

**INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS
EN ESPAÑA (1810-1936)**

(Tesis Doctoral)

MANUEL MARTINEZ SOSPEDRA

Director: D. DIEGO SEVILLA ANDRES

Cátedra de Derecho Político

Facultad de Derecho

Tesis Doctoral calificada con "Sobresaliente cum laude", leída y defendida públicamente el día 4 de diciembre de 1972, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia.

TRIBUNAL

Presidente: Doctor D. ADOLFO MIAJA DE LA MUELA
Catedrático de Derecho Internacional
Facultad de Derecho
Universidad de Valencia

Vocales: Doctor D. MANUEL FRAGA IRIBARNE
Catedrático de Derecho Político
Universidad de Madrid

Doctor D. JUAN FERRANDO BADIA
Catedrático de Derecho Político
Facultad de Derecho
Universidad de Salamanca

Doctor D. DIEGO SEVILLA ANDRES
Catedrático de Derecho Político
Facultad de Derecho
Universidad de Valencia

Doctor D. JOSE MANUEL CUENCA TORIBIO
Catedrático de Historia Contemporánea
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Valencia

Esta publicación es un extracto de la Tesis, autorizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del Decreto de 25 de junio de 1954.

INTRODUCCION

La incompatibilidad parlamentaria, institución inserta en el marco de la división de poderes como medio de salvaguardar una efectiva distinción entre los mismos, o mejor, como instituto tendente a evitar la confusión entre el Ejecutivo y el Legislativo evitando la invasión de las Asambleas por los funcionarios públicos, ha evolucionado de manera radical desde sus orígenes como instrumento de la más rígida separación entre los poderes hasta la actual tendencia, generalizada en todos o casi todos los países del mundo, de ser una institución encaminada a garantizar la independencia del Parlamento no tanto frente al Poder Ejecutivo, frente al Gobierno, cuanto frente a los grandes poderes sociales ocultos en las modernas sociedades industriales: los grandes consorcios financieros y las corporaciones industriales privadas.

El centro de gravedad de la incompatibilidad se ha trasladado desde la original garantía de un ideal de libertad a la actual situación de freno del poder del gran capitalismo. Esta evolución no es más que el reflejo de otra respecto de la valoración social dominante acerca del Estado. El Estado, que fue visto por el pensamiento liberal como un ente opresor, pero necesario, que convenía limitar y dividir, hoy es contemplado como instrumento social destinado a hacer posibles y reales las garantías de independencia y libertad, de seguridad y justicia para todos los ciudadanos. En la valoración contemporánea el Estado ha asumido el papel de defensor de la persona, de su libertad real, frente a los grandes grupos sociales.

La incompatibilidad parlamentaria puede definirse como la regla que veta a un miembro del Parlamento el ejercicio de ciertas ocupaciones o la aceptación de ciertas gracias simultáneamente con el escaño en aquel, obligándole a optar entre uno y otro, en otros términos es la prohibición de detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales. De este modo la incompatibilidad supone:

- a. — Prohibición del ejercicio simultáneo del mandato con una ocupación o la posesión o aceptación de una gracia.
- b. — Obligación de optar entre una y otro.

La incompatibilidad puede cumplir, y de hecho cumple, fines muy diversos, entre los cuales se pueden distinguir:

- a) Configurar un determinado tipo de relaciones entre los poderes, según la interpretación de la teoría de Montesquieu acogida por los constituyentes.

- b) Asegurar la independencia del Parlamento frente al Gobierno, evitando que el segundo controle al primero mediante los parlamentarios que ocupen empleos públicos.
- c) Impedir el abuso del mandato por parte del parlamentario con fines de lucro personal.
- d) Mantener la jerarquía administrativa y salvaguardar la imparcialidad de la Administración, separándola de la política.
- e) La dificultad material de desempeñar simultáneamente y de un modo satisfactorio el cargo de parlamentario y el puesto de funcionario.

Para que la incompatibilidad aparezca son necesarios dos requisitos, de una parte la elección a un escaño parlamentario, lo que da por su puesta la concurrencia de las condiciones de elegibilidad y de otra la posesión previa o recepción posterior de un empleo, público o privado, según los casos, de una comisión o de una gracia tipificada por la ley como incompatible. En cualquier caso la legislación puede adoptar tres principios diferentes: aceptar la compatibilidad y declarar incompatibles a un número más o menos amplio de empleos, aceptar la regla de incompatibilidad con algunas excepciones y finalmente declarar incompatibles a todos los funcionarios. El primer sistema es acogido por la ley electoral de 1846, el segundo por las de incompatibilidades de 1864, 1871, 1880 y 1933 y el tercero por la Constitución de 1812 y el proyecto federal de 1873.

II. — *La Incompatibilidad en España*

La incompatibilidad se introduce en España con el nacimiento del régimen constitucional y hace su entrada con vigor extraordinario. La Constitución de Cádiz, acogiendo una interpretación rigorista de la doctrina de la división de poderes (propia del primer constitucionalismo, anterior en todo caso a la generación constitucional de 1830) introduce una incompatibilidad de corte radical. Por otro lado, la regulación del status de los funcionarios, caracterizado por la más omnímoda discrecionalidad en su nombramiento y deposición, los hacía radicalmente dependientes del Gobierno, siguiéndose al respecto un auténtico *spoils system*; inclina en favor de la incompatibilidad absoluta con el fin de defender la integridad y la pureza de representación. El Trienio mantiene la misma tónica, extendiendo al Clero la incapacidad del art. 97 de la Constitución en razón de su oposición al constitucionalismo, a la revolución liberal y burguesa.

El liberalismo templado de corte doctrinario de los autores del Estatuto Real, introduce la posibilidad de penetración de los rudimentos del sistema parlamentario y la más plena de las compatibilidades. El proceso revolucionario que se desarrolla entre 1833 y 1840, basado en el paso al parlamentarismo en base a unas cámaras de tipo censitario en la conquista del poder político por la burguesía española, supone lógi-

camente el triunfo de la plena compatibilidad acompañada de la exclusión del Clero de la Cámara Baja y por el sometimiento a reelección de los diputados que acepten empleo o gracia del Gobierno. Esta situación plenamente introducida con la Constitución de 1837 se mantendrá con el acceso al poder del partido moderado y con la reforma de aquella, que supondrá la Ley Fundamental de 1845.

Esta situación rendía frutos poco agradables, salvo para los Diputados agraciados con empleos y para el Gobierno agraciador, razón por la cual la oposición a la misma será constante y provocará una muy abundante iniciativa parlamentaria. La Ley Electoral de 1846 (18/3) introduce sobre el principio básico de la compatibilidad entre diputación y empleo una reducida serie de casos en los cuales la incompatibilidad se manifiesta. Aunque mucho más perfecta en línea de principio que la legislación anterior el art. 8 de la mencionada ley, no constituía una solución suficiente al problema y así el Congreso se vio muy concurrido por diputados que detentaban empleos. Tras el fracaso sucesivo de la iniciativa parlamentaria, aparece claramente una corriente que se inclina cada vez con más fuerza por un sistema exactamente contrario al de la ley moderada: establecimiento de incompatibilidad de principio y excepción tan sólo de algunos altos funcionarios, o lo que tiende a ser lo mismo: admisión de los solos estados mayores de los partidos. Esta tendencia, visible ya en la Proposición Polo (1848) y en los proyectos de Bravo Murillo (1851), alcanzará una breve consagración en los textos legales del Bienio Progresista.

En el ínterin el acento del problema comienza a trasladarse de la posible corrupción del diputado hacia la garantía de una efectiva representación nacional independiente primero y hacia la delimitación todo lo clara y precisa que sea posible entre política y administración, tendencia viva en los partidos radicales y que alcanzará su expresión en las Cortes Constituyentes de 1869-70.

Tras el efímero intermedio progresista, las aguas políticas vuelven a hallar un cauce más conservador y sosegado con la Unión Liberal y la iniciativa parlamentaria primero y los proyectos del Gobierno después vuelven a plantear el problema, abandonándose definitivamente el sistema de la ley electoral de 1846 y aceptándose la teoría contraria arriba señalada. Esta tendencia alcanza una consagración pírrica en la ley de incompatibilidades de 1864 (5/6).

La revolución de 1868 capitaneada por partidos que habían defendido la incompatibilidad absoluta desde los bancos de la oposición, vendrá a robustecer la fuerza de la corriente partidaria de una solución del problema en el sentido más restrictivo posible. Ya el texto constitucional (art. 59) señala esta tendencia. Tras la violenta discusión del problema durante el debate de la Ley Electoral (especialmente en torno al artículo 12 de la misma), que acabó en el compromiso de remitir a una ley especial la solución, esta última (1-1-71) mantiene el sistema adoptado en 1864, bien que reduciendo el número de las excepciones y limitando el de compatibles a 40 diputados. La República del 73 consagra

en su proyecto constitucional (art. 63) el principio algo mitigado de la incompatibilidad absoluta, pero el viraje conservador de la política nacional a partir del verano de dicho año, llevó en breve plazo a la Restauración.

La monarquía restaurada, con aspiración de continuidad con el orden nacido en 1868, planteará de nuevo la materia de incompatibilidades sobre principios similares a la legislación de 1870-71, si bien algo más dulcificados. La Ley Electoral de Senadores (1876) vuelve al principio de incompatibilidad relativa, si bien admitiendo excepciones realmente amplias y la ley especial de 1880 referente al Congreso adopta un texto muy similar en lo fundamental al texto de 1871. Esta ley, la de más larga vigencia en España respecto de la materia objeto de nuestro estudio, tras declarar el principio de incompatibilidad excluye a los empleados de algunas categorías que, a su residencia en Madrid, unan un sueldo anual de 12.500 pesetas como mínimo, mantiene la reelección para los casos de aceptación de empleo o gracia y finalmente limita a un número no superior a cuarenta el de Diputados compatibles y establece el procedimiento de exigencia de las mismas. La ley, reformada en su art. 4.º por la de 31 de julio de 1887 respecto del procedimiento de exigencia y por la de 17 de julio de 1895 admitiendo la compatibilidad de algunos miembros del profesorado público, fue considerada insuficiente casi desde el mismo momento en que vio la luz pública desde las páginas de la Gaceta y fue objeto de una intensa y constante campaña reformista plasmada en una nutrida iniciativa parlamentaria que tendía a declarar incompatibles algunas profesiones privadas, especialmente las de las personas que de un modo u otro se hallaban estrechamente vinculadas a las compañías de ferrocarriles. La ley fue cuidadosamente incumplida.

La Dictadura de Primo de Rivera vuelve paradójicamente a la tradición radical en materia de incompatibilidades al establecer en su proyecto constitucional una de carácter cuasi-absoluto, ya que tan sólo se exceptuaban de la misma los diputados funcionarios del sector corporativo que lo fueren en virtud de sus empleos. La República, que acogió un sistema parlamentario unicameral en la que la ley de Incompatibilidades de 7 de abril de 1933 introducía la novedad de excluir en masa a todos los funcionarios públicos y cargos políticos con la sola excepción de Ministros y subsecretarios, tratando de obtener a través de la misma una más completa y pura representación política y buscando la separación entre política y administración. Postura que fue defendida por Azaña con términos paralelos a los usados en 1869-73 por Godínez de Paz y Sardá.

2. — Las Incompatibilidades en particular.

La evolución de las incompatibilidades en particular es asimismo significativa respecto del proceso de modernización de la vida política española.

El Clero, constantemente representado en la Cámara Alta a través de la Jerarquía y excluido en su mayoría del Congreso ya en 1820-21,

desaparecerá del mismo en 1837 al exigir la Constitución del mismo año, art. 23, el carácter seglar de los Diputados. El Clero es eliminado de la Cámara Baja por sus inclinaciones hacia el carlismo y su hostilidad confesada y notoria respecto de la revolución liberal y burguesa. Esta situación se mantiene asimismo bajo la Constitución moderada de 1845. Tan sólo bajo el imperio de las constituciones de signo democrático y liberal radical como las de 1869 y 1931, elaboradas hallándose en el poder partidos de fuertes tendencias anticlericales, desaparece esta discriminación, mantenida por otra parte por la Constitución de 1876.

El Ejército: se halla siempre presente en nuestro Parlamento hasta 1933. Ordinariamente las incompatibilidades establecidas no afectaban a los oficiales de los cuerpos facultativos (artillería e ingenieros) de ascenso por rigurosa antigüedad (escala cerrada) y su presencia es constante en ambas cámaras, especialmente en la Alta, en la cual se plantearon alguna vez curiosos problemas acerca de la prioridad de la disciplina militar sobre las obligaciones parlamentarias. Desde la aceptación del principio de incompatibilidad por las leyes de 1855 y 1864 la legislación declara exceptuados siempre a un puñado de oficiales del Ejército, especialmente los pertenecientes a los grados por encima de coronel. Esta presencia de la oficialidad en el parlamento de modo continuado, es buena prueba de la influencia, directa y clara unas veces, difusa otras, que las fuerzas armadas conservan a lo largo del período constitucional. Eliminados de la representación parlamentaria por el Proyecto Primo de Rivera, la República los acoge en las Cortes Constituyentes, donde algunos (Tomás Peire V. G.) alcanzaron notoriedad. La ley de 1933, siguiendo el espíritu del republicanismo histórico elimina del parlamento la representación militar.

Los funcionarios civiles: Constituyeron el centro de las preocupaciones y el eje en torno al cual las incompatibilidades giran. Su regulación administrativa muy deficiente vinculaba prácticamente la estabilidad de funcionario designado a la del designante, con las consecuencias que la literatura del XIX señala con frecuencia. La dependencia de los empleados públicos respecto de los partidos políticos conduce a la creación de auténticas clientelas administrativas y a la utilización de los empleos públicos como medio de cohesionar mayorías en el Congreso. El problema se plantea pues en torno al status del funcionario, el fracaso de las disposiciones del Decreto de 19 de junio de 1852, profusamente incumplidas, aplazarán la solución del problema hasta la ley de Bases de 1918.

De acuerdo con la lógica del sistema parlamentario, los funcionarios son compatibles desde los tiempos del Estatuto Real hasta la ya mencionadas leyes de 1855 y 1864, que introduciendo las incompatibilidades restringen las posibilidades de acceso a los escaños del Congreso a los altos cargos de los ministerios, al exigir conjuntamente la residencia en Madrid y sueldos elevados, sistema acogido por las leyes de 1871 y 1880. El desplazamiento de la atención de la independencia del parlamentario a la separación entre política y administración, claramente visible en 1869, conducirá bajo la Segunda República a la ley de 1933 que excluye

del Parlamento a prácticamente todos los funcionarios públicos, precisamente en el momento en el que estos comienzan a ser independientes del Gobierno de turno.

El problema se plantea desde otro ángulo respecto de los cuerpos de escala cerrada, fundamentalmente los ingenieros. Estos por su independencia respecto del Gobierno en el Poder son exceptuados en toda la legislación anterior a 1871. Ciertamente esta ley y su sucesora restringen claramente esta compatibilidad más sin llegar a suprimirla, privilegiando de este modo a este sector del funcionariado. El cambio de óptica en las Cortes Constituyentes de 1931, ya visto, condujo a su exclusión del parlamento.

El profesorado: Por el contrario, excepción hecha de la ley de 1864, no recibe un especial trato de favor, en lo que al parecer nuestro país se aparta en cierto modo de la tónica señalada por la Unión Interparlamentaria. Si bien el profesorado público aparece como excluido en las leyes de 1871 y 1880, tantas veces citadas, las mismas declaran compatibles al rector y catedráticos de la Universidad Central, aunque la práctica de la comisión de incompatibilidades del Congreso desvirtuó este precepto admitiendo al profesorado residente en Madrid y con puesto obtenido por oposición, lo que fue parcialmente legalizado con la aprobación de la proposición Dato en 1895. La legislación posterior excluye sin embargo al profesorado público de la compatibilidad en virtud de las razones arriba expuestas.

La magistratura: Formalmente independiente a lo largo del período constitucional, no suele encontrarse incurso en incompatibilidad alguna. La legislación permite la presencia de jueces y fiscales en la Cámara Baja y en ocasiones la impone en la Alta. Pese a las disposiciones de la Ley Orgánica de 1870, la posibilidad de ser electos y ocupar el escaño, y por tanto la posibilidad de actuar políticamente, quedaba abierta a los miembros de ambas carreras. Con las leyes de 1871 y 1880 tal posibilidad se circunscribe a algunos miembros de ambas carreras residentes en Madrid por razón del cargo. Sin embargo la abstención de actividades políticas no alcanzará su consagración hasta la ley electoral Maura de 1907.

Las profesiones privadas: Si bien desde los mismos orígenes del constitucionalismo se instituyen incapacidades relativas referentes a algunas profesiones privadas relacionadas con la Administración, la tendencia a incompatibilizar a algunas de ellas es relativamente tardía y alcanza su eclosión bajo la monarquía restaurada, fundamentalmente en torno a las compañías de ferrocarriles, ordinariamente de capital extranjero, y sus vinculaciones con los partidos políticos, especialmente los turnantes. Por esta circunstancia la incompatibilidad es defendida por los grupos a extra-muros del sistema, carlistas y republicanos, y lógicamente no prospera. Ni tan siquiera aparece en la ley de 1933, salvo que se considere como tal el hallarse al servicio de empresas concesionarias de Servicios Públicos o Monopolios del Estado.

III. — EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACION

Las incompatibilidades, su existencia, determinación y alcance en los casos dudosos se hallan ya desde un principio en manos de una Comisión parlamentaria. Rigiendo la Constitución de 1812 en las juntas preparatorias de los arts. 112 y s., en las etapas subsiguientes en comisiones ad hoc encargadas de determinar quienes se hallaban incursos en la misma y proponer a la Cámara los Dictámenes acerca de los casos dudosos. Sin embargo los Diarios de Sesiones se hallan salpicados de Constantes referencias al incumplimiento de la legislación. Aparte la defectuosa redacción de más de un precepto legal, ello es debido de un lado a que frecuentemente se requiere la colaboración del gobierno para el cumplimiento de la misma, pues sin ella resulta difícil conocer exactamente el número y condición de los diputados o senadores que ocupan empleos públicos, y frecuentemente el primer interesado en que la legislación no se cumpla es el propio Gobierno. De otro lado la Comisión de las Cortes, mejor las comisiones del Congreso y el Senado, se nutren fundamentalmente de la mayoría de las respectivas Cámaras, de ordinario cointeressada con aquel. De ahí que los expedientes para orillar el cumplimiento de la ley sean muy numerosos, las interpretaciones extensivas de las excepciones abunden y, finalmente, que en algunas ocasiones se violen sin ningún rebozo, lisa y llanamente, los preceptos de la legislación.

En otros términos: la práctica parlamentaria aplica de tal modo las leyes de incompatibilidades que estas tienden frecuentemente a devenir irreconocibles en su real vigencia y a convertirse en textos meramente demostrativos.

IV. — CONCLUSIONES

1. — La incompatibilidad se introduce en España como un instrumento para salvaguardar la división de poderes implantada por el Decreto de Cortes de 24 de septiembre de 1810, y con la misma finalidad pasa a la Constitución de Cádiz, arts. 129 y 130, y se aplica tanto en el primer período de vigencia de esta constitución (1812-14) como durante el Trienio Liberal (1820-23). En este punto la incompatibilidad, especialmente la de los Secretarios del Despacho, contribuye al afianzamiento del poder regio, impidiendo la aparición de la responsabilidad política de aquellos ante las Cortes, base del sistema parlamentario.

2. — Con la vuelta del liberalismo representada en la implantación del Estatuto Real, se introduce el constitucionalismo europeo y algunos principios del Gobierno parlamentario, desapareciendo la incompatibilidad de todo tipo de empleados públicos. Ello no obstante los proyectos de reforma de dicho Estatuto y en los proyectos de legislación electoral de 1835, se introduce la norma de la reelección en aquellos casos en los que el parlamento aceptara empleo o gracia del Gobierno.

3. — En el marco de la lucha de la burguesía por el poder político que se desarrolla en la cuarta década del siglo pasado, la eliminación de la incompatibilidad entre el ministerio y la diputación es pieza clave, por ello se suspende la aplicación del art. 129 de la Constitución de 1812 primero y la Constitución progresista de 1837 exceptúa de la reelección a los ministros. La eliminación de la incompatibilidad es condición del Gobierno parlamentario.

4. — Aceptado el sistema parlamentario, la incompatibilidad va a convertirse en bandera de oposición, dado que practicándose un sistema de patronazgo en la concesión de empleos públicos, el uso de estos para mantener y cohesionar a las mayorías parlamentarias ofrece un flanco débil a los ataques parlamentarios, con un eco considerable en la opinión pública.

5. — La impopularidad de la presencia de los empleados en el Parlamento, precisando más en la Cámara Baja del mismo, va a provocar un cambio de signo en la legislación reintroduciendo la incompatibilidad y exceptuando de la regla general de libre acceso de los empleados al Congreso a un grupo de funcionarios políticos de gran autoridad en las provincias.

6. — Paralelamente, la atención que había pasado de la división de poderes a evitar las mayorías prefabricadas, subraya la necesidad de evitar que el Diputado pueda usar del escaño en beneficio propio.

7. — Pero la práctica del anterior sistema demuestra su vulnerabilidad prontamente, por lo que a poco de implantado el sistema aparecen las propuestas de reforma, progresivamente centradas en la implantación del principio contrario: el de incompatibilidad.

8. — La introducción de este principio sólo llega a alcanzarse con las bases de la ley electoral de 1856, que no llegaron a estar vigentes y que preveían un sistema que había de permanecer inalterado hasta bien entrado el siglo XX: principio de incompatibilidad más excepciones de los altos cargos de la Administración, la Judicatura y el Ejército, siempre que reunieran una renta determinada y el requisito de la residencia en Madrid.

9. — La exclusión de los funcionarios de inferior categoría se justifica a través de un triple argumento: imposibilidad material de cumplir con sus deberes (lo que se hace extensivo a los empleados no residentes en Madrid), perjuicio de la jerarquía administrativa y admisión tan sólo de aquellos que, por su antigüedad y méritos alcanzaren los estatos superiores de la Administración. Lo que en la práctica supone la posibilidad de simultanear un alto cargo con la diputación para los miembros de los estados mayores de los partidos.

10. — Sin embargo, el sistema no triunfa hasta la ley de 1864 y ello de un modo pírrico: las excepciones son tan numerosas que desvirtúan la regla. En el ínterin, la exigencia de la incompatibilidad absoluta. salvo

la de los Ministros, se hace exigencia general entre los demócratas y republicanos.

11. — Con la revolución de septiembre de 1868 y el consiguiente triunfo de los partidos liberales de izquierda, la exigencia de una incompatibilidad rigurosa se acentúa. Sin embargo, pronto surge la oposición entre aquellos que desean mantener las posturas esgrimidas en la oposición y aquellos otros que desean el mantenimiento de algunas excepciones que permitan simultanear la diputación y un alto cargo administrativo. Estos últimos triunfarán con la ley de 1871.

12. — La República del 73 trae por un momento la incompatibilidad radical al primer plano, introduciéndola en el proyecto de Constitución, pero ninguna disposición es adoptada por las Cortes.

13. — La Restauración retorna a la línea interrumpida el 11 de febrero de 1872, aceptando los principios de la ley del 71 y desarrollándolos en la ley de 1880, perfilando y mejorando el mecanismo de exigencia.

14. — La Dictadura de Primo de Rivera vuelve sus ojos a la tradición doceañista a la hora de regular las incompatibilidades de las que sólo se exceptúa a un grupo muy concreto y reducido de personas. La República llevará hasta el último extremo esta tendencia, proviniendo esta vez de la homónima del 73 a través de los partidos republicanos históricos.

15. — La justificación de la incompatibilidad varía centrándose no ya en la prevención respecto de la posible corrupción de Diputado, sino en la aspiración a independizar política y administración separándolas. Tendencia que aparece ya en 1870 y que animará la ley de 1933.

16. — Característica de nuestra legislación en la materia es la diferente regulación que recibe según se trate del Congreso o del Senado. Las regulaciones que se refieren a la Cámara Alta han de afrontar el hecho de que numerosos funcionarios se hallan comprendidos en las categorías entre las cuales se pueden designar o elegir los Senadores. Por lo tanto, la incompatibilidad no alcanza a esas categorías. Por el contrario, la regulación referente a los Diputados es más rigurosa.

17. — El Clero no se halla comprendido en las incompatibilidades, salvo en el breve período de vigencia de la Constitución de Cádiz. Y ello por una elemental razón: su exclusión del Congreso a partir de 1837 por la exigencia del carácter seglar de los miembros del mismo.

18. — La tendencia a incompatibilizar profesiones privadas, vista la insuficiencia de las incapacidades que aparecen en la sexta década del pasado siglo, se va a centrar en torno al desempeño de funciones en la industria, gran capitalista por excelencia en nuestro país, hasta entrada el siglo XX: las Compañías de ferrocarriles. Sin embargo, la tendencia no alcanza a imponerse en la legislación, salvo para los casos de las empresas públicas o concesionarias de obras o servicios públicos en la ley de 1933.

19. — Un fenómeno constante que permanece a través de los cambios de la legislación es el incumplimiento constante de la misma. Dicho incumplimiento se debe a causas diversas entre las que cabe mencionar: la deficiencia de la regulación, la complicidad del Gobierno y la colaboración de la Comisión de Incompatibilidades y de la mayoría.

20. — Sin embargo, el motivo fundamental del incumplimiento constante de la legislación, sin distinción de normas, procedimientos, ni regímenes políticos, es simple: la incompatibilidad repugna al sistema parlamentario.

21. — El sistema parlamentario tiene como piedra angular el gobierno de la mayoría y como corolario el hecho de que el Gobierno no es sino un comité ejecutivo de la mayoría del parlamento. Por ello, el miembro del mismo ha de poder ser llamado en cualquier momento a ocupar una cartera ministerial. Una vez establecida esta premisa, la lógica misma del sistema exige que cualquier cargo de responsabilidad pueda ser ocupado por un parlamentario como medio para ejercer ese Gobierno de la Mayoría.

22. — Por ello, el sistema ordinariamente empleado de obligar al Gobierno a remitir una lista de empleados y de encomendar a una comisión del Parlamento para decidir acerca de los casos dudosos, se halla necesariamente abocado al fracaso.

En efecto, la mayoría de los Diputados, de los Diputados con empleo pertenecerían a la mayoría parlamentaria (lo que era particularmente verdadero en España hasta muy entrado el siglo XX) por las peculiaridades de nuestro sistema político, en el que las elecciones se confeccionaban en el Ministerio de la Gobernación por el Gabinete salido del “agotamiento” de la situación anterior, y de nuestro sistema administrativo en el cual pervivían rastros del “spoil system”, que implicaba el dominio de la Comisión de incompatibilidades. Lógicamente una comisión así compuesta, no iba a ser demasiado rigurosa en la apreciación de los casos dudosos o en el control de la exactitud de las listas, actitudes ambas que perjudicarían a los miembros del propio partido. Por ello, la legislación se burlaba con relativa facilidad y sin levantar demasiado revuelo.

23. — Finalmente, el incumplimiento favorecía indirectamente a la oposición, que podía beneficiarse del mismo en tácita colaboración con la mayoría o usarlo como arma de fácil repercusión para atacar al Gobierno.