procurador.

2. La situación de disponible aplicable al personal militar en los casos previstos en esta ley comportará análogos derechos a los que se atribuyen a los funcionarios civiles en el apartado anterior, ateniéndose en cuanto al ascenso a las condiciones específicas que en cada caso sean exigidas.

Queda, por consiguiente, puesto de manifiesto que prosperó la tendencia más generosa, ya que al funcionario civil o militar que, en virtud de sus normas específicas, sea incompatible con la condición de procurador le serán de aplicación todas las percepciones y derechos económicos y de toda índole que disfrutaba cuando estaba en situación de activo. En definitiva, no es sino un principio congruente con la declaración de compatibilidad inicial del funcionario, a menos que sus reglamentos específicos dispongan lo contrario. De otra parte, conviene recordar lo dispuesto en el artículo 11,1 del Reglamento de las Cortes, con arreglo al cual «los procuradores tendrán derecho a la asignación y dietas que se fijen en el presupuesto de las Cortes. Dichas percepciones serán *irrenunciables*, irretenibles y fiscalmente exentas».

IV. Otras consideraciones de carácter general

Para cerrar los presentes comentarios, quizá sea oportuno referirse a otros preceptos de la ley que, de una manera directa o indirecta, afectan a los funcionarios-procuradores en Cortes.

1. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

El título II de la ley, relativo a las garantías de dicho régimen, tiene, en su capítulo I, dos artículos cuyo contenido es el siguiente:

De un lado, el artículo 10 dispone que todas las cuestiones que se susciten en relación con la aplicación del régimen de incompatibilidades se resolverán, sin ulterior recurso, por el presidente de las Cortes a propuesta de la Comisión Permanente. Se

ha suprimido, pues, toda referencia a la Comisión especial de Incompatibilidades a que aludían tanto el Anteproyecto como el Proyecto de Ley del Gobierno, por entenderse que no se podía imponer al presidente de las Cortes por ley ordinaria la creación de una Comisión especial, por ser a éste a quien corresponde la creación de las comisiones (14). Por su parte, el artículo 11 de la ley preceptúa que el procurador, dentro de los cinco días siguientes a que se publique su designación como tal en el *Boletín Oficial del Estado*, ha de elevar al presidente un escrito en el que declare estar incurso o no en causa de incompatibilidad. Asimismo viene obligado a manifestar cualquier variación ulterior que afecte a la situación declarada dentro de los quince días desde que se produzca la alteración. La inexactitud de las declaraciones dará lugar a una acción informativa y, previa audiencia del interesado, a la adopción de las medidas pertinentes de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la propia ley.

2. LICENCIAS Y GARANTÍAS RELACIONADAS CON LAS INCOMPATIBILIDADES Y CON EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE PROCURADOR

La ley se ocupa de todas estas cuestiones en el capítulo II del título II.

En primer término, está el problema de la asistencia al Pleno y a las Comisiones (éstas en sus dos acepciones: o bien la Comisión *stricto sensu* o bien como Ponencia). A este respecto, el artículo 12 de la ley dispone en su apartado 1 que «el cumplimiento por los procuradores en Cortes del deber de asistencia que establece el artículo 12 del Reglamento de las Cortes tiene prioridad sobre cualquier otro, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15,5 del propio Reglamento». Es decir, tienen primacía las obligaciones dimanantes de la condición de procurador; y, al tiempo, se recuerda que se pierde dicha condición por falta de asistencia injustificada a tres sesiones del Pleno o seis de las Comisiones durante el mismo período de sesiones, estimada por el presidente de las Cortes.

(14) La creación varía en su procedimiento. *Vid.* a estos efectos los artículos 8.º de la Ley de Cortes y 31, 32 y 33 del Reglamento de las Cortes, de 15 de noviembre de 1971.

El párrafo 2 del artículo 12 de la ley insiste sobre el mismo punto cuando afirma que «la asistencia a dichas sesiones será excusa del desempeño de cualquier otra actividad y constituirá causa legal de justificación de la inasistencia a todo otro señalamiento o convocatoria». Por consiguiente, si en el apartado 1 se toma como punto de vista el del ejercicio de las funciones de procurador, el 2 se mueve en la otra órbita, puesto que está pensado para que la asistencia a las Cortes actúe como causa legal que justifique su ausencia en la otra labor declarada compatible con la condición de procurador.

Dentro del mismo artículo 12, hay un precepto, el apartado 3, que se refiere concretamente al funcionario. Con arreglo al mismo, «los funcionarios en servicio activo que sean procuradores tendrán licencia, con plenitud de derechos económicos, sin otro requisito que la notificación por escrito al inmediato superior jerárquico con la mayor antelación posible, y sin que sea exigible otra justificación que la de su efectiva asistencia a la sesión de que se trate». Quizá la redacción no sea la más acertada de esta norma, pero su sentido es inequívoco por el lugar que ocupa en la ley. Cabría hacer algunas consideraciones sobre los términos vagos empleados: así, qué se entiende por «mayor antelación posible»; también, qué tipo de justificante confirmará la asistencia a la sesión de que se trate y quién habrá de firmarlo, etc. Pero son detalles de menor cuantía, al menos a nuestro entender.

Por último, hay que hacer una referencia, siquiera sucinta, a los dos artículos, 13 y 14, con los que termina la ley. El primero de ellos otorga a los procuradores un amparo institucional para el libre ejercicio de su función representativa. El procurador que se vea afectado en dicho ejercicio por trabas de cualquier índole podrá dirigirse por escrito al presidente de las Cortes, quien, oída la Comisión Permanente, adoptará, en su caso, las medidas al amparo que sean procedentes.

Parece evidente que todo procurador puede encontrar en el ejercicio de su función injerencias y presiones de muy diversa naturaleza. Pero no lo es menos que el precepto está redactado en términos tan amplios y a la vez imprecisos que es difícil precisar en qué van a consistir las medidas de amparo. En última

instancia, ¿qué facultades corresponden al presidente de la Cortes fuera de las que le otorga el Reglamento de las Cortes? Y si no tiene ninguna más y el precepto que nos ocupa tampoco las precisa, ¿para qué habrá de servir? Sinceramente pienso que puede ser letra muerta por falta de contenido específico.

De otra parte, y ya dentro del artículo 14 de la ley, se dispone que el título o condición de procurador en Cortes no podrá ser utilizado en publicidad comercial o profesional. Las conductas contrarias a esta prohibición serán apreciadas y, en su caso, sancionadas por el presidente de las Cortes a propuesta de la Comisión Permanente.

3. ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY

La disposición final de la Ley de Incompatibilidades preceptúa que entrará en vigor la próxima legislatura, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria de la misma (en la que determinados supuestos de incompatibilidad operan como causas de inelegibilidad en tanto no se promulgue una nueva ley electoral) y en el artículo 11, 1 (que, como ya vimos, es el que obliga al procurador a enviar a la Presidencia de las Cortes un escrito en el que declare estar incurso o no en causa de incompatibilidad).

Estos breves comentarios creo son suficientes, *prima facie*, para ofrecer una panorámica general del criterio establecido en la recientemente aprobada Ley sobre Régimen de Incompatibilidades de los procuradores en Cortes con respecto a los funcionarios públicos.

