

DR 13 124

Carrera de Derecho. Asignatura Derecho Administrativo 1. Título «Las incompatibilidades de los funcionarios públicos. Regulación.

Segunda parte». Autor, Carmen Vila. El horizonte de las compatibilidades.

Analizado el principio de compatibilidad como inspirador del sistema funcionalidad español, así como la necesidad de bascular en un proceso de reforma hacia un sistema que adopte el principio opuesto por razones de carácter ético y funcional, es preciso preguntarse si la situación de futuro contenida en el proyecto de la ley de compatibilidades actualmente aprobada responde a estas exigencias de reforma o, por el contrario, sigue recogiendo el principio analizado, esto es la vertebración compatibilizadora. Para analizar estas cuestiones es conveniente la exposición de los hechos y proyectos que precedieron al aprobado, ya que en este proceso puede observarse como constatada la necesidad de una reforma basada en la incompatibilidad y, sin embargo, se ha derivado al caso opuesto. Durante el segundo semestre de 1980, el Gobierno, utilizando un mecanismo hasta cierto punto tradicional en nuestro sistema de función pública y, específicamente, en la regulación de las incompatibilidades, procede a elaborar el proyecto de la Ley de Presupuestos Generales de 1980, incluyendo en él el famoso artículo 15, que ha sido debatido por los distintos sectores de la función pública.

En dicho artículo se recoge una verdadera prescripción general ordenadora del tema y, además, estructurando sobre el principio general de incompatibilidades dentro de todos los empleos del sector público, no ya en sentido jurídico, sino también en sentido económico, caducando, en este caso, todas las compatibilidades existentes, autorizándose en dicho proyecto a una regulación futura por una norma jurídica donde se recogiesen todos estos aspectos. En el referido artículo 15 se establece que, a partir del 1 de enero de 1980, no se podrán desempeñar simultáneamente más de un puesto de trabajo regular y continuo retribuido al servicio de la Administración del Estado, sus organismos autónomos, entidades territoriales, seguridad social, sociedades estatales y otras del sector público, salvo en los siguientes supuestos. a. Funcionarios de los cuerpos especiales al servicio de la sanidad local que presten asistencia sanitaria a los beneficiarios de la seguridad social.

b. Funcionarios del Cuerpo Nacional de Médicos Forenses, en los términos establecidos por su normativa vigente. c. Funcionarios y personal de los entes públicos citados que hubieran obtenido autorización para compatibilizar sus puestos de trabajo con otros de carácter docente o los tenga en los sucesivos. La autorización se conferirá por el subsecretario del departamento o presidente o director del ente público respectivo, tomando en consideración las circunstancias objetivas que concurran en cada uno de los puestos de trabajo y las necesidades de servicio.

La remuneración para el desempeño del puesto de carácter docente consistirá en una cantidad equivalente a un porcentaje del sueldo y grado correspondiente a aquel, a percibir en un

concepto de gratificación con cargo a las dotaciones del capítulo I, sin devengo, por supuesto, de pagas extraordinarias ni ningún otro concepto retributivo. Reglamentariamente se determinarán las condiciones de índole funcional para el desempeño de puestos de trabajo compatibles en los términos señalados en el número anterior, al efecto de fijar las circunstancias concretas a que debe sujetarse el desempeño de los referidos puestos, cuya simultaneidad no debe producir en ningún caso perturbación del servicio respectivo. Como puede verse, existe con carácter general regulado un sistema donde se establece de forma bastante precisa cuáles son las incompatibilidades.

Posteriormente, este artículo suscita tal oposición dentro del propio Parlamento que lo había preconizado que fue sustituido en la discusión parlamentaria, siendo enviado posteriormente a las Cortes el proyecto de ley que hoy es norma vigente, de 8 de junio del 82, donde se trastoca por completo el principio que anteriormente analizamos y se sitúa otra vez la compatibilidad como normativa general. Veamos cuáles son los aspectos más sustanciales que en dicha norma jurídica se presentan. En primer lugar, en cuanto a las incompatibilidades de empleo, se pueden compatibilizar dos o más puestos de trabajo siempre que una ley lo haya autorizado o los servicios se presten en régimen de jornada reducida.

Esto es, aparece una autorización general de compatibilidad, inexistente al menos legalmente hasta entonces en nuestro sistema. Por otra parte, la asunción típica de la compatibilidad por ley se hace sin caducidad de las compatibilidades existentes en base a leyes anteriores o sin la derogación de las leyes o actos con valor de ley de autorización vigente. Con lo cual, se está dando validez a toda la evolución española sobre este tema tan necesitado de reforma.

B. Estas incompatibilidades de empleo no alcanzan a todos los funcionarios, quedando fuera de su ámbito de aplicación, en sentido de mayor compatibilidad, no de incompatibilidad, el personal no funcionario de la Seguridad Social. Concepto este difícil de análisis jurídico, ya que todos los empleados al servicio de la Seguridad Social se rigen por estatutos especiales de carácter administrativo y se configuran como funcionarios. Esta posición es insostenible en materia de incompatibilidades, pues se está conculcando el artículo 14 de la Constitución, que recoge el derecho de igualdad.

También quedan fuera de su ámbito los funcionarios de la Administración militar, a los que el tema afecta casi en exclusiva, a los profesionales médicos, los funcionarios de las Cortes y los funcionarios de la ANSEL, entre otros. En cuanto a las incompatibilidades de empleo en relación con la pertenencia de un funcionario a consejos de Administración de empresas públicas, la compatibilidad se limita a dos consejos de Administración como máximo y se reduce la retribución a las indemnizaciones que puedan corresponder por el ejercicio de estos últimos puestos. D. Los funcionarios elegidos por mandato parlamentario podrán también seguir compatibilizando, aunque hay también una reducción de haberes.

En realidad, es una opción. E. Respecto a las compatibilidades de profesión, esto es, el ejercicio de actividades privadas, el principio de compatibilidad se atenúa en cuanto a que es necesaria

no una autorización para realizarla, sino una puesta en conocimiento de las que se ejercen, a la vista de la cual podrán prohibirse. F. El personal no funcionario de la Seguridad Social se le compatibiliza la posibilidad de desempeñar dos puestos de trabajo sin que le afecte las limitaciones del resto de los funcionarios.

Además, durante un periodo de tres años se convalidan todas las compatibilidades que envasan el desempeño de los diversos puestos de trabajo que pudiesen ocuparse. Aquí el derecho como superestructura nunca pudo tener mejor ejemplaridad. El principio de compatibilidad queda recogido en todos estos puntos de forma evidente y como regla general, a diferencia del proyecto primitivo, es decir, el artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales, en cuya redacción las diferencias son totales y cuya base era el principio de incompatibilidad.

El problema en cuanto al esbozo del horizonte del sistema de incompatibilidades queda, pues, estructurado de forma negativa en nuestro ordenamiento jurídico. El tema, sin embargo, adquiere nuevas dimensiones si se tiene en cuenta que en alguna corporación municipal o Gobierno autónomo han adoptado normas legales o resoluciones que regulan las incompatibilidades de consejeros altos cargos de la Administración autonómica o funcionarios de empleo y concejales o delegados de los servicios municipales. Así tenemos, por ejemplo, el caso de la ley de 30 de junio del Parlamento Vasco, donde en el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de fecha de 6 de marzo de 1982.

En ambos casos el principio recogido es el de la incompatibilidad de estos cargos con otros empleos públicos, originándose un problema de carácter competencial. Ya que en el artículo 103 de la Constitución reserva a ley, se entiende que del Parlamento del Estado la regulación de las incompatibilidades. Sin embargo, hay que entender que esta ley es una regulación de carácter básico o, si se quiere, de mínimo, que se integra en el estatuto de los funcionarios en cuanto los Parlamentos Autónomos y las Corporaciones Municipales y Provinciales, así como cualquier otra entidad pública, podrán regular las condiciones de gestión de sus miembros, incorporándose a aquella regulación general y viéndose afectado, en consecuencia, al funcionario que pertenezca electivo o por nombramiento a ella, por otro régimen superpuesto de incompatibilidades derivadas de su situación y no de su estatuto.

En todo caso, no deja de resultar sorprendente que sean estas normas especiales y no los proyectos que afectan a los funcionarios en cuanto tales, donde se ha vislumbrado un horizonte claro, doctrinal y ético, si bien el confusionismo que este mismo mecanismo pueda generar hace que la mayoría de las entidades públicas, especialmente las entidades autonómicas, el principio de incompatibilidad resulte cegador. En definitiva, el concepto de ley transacción, en terminología de Díaz de Picazo, ha mostrado su superioridad sobre el concepto de ley de decisión, aunque como transacción, entre unos pocos, no la mayor parte de los interesados. Así como aceptablemente ha sido analizado por el dicho autor, desde que se impone técnica, social y culturalmente la idea del progreso se consigue excluir la teoría de la degeneración.

Con los planteamientos contenidos en el proyecto de la incompatibilidad se está negando esta evidencia, sobre todo teniendo en cuenta que ya en 1855 existía en nuestro ordenamiento una ley, citada anteriormente, que establecía la incompatibilidad de forma total y plena.