

## EL «VOTO DE POBREZA» DEL EMPLEADO PÚBLICO

**Alfonso Luis Blanco Higuera**

*Asesor jurídico.  
Gobierno de Cantabria*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Carlos FRANCISCO MOLINA DEL POZO, doña M.<sup>a</sup> José ACHÓN BRUÑÉN, don Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, don Jorge BOTELLA CARRETERO, don Javier CREMADES GARCÍA y don Vicente MORET MILLÁS.

---

### EXTRACTO

En 2015 se han cumplido los primeros treinta años de la vigencia de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades, efeméride que aprovecha el presente estudio para abordar el principal, aunque no único, sin sentido jurídico de aquella, cual es el de la incompatibilidad económica determinada por el complemento específico –o concepto económico similar– que hoy perciben todos los empleados públicos, y que les veta el desempeño de toda actividad lucrativa en el sector privado, y ello a pesar de que la plena dedicación al servicio público fue siempre, como también hoy, una regla general trufada de múltiples e interesadas excepciones. A la inicial incompatibilidad presupuestaria para la percepción de más de un sueldo público, pronto se le unió la incompatibilidad funcional para el desempeño de actividades privadas que colisionaran con el interés público, única incompatibilidad aceptable en Derecho, pues la incompatibilidad económica es un puro resabio ayuno de todo rigor jurídico. Ello debiera conducir hoy al legislador a replantearse la supresión de aquella, o –sin más ambages, y de una vez por todas– a consagrar la incompatibilidad absoluta del empleado público con su consiguiente coste presupuestario.

**Palabras claves:** empleado público, incompatibilidad económica y retribuciones.

---

*Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015*

## THE PUBLIC EMPLOYEE'S VOW OF POVERTY

Alfonso Luis Blanco Higuera

---

### ABSTRACT

In 2015 have been met the first thirty years of the effective date of Law 53/1984, of 26 December, on incompatibilities, anniversary this study fail to address the main, but not only, without legal sense of that, which it is the economic incompatibility determined by the specific add –or similarly economic concept– or they currently receive all public employees, and streak them performing any gainful activity in the private sector, and despite the fact that full dedication to public service was always, as today, a general rule and interested riddled with multiple exceptions. The initial budget incompatibility for the perception more of a public salary, soon he joined the functional incompatibility for the performance of private activities that collide with the public interest, only acceptable inconsistency in law, as the economic incompatibility is a remnant pure fasting any legal rigor. This should lead today the legislature to reconsider the abolition of that, or –more without equivocation, and once and for all– to consecrate the absolute incompatibility of public employees with the resulting budgetary cost.

**Keywords:** public employee, economic incompatibility and remuneration.

---

---

## Sumario

1. La trascendencia del tema de las incompatibilidades
2. La regla de un solo sueldo público: Una historia cargada de excepciones
3. Probidad, plena dedicación e incompatibilidad funcional: La historia se repite
4. La irrealidad de la incompatibilidad de jornada y horario
5. La incompatibilidad económica: Su gestación política y su arbitraria generalización
6. La renovación del «voto de pobreza»: Trabajar lo mismo por menos
7. Un excursus: Las benevolentes excepciones económicas al cargo político
8. A modo de epílogo: «Es la economía, estúpido»

### Bibliografía

## 1. LA TRASCENDENCIA DEL TEMA DE LAS INCOMPATIBILIDADES

En 2015 se cumplió el trigésimo aniversario de la entrada en vigor de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>, tiempo más que suficiente para poder entender que ha llegado la hora de replantearse el rigor jurídico y la utilidad práctica de una norma cuya redacción originaria, salvo algunas modificaciones menores, ha sobrevivido prácticamente incólume a lo largo de todo este tiempo, sin que ningún Ejecutivo haya osado siquiera el acometer la revisión de sus aspectos más polémicos.

La importancia del tema de las incompatibilidades de los empleados al servicio del sector público español viene dada por la relevancia cuantitativa de su número, tanto en términos absolutos como relativos. Así, y por lo que respecta a los términos absolutos, recordar que el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP), correspondiente a enero de 2014<sup>2</sup>, arroja un resultado total de 2.551.123 empleados públicos, de los cuales 558.802 corresponden al Estado, 1.284.646 a las comunidades autónomas, 560.774 a las entidades integrantes de la Administración local y 146.901 a las universidades públicas. Por lo que atañe a la importancia, en términos relativos, del número de empleados públicos afectados por la citada Ley de Incompatibilidades, es necesario poner en relación dicho número con el de ocupados, y, así, la encuesta de población activa realizada por el Instituto Nacional de Estadística –correspondiente al tercer trimestre de 2014– alumbró una cifra de 17.504.000 personas ocupadas<sup>3</sup>. De ello resulta que el número de empleados públicos en nuestro país supondría aproximadamente el 14,58% del total de ocupados, es decir, que casi uno de cada siete ocupados estaría afectado por dicha ley.

Huyendo de todo posible maniqueísmo sobre cuánto paga o debería pagar el sector público a sus empleados, sobre si estos reciben o no una remuneración suficiente para la satisfacción de sus necesidades, o sobre el *quantum* debiera incrementarse la masa salarial de dicho sector para declarar la incompatibilidad absoluta de sus servidores, el presente estudio tratará de centrar el debate sobre hasta qué punto puede el legislador topar económicamente a los empleados públicos, con qué basamento jurídico se puede vertebrar la imposición de un «voto de pobreza» al servidor público por el mero hecho de su presumible estabilidad en el empleo (hoy cada día más puesta en duda respecto de los empleados públicos no funcionarios), estabilidad que el legislador pretende «compensar», «equilibrar» –aunque, mas bien, habría que decir «castigar»– vedando

<sup>1</sup> En lo sucesivo, LI.

<sup>2</sup> Disponible en [www.seap.minhap.gob.es](http://www.seap.minhap.gob.es)

<sup>3</sup> Dato disponible en [www.ine.es/jaxiBD/tabla.do](http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do)

*ex lege* al trabajador público, con independencia del monto global de sus retribuciones, el poder desempeñar cualquier actividad retributiva en el sector privado, aun en el caso de que fuera funcionalmente compatible con el servicio público.

Sin embargo, lo anteriormente expuesto no siempre fue así y, por ello, el presente trabajo seguirá una sistemática material y –dentro de esta– cronológica, abordando separadamente la evolución de los diferentes motivos o causas que fueron imponiendo, por aluvión, distintas modalidades de incompatibilidad, por motivos presupuestarios primero, luego por razones funcionales de evitación de conflicto de intereses, pasando por la incompatibilidad por causa del solapamiento de jornadas u horarios, hasta llegar a la pura incompatibilidad impuesta por ciegos límites económicos, analizando –dentro de cada modalidad– su evolución normativa, a fin de poner de manifiesto que el devenir de la regulación jurídica del régimen de incompatibilidades no ha sido otra cosa que la historia de una regla general plagada de un sin fin de excepciones interesadas, carentes, por lo demás, del mas mínimo rigor o sentido jurídico, único planteamiento este del que pretende valerse este estudio, que concluirá analizando las más recientes *vuelatas de tuerca* legislativas sobre la materia, concluyéndose en que serán razones estrictamente económicas las que determinarán la futura actitud del legislador en este tema.

## 2. LA REGLA DE UN SOLO SUELDO PÚBLICO: UNA HISTORIA CARGADA DE EXCEPCIONES

Ya nuestras más añejas normas pusieron de manifiesto la preocupación del poder público, no ya por el desempeño de dos o más oficios o empleos públicos, sino por el hecho en sí de que se percibiera más de un sueldo de las arcas públicas<sup>4</sup>, prohibiéndose tal posibilidad, pero con tal número de abigarradas excepciones a la regla general, que –en la práctica– convirtieron a esta en la excepción y a la excepción en la regla. Dejando aparte las primeras normas regias sobre la incompatibilidad de percepción de remuneraciones por el desempeño de varios oficios públicos<sup>5</sup>, será la Ley de 9 de julio de 1855 la que marque en la época contemporánea el pistoletazo de salida de la regla general de la percepción de un único sueldo público<sup>6</sup>, regla esta de marcado

<sup>4</sup> CRESPO MONTES (1971, pág. 43); FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, pág. 1.683).

<sup>5</sup> Y, así, la doctrina cita –en el Libro Quinto («De las Chancillerías y Audiencias del Reino: Sus Ministros y Oficiales»), Título XI («De los Presidentes, Oidores y Otros Ministros y Oficiales de las Chancillerías y Audiencias») de la Novísima Recopilación– la Ley VII, conforme a las Ordenanzas dadas en Medina por don Fernando y doña Isabel, cap. 42: «Prohibición de tener dos oficios los Ministros y Oficiales de la Corte y Chancillería»; SERRANO GUIRADO (1954, pág. 253 y 254); SERRANO GUIRADO (1956, pág. 107).

<sup>6</sup> Su artículo 1 previno lo siguiente: «Se prohíbe, tanto en la Península como en todos los dominios de Ultramar, la simultaneidad de dos o más destinos, sueldos, comisiones y cualesquiera otros emolumentos, sean cuales fueren, en todas las dependencias del Estado y que se paguen con fondos generales, provinciales o municipales. *Se exceptúan* de esta disposición aquellos empleados que desempeñen a la vez dos destinos, uno de ellos profesional, de nombramiento de cualquiera de los Cuerpos Colegisladores obtenido en virtud de oposición».

carácter hacendístico, de origen puramente financiero, lo que no evitó el que a través de sutiles distinciones se admitieran excepciones, no habiendo sido extraño ver en las plantillas presupuestarias de determinados cuerpos de funcionarios una nota al pie de las mismas admitiendo la posibilidad de percibir remuneraciones en concepto de sueldo o de gratificación, de modo que con un simple juego de palabras se salvaba una clase de incompatibilidades cuya auténtica finalidad no era evitar cobrar dos sueldos, sino cortar la posibilidad de percibir dos o más retribuciones con cargo a fondos públicos<sup>7</sup>. Posteriormente, serían los artículos 39 y 40 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, dictado en ejecución de la Ley de Bases de 22 de julio anterior<sup>8</sup>, los que regulasen el régimen general de las incompatibilidades, reiterando el primero de los preceptos citados la necesaria observancia por los funcionarios de los cuerpos generales de la Administración Civil del Estado de los preceptos sobre incompatibilidades determinados en la legislación entonces vigente, además de las añadidas expresamente en el Reglamento, en una suerte de técnica de «aluvión» –respetando las incompatibilidades existentes y añadiendo otras nuevas– que será la seguida por las postreras regulaciones en la materia.

Habría de esperarse a la Ley de 15 de julio de 1954, de situaciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, para encontrar una nueva regulación sistemática del régimen de incompatibilidades respecto de otras actividades públicas, ley cuyo artículo 4 –en una clara excepción a la regla general de incompatibilidad entonces vigente– declaró la compatibilidad funcional del servicio activo en dos o más cuerpos o cargos dotados con sueldo consignado en los Presupuestos Generales del Estado, cuando la misma, o bien hubiera sido declarada por decreto con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, o bien cuando tal compatibilidad hubiera sido o fuera declarada por ley, estableciéndose también la compatibilidad del ejercicio de un empleo o cargo con otro destino en organismo autónomo, y ello previa autorización reglamentaria del ministro de dependencia y declaración de compatibilidad de ambas funciones. Además, esta ley eximió de la necesaria autorización a los funcionarios que estuvieren en el ejercicio simultáneo de cargos de dicha condición en la fecha de la ley (disp. trans. segunda), convalidando su disposición transitoria cuarta las compatibilidades autorizadas mediante decreto con anterioridad a la misma, medida esta que supuso una orientación contraria a la que había inspirado la legislación en la materia<sup>9</sup>.

La excepción a la regla de la incompatibilidad para el desempeño de dos actividades en el sector público continuó aderezando la legislación posterior. Y así –y por lo que atañe a la ordenación contenida en la LAFCE<sup>10</sup> de las incompatibilidades respecto de otras actividades profesionales públicas–, su artículo 86 prescribía, en su apartado 1, que los funcionarios no podrían ocupar simultáneamente varias plazas de la Administración del Estado, salvo que por ley estuviese expresa-

<sup>7</sup> CRESPO MONTES (1971, págs. 43 y 44).

<sup>8</sup> Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, norma esta también conocida como el «Estatuto Maura».

<sup>9</sup> SERRANO GUIRADO (1954, págs. 257 y 258).

<sup>10</sup> Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

mente establecida la compatibilidad o se estableciera por aquella en el futuro previo informe de la entonces Comisión Superior de Personal, precepto este que era una fiel transcripción del apartado tres de la base VIII de la LBFCE<sup>11</sup>. La prohibición, por tanto, era susceptible de ser derogada en virtud de habilitación legal expresa, amén de respetarse, asimismo, las situaciones de compatibilidad declaradas por decreto con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Situaciones (disposición transitoria décima de la LAFCE, con remisión a la cuarta de la Ley de 15 de julio de 1954)<sup>12</sup>. Además, las autorizaciones para percibir dos sueldos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado fueron legalizadas por sus sucesivas leyes reguladoras, legalización esta que consistió en declarar subsistentes las autorizaciones contenidas en el Presupuesto 1964-1965 para cobrar como sueldo o como gratificación determinadas dotaciones del capítulo 1, con lo que el mandato contenido en el citado artículo 86.1 de la LAFCE no tardó en ser conculcado, conculcación a la que contribuyó sobremanera el Decreto 1742/1966, de 30 de junio<sup>13</sup>, en el apartado e) de su artículo quinto, que admitió la posibilidad de que los funcionarios en situación de servicio activo fueran objeto de contratación administrativa, previa autorización del subsecretario correspondiente<sup>14</sup>.

Promulgada la Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público –y a diferencia de lo que ocurría en la situación precedente, que era de una incompatibilidad doble, de empleo (art. 86 LAFCE) y de retribuciones (art. 9 Ley de Retribuciones de 1965)– se estableció tan solo una incompatibilidad retributiva, y así se deducía del tenor literal del apartado uno de su artículo segundo, que proscribía la percepción de más de un sueldo con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los organismos y empresas de ellos dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, si bien ningún precepto prohibía ocupar simultáneamente

<sup>11</sup> Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado.

<sup>12</sup> MENDOZA OLIVÁN (1964, págs. 62 y 63).

<sup>13</sup> El Decreto 1742/1966, de 30 de junio, reguló la contratación de personal por la Administración Civil del Estado.

<sup>14</sup> CRESPO MONTES (1971, págs. 44 y 45). A mayor abundamiento, y en una nueva vuelta de tuerca hacia la mayor compatibilidad entre dos percepciones públicas, la Orden Ministerial de Hacienda, de 29 de octubre de 1965, amplió los supuestos de compatibilidad en el seno de la Administración del Estado, exigiendo la preceptiva autorización de compatibilidad y que las plazas a compatibilizar no fueran en propiedad, estableciendo una autorización general de compatibilidad para desempeñar actividades independientes de la condición de funcionario de carrera, norma esta que, por tanto, permitía simultanear cualquier otra actividad en la Administración, por ejemplo, mediante un contrato administrativo, como antes quedó dicho. Por su parte, el Decreto 889/1972, de 13 de abril, por el que se regulaban las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, siguió la misma línea que la citada Orden, línea que obtuvo finalmente su consagración legislativa en el artículo 12 de la Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980, que para el citado ejercicio dispuso que los haberes se percibirían en uno de los dos puestos como gratificación y en cuantía no superior al 75 por 100 del sueldo señalado para ese puesto, sin complementos, trienios, ni pagas extraordinarias, con lo cual se pretendió sentar las bases de un estricto régimen de incompatibilidad para el futuro, estableciendo su disposición adicional cuarta que –desde el 1 de enero de 1980– no podría reconocerse el derecho a la percepción simultánea de retribuciones por el desempeño de dos o más empleos o puestos de trabajo al servicio de la Administración y de la Seguridad Social, respecto a situaciones de compatibilidad que se planteasen por primera vez a partir de la indicada fecha: MARTÍNEZ JIMÉNEZ (1982, págs. 149 a 151); FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, págs. 1.666 y 1.667).

varias plazas en la Administración, como hacía la LAFCE. La Ley de 1982, en suma, recurrió a un mecanismo indirecto, desincentivador, de modo que el funcionario que acumulase más de un empleo público no obtuviese mayores ingresos a cambio de un mayor trabajo. De la incompatibilidad de retribuciones se exceptuaban dos supuestos, cuales eran el de la autorización expresa por ley o el que los servicios se prestasen en régimen de jornada reducida<sup>15</sup>.

Esta inmutable regla general de la incompatibilidad del desempeño de dos puestos o actividades en el sector público, desactivada por numerosas excepciones normativas, fue recogida inercialmente en la vigente LI. Siguiendo su literalidad, la doctrina apunta a que –efectivamente– la regla general sería, una vez más, la de la incompatibilidad del desempeño de una segunda actividad pública, siendo la excepción su compatibilidad previa «autorización»<sup>16</sup>. Sin embargo, a renglón seguido –y también al hilo de la literalidad de la ley– se observa sin dificultad que nada o muy poco ha cambiado en el espíritu del legislador, por cuanto el propio artículo 1.1 de la ley salva de la incompatibilidad «los supuestos previstos en la misma», cuales son los relacionados genéricamente en el artículo 3.1 de la LI, cuya autorización de compatibilidad ha de coronarse siempre con la razón del «interés público»<sup>17</sup>, y sin olvidar las actividades de naturaleza pública exceptuadas del régimen de incompatibilidades por el artículo 19 de la LI. Vamos, que puede hablarse de una ley de excepciones a la incompatibilidad entre actividades en el sector público, de entre las que destacan –además de los supuestos de desempeño de cargos electivos autonómicos y locales, de actividades temporales de investigación o de asesoramiento concreto y de asistencias a determinados órganos colegiados–<sup>18</sup> las excepciones docente y sanitaria, ámbitos estos tradicionalmente muy bien tratados por el legislador<sup>19</sup>. Pues bien, estas excepciones –como se dijo– fueron trasladadas a la LI y a su reglamento<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, pág. 1.683).

<sup>16</sup> MESEGUER YEBRA (2007, págs. 103 y 104). El primer párrafo del artículo 1.1 de la LI reza del siguiente tenor literal: «1. El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en la misma (...)».

<sup>17</sup> Este artículo 3 de la LI establece lo siguiente: «1. El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley solo podrá desempeñar un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público en los supuestos previstos en la misma para las funciones docente y sanitaria, en los casos a que se refieren los artículos 5 y 6 y en los que, por razón de interés público, se determinen por el Consejo de Ministros, mediante Real Decreto, u órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias; en este último supuesto la actividad solo podrá prestarse en régimen laboral, a tiempo parcial y con duración determinada, en las condiciones establecidas por la legislación laboral. Para el ejercicio de la segunda actividad será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad, que no supondrá modificación de jornada de trabajo y horario de los dos puestos y que se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos. En todo caso la autorización de compatibilidad se efectuará en razón del interés público».

<sup>18</sup> *Vid.* artículos 5, 6 y 8 de la LI, respectivamente.

<sup>19</sup> *Vid.* artículo 4 de la LI: MARTÍNEZ JIMÉNEZ (1982, págs. 162 y 164); FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, págs. 1.670 y 1.672); ÁLVAREZ DE LA ROSA (1987, pág. 251).

<sup>20</sup> Por Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, se aprobó el Reglamento de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los organismos y empresas dependientes.

De lo hasta ahora expuesto, se puede concluir afirmando que la regulación en nuestro país de las incompatibilidades de los empleados públicos –y en lo que a la compatibilidad entre actividades públicas se refiere– no ha sido otra cosa que una regla general de incompatibilidad transformada, a virtud de múltiples excepciones de compatibilidad, en una excepción en sí misma. Algo parecido, como se verá, se producirá –pero a la inversa– en cuanto a la compatibilidad funcional con el desempeño de actividades privadas, regla general esta –excepcionada en determinados supuestos expresos– que vendrá en excepción, por no decir en imposibilidad, por aplicación de la incompatibilidad económica (prácticamente sin excepción que permita soslayarla) derivada de la percepción universal, en todos los puestos del sector público, de un complemento específico o concepto económico equiparable.

### 3. PROBIDAD, PLENA DEDICACIÓN E INCOMPATIBILIDAD FUNCIONAL: LA HISTORIA SE REPITE

Entrando ahora en el análisis de la incompatibilidad de los empleados públicos para el desempeño simultáneo de una actividad privada, la llamada «incompatibilidad funcional» –única incompatibilidad, por cierto, de la que puede predicarse en rigor un sólido fundamento jurídico– decir que la doctrina ha barajado tradicionalmente múltiples fundamentos de naturaleza ética, gerencial, jurídica y de eficacia, lo que no impidió acudir a conceptos comunes de justificación de un régimen de incompatibilidades, tales como los de «objetividad», «imparcialidad», «dedicación» o «interés público»<sup>21</sup>. Si bien es cierto que ha de estarse de acuerdo con los diferentes argumentos, casi siempre coincidentes, sobre los motivos que fundan tal régimen de incompatibilidades, no lo es menos que dicho régimen ha constituido tradicionalmente una eterna pléyaa

<sup>21</sup> La función pública debiera distinguirse por una efectiva exigencia del deber de plena dedicación al servicio por parte del funcionario, amén de que la neutralidad e imparcialidad que, como principio, se predicen de la Administración, se proyectarían particularmente sobre el régimen de la función pública mediante una ordenación de las incompatibilidades de autoridades y funcionarios: SERRANO GUIRADO (1954, pág. 251); SERRANO GUIRADO (1956, págs. 66 y 68). Las incompatibilidades con otros cargos públicos o actividades privadas tendrían su razón de ser en tres fundamentos, los dos primeros de carácter ético, el tercero de índole pragmático, cuales sería la libertad de acción e independencia y honestidad profesional, el de evitar sustraer tiempo a las actividades del cargo público y una equitativa distribución de haberes: ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO (1962, pág. 93). Por medio de las incompatibilidades se lograría que el funcionario no se distrajesa de sus menesteres profesionales, y –simultáneamente– buscaría salvaguardar al máximo la autonomía decisoria del funcionario, evitando posibles conexiones que le pudieran coartar su libertad y le indujesen a resolver de forma defectuosa, arbitraria o ilegal: GONZÁLEZ-HABA GUIRADO (1976, págs. 50 y 51). El régimen de incompatibilidades se basaría en principios generales de ética y dedicación funcional, extensiva a toda persona retribuida con fondos públicos: MARTÍNEZ JIMÉNEZ (1982, pág. 140). Todo régimen de incompatibilidades formales supondría una derogación del principio general de libertad de trabajo, por lo que parecería lógico que se exija que tales restricciones se funden en razones de interés público, garantizando la objetividad, la imparcialidad y la independencia de los funcionarios, a fin de evitar una posible colusión de intereses privados con los públicos: FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, págs. 1.651 y 1.658). La finalidad perseguida por un sistema de incompatibilidades sería variada, desde la plena dedicación del empleado público a sus tareas a la ordenación del mercado de trabajo, si bien será la imparcialidad la regla matriz que en la función pública justifique el sistema de incompatibilidades, para evitar lo que se denomina «áreas de coincidencia»: ÁLVAREZ DE LA ROSA (1987, págs. 234 a 236).

de de excepciones al principio de la plena dedicación al servicio público, algunas de las cuales podrían calificarse de verdaderas extravagancias jurídicas.

Dejando atrás la ya clásica prohibición de que los funcionarios se ocupasen de agencias de negocios, recogida en la Real Orden de 23 de abril de 1877, decir que el ya citado artículo 39 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918 consideró incompatibles tanto el ejercicio de toda otra profesión –salvo los casos en que, instruido el oportuno expediente con audiencia del interesado, se declarase que aquella no perjudicaría al servicio que el funcionario tuviera a su cargo– como el servicio de agencias de negocios o el desempeño de representaciones en cualquier clase de asuntos que se tramitasen o fueran competencia del respectivo ministerio, añadiéndose otra incompatibilidad –más «horaria» que «funcional»– referida a la prestación de servicios en otras oficinas públicas o particulares durante el tiempo que debiese permanecer el funcionario en el centro o dependencia a que perteneciese<sup>22</sup>.

El posterior Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955, sobre incompatibilidades de los funcionarios de la Administración civil del Estado, mantuvo una dirección continuista con la legislación anterior, preceptuando la incompatibilidad general del ejercicio de toda otra profesión de carácter privado, si bien la norma admitía el ejercicio de una actividad privada en parecidos términos a como lo hacía el Reglamento de 1918, facultándose otros dos supuestos de compatibilidad funcional sin necesidad de autorización singular, cuales eran el ejercicio de la profesión propia del título expedido por facultad o escuela especial que se hubiere exigido al funcionario para el desempeño del cargo, así como el ejercicio de una profesión determinada cuando la compatibilidad estuviera ya declarada por leyes, reglamentos u otras disposiciones legales que rigieran el cuerpo o carrera correspondientes. Asimismo, la norma continuaba configurando como un supuesto de incompatibilidad el ejercicio de actividades, profesionales o privadas, bajo la dependencia o al servicio de otras entidades o particulares, en los asuntos en que se estuviera interviniendo por razón del cargo, así como en los asuntos que estuvieran en tramitación o pendientes de resolución del centro de destino del funcionario, tipificándose también como supuestos de incompatibilidad el ejercicio de funciones profesionales de defensa o dictamen a favor de entidades o particulares en las contiendas en que el Estado fuera parte, así como el ejercicio de funciones profesionales al servicio de entidades o particulares, en las reclamaciones que se promoviesen contra los actos administrativos de gestión ante los organismos y tribunales administrativos, supuestos ambos que contaban también con una excepción en favor de los catedráticos y profesores de facultad universitaria o de escuela especial, cuyos títulos y condiciones les habilitasen legalmente para el ejercicio profesional en las funciones señaladas en la norma. Por último, el decreto-ley configuraba también como supuestos de incompatibilidad el ya consabido ejercicio profesional de servicios de agencia de negocios o de gestoría, así como el ejercicio de actividades profesionales o privadas, que, no obstante la declaración de compatibilidad, afectasen al exacto cumplimiento de los deberes de residencia y de dedicación al cargo público<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> SERRANO GUIRADO (1954, pág. 254).

<sup>23</sup> SERRANO GUIRADO (1956, págs. 149 a 153).

La historia expuesta se repetirá posteriormente en la regulación que, de las incompatibilidades funcionales con actividades privadas, realizó la LAFCE en sus artículos 83 a 85, si bien tales incompatibilidades podían también eludirse en ciertos casos mediante autorización, y sin olvidar el estricto respeto que la LAFCE tuvo hacia los antecedentes legales inmediatos, transcribiendo casi siempre literalmente sus preceptos. De este modo, el artículo 83 de la LAFCE –sin perjuicio de las incompatibilidades especiales que se contenían en la legislación relativa a los diferentes cuerpos de funcionarios<sup>24</sup> proclamaba, en su regla 1.<sup>a</sup>, que ningún funcionario podría ejercer otra profesión, salvo que se instruyera el correspondiente expediente en iguales condiciones que las contempladas en la legislación anterior, no siendo necesaria la instrucción de dicho expediente cuando –al igual que en la normativa anterior– se tratase del ejercicio de la profesión propia del título exigido al funcionario para el desempeño del cargo, ni tampoco cuando la compatibilidad con el ejercicio de la profesión determinada estuviera ya declarada por los preceptos de las leyes, reglamentos u otras disposiciones legales que rigieran en el cuerpo o carrera de la Administración, aunque con la obligación de declarar al subsecretario del departamento las actividades que ejerciesen fuera de la Administración, para que a su vista pudiera ordenarse, en su caso, la instrucción del correspondiente expediente<sup>25</sup>. Este artículo 83 de la LAFCE, por último, reiteraba iguales incompatibilidades con actividades privadas –y con iguales excepciones– que las ya consagradas en la normativa anterior<sup>26</sup>.

Por su parte, la Ley 20/1982, de 9 de junio, reguló la incompatibilidad funcional con actividades privadas en sus artículos 3, 4 y 5, de los que se deducía –una vez más, como excepción al principio general de incompatibilidad– un auténtico derecho a realizar actividades privadas que no estuviesen incursas en alguna de las limitaciones recogidas en tales preceptos. El procedimiento era exactamente el contrario al de la LAFCE, conforme a la cual –recordemos– el funcionario, como regla general, no podía ejercer otra profesión, salvo expediente en que se declarase que tal ejercicio no perjudicaba al servicio, mientras que ahora –por el contrario– el funcionario podría ejercer libremente tales actividades, sin más restricción que la de declararlas a la Administración, en tanto por esta no se declarase su incompatibilidad. La ley contemplaba en su artículo 3 tres supuestos concretos de incompatibilidad funcional, centrados en las actividades de asesoramiento o de pertenencia a consejos de administración de empresas privadas cuya actividad estuviere directamente relacionada con las que desarrollase el organismo en el que prestase sus servicios el funcionario, así como la titularidad –individual o compartida– de conciertos de prestación continuada o esporádica de servicios con la entidad pública en la que el funcionario desempeñase su puesto o cargo, amén de la participación superior al 10 % en el capital de sociedades que tuviesen conciertos de prestación de servicios con la citada entidad pública (incluida la prestación de trabajo al servicio de la entidad concertada)<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Nuevo guiño este a la ya referida técnica del «aluvión», consistente en ir agregando incompatibilidades norma a norma, y también excepciones a la misma.

<sup>25</sup> MENDOZA OLIVÁN (1964, págs. 53 a 56); CRESPO MONTES (1971, pág. 42); FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, págs. 1.665 y 1.667).

<sup>26</sup> MENDOZA OLIVÁN (1964, págs. 61 y 62).

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, págs. 1.687 a 1.689).

Llegados a la LI, decir que su regulación de las incompatibilidades funcionales con actividades privadas seguirá –en esencia, y con ciertos matices formales– la línea marcada por la Ley de 1982 y por sus normas precedentes en la materia, si bien su construcción legal será bastante más compleja que la anterior y aquí el legislador actuará predominantemente para evitar «áreas de coincidencia» y resguardar así la regla de la imparcialidad, pues –tal y como se infiere de los artículos 1.3 de la LI y 9 de su Reglamento– la ley partirá ahora de la idea de «riesgo», es decir, que bastará la posibilidad potencial de que una determinada actividad produzca una situación incompatible para que, sin necesidad de justificación caso por caso, la misma sea objeto de una prohibición general, y –por ello– la ley presume, *iuris et de iure*, la existencia de un riesgo cuando el empleado público realiza alguna de las actividades tipificadas expresamente como incompatibles, que por ello se prohíben con carácter genérico<sup>28</sup>. Así, en materia de actividades privadas el principio general será –al menos teóricamente– el de la compatibilidad de las mismas, previa declaración en tal sentido, siendo la excepción la incompatibilidad en determinadas actividades tasadas, a diferencia de lo prevenido en el artículo 4.2 de la anterior Ley 20/1982, de 9 de junio, que partía del libre ejercicio por el empleado público de actividades privadas, si bien debía declararlas ante la Administración, la cual podía –en su caso, y a la vista de la actividad– incoar expediente de incompatibilidad<sup>29</sup>. Referida a la preservación de la imparcialidad, la LI declara incompatible un trabajo en el sector público con otro en el sector privado si este se relaciona directamente con el desarrollado por el empleado público en «el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviere destinado» (art. 11.1 de la LI), previéndose, además, que reglamentariamente se podrán determinar las funciones, puestos o colectivos del sector público, incompatibles con determinadas profesiones o actividades privadas que puedan comprometer la imparcialidad o independencia del personal (art. 11.2 LI). En cumplimiento de esta previsión legal, el artículo 11 del Reglamento de la LI listó en ocho apartados actividades privadas no compatibles con otras, correlativamente señaladas, en el sector público, buscándose con ello concretar al máximo posible el concepto jurídico indeterminado de imparcialidad, refiriendo unas actividades en las que el núcleo esencial del concepto está perfectamente descrito y que van desde la prohibición de esferas que, en contacto, pudieran afectar la imparcialidad, hasta supuestos de auténtica concurrencia desleal<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> ÁLVAREZ DE LA ROSA (1987, pág. 252); MESEGUER YEBRA (2007, págs. 80 y 82). En tal sentido, recordar la dicción literal del artículo 1.3 de la LI: «3. En cualquier caso, el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia».

<sup>29</sup> MESEGUER YEBRA (2007, págs. 168 y 170).

<sup>30</sup> Aún precisa más la LI dos casos de incompatibilidades entre sector público y actividad privada, basados en la regla de la imparcialidad. En primer lugar, el desempeño de actividades privadas por cuenta ajena en los asuntos en los que el empleado público intervenga o haya intervenido en los dos últimos años por razón del puesto público, incluyendo especialmente en este caso las actividades profesionales prestadas a personas a quienes se está obligado a atender en el desempeño del puesto público [art. 12 a) de la LI], muy unido este supuesto al previsto en el punto seis del artículo 11 del Reglamento, cual es el ejercicio objetivo de profesiones tales como arquitectos, ingenieros y otros titulados al servicio de empresas públicas que actúan en sectores tan sensibles para el ciudadano como el transporte o la energía.

No obstante lo anterior, la LI no constituirá una novedad regulatoria en lo que se refiere a excepciones a las incompatibilidades funcionales con actividades privadas, destacando de su contenido dos auténticas «excepciones a la excepción», cuales serán el extravagante supuesto de la participación accionarial en empresas contratistas con el sector público –ya contemplado en la Ley de 1982– y los casos de actividades, tanto públicas como privadas, exceptuadas de la aplicación de la LI. En lo que respecta a la citada extravagancia jurídica, la letra d) del artículo 12.1 de la LI proscribió al empleado público la participación superior al 10% en el capital de las empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público. La ligereza del límite sorprende sobremanera, pues cualquier tipo de participación en el capital social de este tipo de empresas –cuyo volumen de negocio, en numerosas ocasiones, depende exclusivamente de su facturación al sector público– debiera estar prohibido, pudiendo dar lugar a situaciones chocantes, como, por cierto, ya se puso de manifiesto en alguna ocasión en sede parlamentaria<sup>31</sup>. Con respecto a las actividades exceptuadas del régimen de incompatibilidades por el artículo 19 de la LI, apuntar tan solo la arbitrariedad de su listado, pues el mismo –al igual que podría ser más extenso– también podría ser más reducido, llamando la atención el hecho de que para su ejercicio no se establezca ningún límite económico.

Para concluir el presente epígrafe, tan solo añadir que el balance de la evolución normativa del régimen de incompatibilidad funcional con actividades privadas ha sido –con escasos matices– una

---

En segundo término, referimos al supuesto de incompatibilidad descrito en el apartado c) del artículo 12 de la LI, de escaso rigor técnico, excesivamente indeterminado y, visto lo anterior, en buena medida inútil, construido de nuevo en torno a la regla de la imparcialidad, relativo a la incompatibilidad del desempeño de cargos de todo orden en empresas o sociedades (la disyuntiva sobraría) concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarios o administradores de monopolios (se refería a las extintas CAMPSA y Tabacalera, los dos viejos monopolios españoles desmontados por imperativo del Tratado de Roma) o con participación o aval del sector público. Como es fácil concluir, la constitucionalidad de este precepto solo es posible salvarla si se interpreta a luz de la regla de la imparcialidad: no se podrá ejercer un puesto en el sector público y desempeñar otro trabajo (con «cargo» o sin él) en el tipo de empresas privadas enumeradas, en especial las concesionarias, las contratistas públicas o las participadas o avaladas, si guardan relación con la actividad en el sector público, si hay unas «áreas de coincidencia» que evitar. Entenderlo de otro modo es extender el ámbito de las incompatibilidades casi al principio de que a quien trabaja en el sector público se le prohíbe trabajar en otra actividad privada; ÁLVAREZ DE LA ROSA (1987, págs. 252 a 254).

<sup>31</sup> Así, en el Dictamen del proyecto de LI, evacuado por la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior del Senado en la sesión plenaria núm. 95, celebrada el 5 de diciembre de 1984 (Diario de Sesiones del Senado, núm. 95, año 1984, II Legislatura, págs. 4.547 a 4.569), merece destacarse –por su elocuencia– la intervención del senador Escuin Monfort, el cual –aun siendo partidario de la supresión de esta causa de incompatibilidad– pone un claro ejemplo de lo absurdo del supuesto, manifestando lo siguiente (pág. 4.548): «La participación en el capital de una empresa o sociedad no supone actividad alguna, no se corresponde con esas actividades que con carácter excepcional y en todo caso se prohíben en la norma. Abundamos en la supresión con el argumento de que su aplicación práctica puede conducir a situaciones realmente absurdas, que imaginamos no son las que quiere el legislador. Podría suceder, y no es una utopía, que la participación de 30.000 pesetas en una empresa con un capital social de 200.000 estaría vedada para cualquier empleado público y, en cambio, la participación de 1.000.000 de pesetas en una empresa con un capital social de 12.000.000 le sería autorizada. En otras palabras, existe incompatibilidad para participar con la insignificante cifra de 30.000 pesetas y no existe para participar con 1.000.000 de pesetas».

especie de *déjà vu*, de *algo ya visto*, que –partiendo de la compatibilidad como regla– se ha limitado al establecimiento de una serie de actividades incompatibles desde la óptica de la imparcialidad, si bien –se reitera– la regla general se vendrá abajo por la aplicación de la limitación económica sobre la que se abundará más adelante.

#### 4. LA IRREALIDAD DE LA INCOMPATIBILIDAD DE JORNADA Y HORARIO

Tradicionalmente, la normativa sobre incompatibilidades de los empleados públicos consagró la conocida como «incompatibilidad por dedicación» –esto es– la prohibición de simultanear actividades que implicaran el solapamiento de horarios de trabajo de forma total o parcial, y en tal sentido lo recordaba la regla 3.<sup>a</sup> del ya meritado artículo 39 del Reglamento de 1918, que declaraba incompatible la prestación de servicios en otras oficinas públicas o particulares durante el tiempo que debiera permanecer el funcionario en su lugar de trabajo, pronunciándose años después en igual dirección el artículo 2 del Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955, preceptuando que el ejercicio por el funcionario de otras actividades compatibles no serviría de excusa al deber de residencia exigible, a la asistencia a la oficina que requiriese su cargo, ni al retraso, negligencia, descuido o informalidad en el despacho de asuntos, debiendo ser calificadas y sancionadas las correspondientes faltas conforme la legislación general de funcionarios, conectando de este modo tales incumplimientos con su ámbito natural, cual sería el retributivo y el disciplinario. Esta previsión se repitió como un soniquete, casi literalmente, en las postreras regulaciones en materia de incompatibilidades, y –así– el artículo 84 de la LAFCE estableció algo que, a pesar de su obviedad, constituyó tradicionalmente uno de los grandes argumentos de siempre, y hasta hoy, contra las compatibilidades, cual era el mandato expuesto de cumplir los deberes de residencia, asistencia, puntualidad y eficiencia del empleado público con actividad compatibilizada<sup>32</sup>, reiterándose igual previsión en el apartado dos del artículo 7 de la Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público, que añadió –como efecto adicional a tales incumplimientos– la suspensión automática de la compatibilidad concedida.

En cualquier caso, conviene recordar que el cumplimiento por el empleado público de su jornada de trabajo –además de su vertiente disciplinaria en caso de incumplimiento– tiene un marcado cariz retributivo. Tanto la LAFCE como la Ley 31/1965, de 4 de mayo, de retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, introdujeron en el ordenamiento jurídico funcional nuevos elementos «laborizadores», tales como el establecimiento de la jornada de trabajo, incentivos, primas a la productividad y el factor tiempo como principio retributivo, constituyendo el horario de trabajo el punto de partida para indicar el tiempo de prestación de servicios, siendo la jornada de trabajo la consecuencia de haber observado el horario<sup>33</sup>. El horario de trabajo vino a ser, así, la determinación cronológica de lo que se ha de hacer cada día,

<sup>32</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, pág. 1.667).

<sup>33</sup> FRUTOS ISABEL (1973, págs. 444 y 445).

y la jornada de trabajo, el resultado de la observancia del horario. Por ello, la jornada de trabajo habría de estar siempre en función del horario, ya que el cumplimiento de este proporcionaría la duración de aquella y originaría –en consecuencia– la determinación de la jornada retributiva<sup>34</sup>.

En cuanto al tratamiento que de la incompatibilidad horaria realiza la vigente LI, decir que su artículo 12.2 declara la incompatibilidad con toda actividad privada que requiera la presencia del empleado público durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal ordinaria de trabajo en las Administraciones públicas<sup>35</sup>. Por tanto, la regla de eficacia o de organización, fundamento aquí de la incompatibilidad declarada, es de sencilla explicación: el límite horario para permitir cualquier actividad privada al empleado público es que no trabaje en ella la mitad o más de lo que, en cada momento, sea la jornada ordinaria en las Administraciones públicas, si bien es posible el trabajo, incluso a tiempo completo en la actividad privada, si la actividad pública que se realiza está conceptuada como a tiempo parcial, entendiéndose por tal la que no supere 30 horas semanales<sup>36</sup>. Por razones también de organización y eficacia real del trabajo, el artículo 13 de la LI establece una prohibición tajante, conforme a la cual no podrá reconocerse compatibilidad alguna para actividades privadas a quienes se les hubiera autorizado la compatibilidad para un segundo puesto o actividad públicos, siempre que la suma de jornadas de ambos sea igual o superior a la máxima en las Administraciones públicas<sup>37</sup>. Finalmente, y dentro de las mismas consideraciones sobre eficacia y organización, el artículo 11 del reglamento de la LI, tomando como fundamento la habilitación legal del artículo 11 de dicha ley, establece –en su apdo. 7– la incompatibilidad entre un puesto público y cualquier otra actividad (dirección de obra, de explotación o análoga) que pueda suponer coincidencia de horario, aunque sea esporádica. Esta es quizá la regla organizativa de mayor importancia de las diseñadas por la ley y su aplicación permite conseguir los objetivos expuestos en la exposición de motivos (dedicación del personal público, esfuerzo en la ejemplaridad y eficacia de los empleados públicos)<sup>38</sup>.

De lo expuesto hasta aquí, puede concluirse afirmando que la conocida como «incompatibilidad por dedicación» hallaría su fundamento doctrinal en razones organizativas, de eficacia y de rendimiento del empleado público. Pero si se *rasca* un poquito sobre la pátina de estos argumentos, no se encontrará otra cosa que su pura ajuridicidad, pues –por mucho que pueda insistir la doctrina y la *mens legislatoris*– tras la incompatibilidad horaria no existe tal incompatibilidad, sino la sola imposibilidad de disfrutar del don divino de la ubicuidad, pues está claro –por sen-

<sup>34</sup> FRUTOS ISABEL (1973, pág. 453).

<sup>35</sup> Pero como siempre hay una excepción legal, recordar que la disposición transitoria sexta de la LI excepciona la regla del citado artículo 12.2 para los farmacéuticos titulares, en relación con la farmacia abierta con motivo de su función pública en la localidad donde la ejerzan.

<sup>36</sup> Artículo 14 del Reglamento de la LI.

<sup>37</sup> A estos efectos, decir que del artículo 10 del Reglamento de la LI se infiere que –a efectos de incompatibilidades– la jornada semanal máxima en las Administraciones públicas sería de 40 horas.

<sup>38</sup> ÁLVAREZ DE LA ROSA (1987, págs. 254 a 256).

tido común, que no por fundamento jurídico— que nadie puede encontrarse a la vez en dos lugares diferentes ni realizar tampoco adecuadamente dos funciones simultáneas, pues a buen seguro que una de ellas se resentiría en beneficio de la otra. Este sería, pues, el único motivo serio de la incompatibilidad horaria, más allá de la más que discutible «preocupación» del legislador por un posible detrimento de la salud, descanso u ocio del servidor público pluriempleado.

## 5. LA INCOMPATIBILIDAD ECONÓMICA: SU GESTACIÓN POLÍTICA Y SU ARBITRARIA GENERALIZACIÓN

La incompatibilidad económica en el ámbito del sector público, que imposibilitaría a la larga el poder compatibilizar el desempeño de actividades privadas, se comenzó a incubar al calor del movimiento reformista de la burocracia española de la década de los años sesenta del siglo pasado, inspirado en el modelo norteamericano de la clasificación de los puestos de trabajo como determinante de su retribución. Dentro del contexto de la reforma operada en el ámbito de la función pública por la Ley de Bases de 1963, nadie ponía en duda la necesidad y urgencia de acabar con el desorden e injusticia de las retribuciones de los funcionarios, con numerosas desigualdades existentes en esta materia<sup>39</sup>. La fijación de las remuneraciones de los funcionarios públicos venía determinada en función del cuerpo de pertenencia y de su categoría administrativa, que a su vez se encontraba escalafonada en función de su antigüedad, criterios estos que fueron relegados en la reforma de 1963, que prescindió del sistema de antigüedad como módulo para graduar las diferencias en las percepciones, sustituyéndolo por el más justo de los puestos de trabajo y el de la mayor o menor responsabilidad<sup>40</sup>.

En este contexto reformista, por tanto, surgirá la que podría denominarse como la «primera amenaza» de incompatibilidad económica, cual sería la introducción —de la mano del artículo 99 de la LAFCE, dentro de las nuevas retribuciones complementarias— del llamado «complemento de dedicación especial» para remunerar, no solo una mayor jornada, sino también la dedicación exclusiva<sup>41</sup>. Las previsiones retributivas de la LAFCE fueron desarrolladas, por remisión expresa de esta, en la Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, si bien ya previamente el Decreto 865/1964, de 9 de abril, por el que se establecieron las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas, preveía la asignación a determinados puestos de un «complemento de sueldo por dedicación especial»<sup>42</sup>, complemento este al que el Decreto 2826/1965, de 22 de septiembre, por el

<sup>39</sup> HERRERO FONTANA (1963, págs. 121 y 122).

<sup>40</sup> HERRERO FONTANA (1963, págs. 128 a 130).

<sup>41</sup> Dicho precepto establecía lo siguiente: «El complemento de dedicación especial podrá concederse: a) A aquellos funcionarios a los que se exija una jornada de trabajo mayor que la normal. b) A los funcionarios que se acojan al régimen de dedicación exclusiva al servicio de la Administración».

<sup>42</sup> Este decreto, concretamente en el epígrafe relativo a la justificación de las bases, indicaba lo siguiente: «(...), otros preceptos de la Ley articulada, como el artículo setenta y ocho, que exige la determinación de los puestos que han

que se aprobó la Reglamentación provisional de los complementos de destino, de dedicación especial e incentivos, pasó a denominar «complemento por exclusiva dedicación» –como modalidad del de dedicación especial, y cuya percepción implicaba incompatibilidad absoluta con todo tipo de actividad lucrativa, pública o privada<sup>43</sup> complemento aquel cuya regulación se recogió en el apartado tres del artículo once del Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, que reiteró la previsión de que los funcionarios que desempeñasen una función o puesto de trabajo con dedicación exclusiva, estarían sometidos a una incompatibilidad absoluta con cualquier otra actividad pública o privada<sup>44</sup>. Esta norma afianzó la diferencia entre retribuciones básicas (sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias) y complementarias, que podían ser ordinarias –cuales eran el complemento de destino (calculado en función del nivel y que fue notablemente desdibujado por la creación artificial de jefaturas) y el familiar– y extraordinarias, cuales eran el ya citado complemento de dedicación exclusiva, las gratificaciones y los incentivos o primas de productividad, añadiéndose a los anteriores conceptos las indemnizaciones por razón del servicio o residencia. No obstante, las sucesivas Leyes de Presupuestos dejaron en suspenso el sistema<sup>45</sup>, con lo cual esta «primera amenaza» de la incompatibilidad absoluta por complemento económico de exclusiva dedicación quedó desactivada (más bien, quedó en nada)<sup>46</sup>.

---

de tener una jornada de trabajo distinta a la normal, y los artículos noventa y ocho y noventa y nueve, que regulan el complemento de sueldo por dedicación especial, requieren asimismo una clasificación de los puestos de trabajo según la dedicación que exigen, la cual viene determinada por su carga de trabajo y por otras circunstancias, como la *incompatibilidad* y el aislamiento, que impiden el ejercicio de otra actividad (...).

<sup>43</sup> En tal sentido, destacar el epígrafe dos de esta norma: «Dos. Complemento de dedicación especial: Dos Uno.- Se entiende por complementos de dedicación especial los regulados en el artículo noventa y nueve de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, (...). Dos Tres. Exclusiva dedicación. Se determinará el régimen de exclusiva dedicación de los funcionarios de un Departamento que el Ministro estime conveniente o de los puestos de trabajo correspondientes a uno o varios servicios determinados. Dos Cuatro. *La exclusiva dedicación implica que el funcionario no ejerza ninguna otra actividad lucrativa, ni en el sector público ni en el privado*». Esta incompatibilidad absoluta se reiteró en el artículo noveno del Decreto 889/1972, de 13 de abril, por el que se regularon las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

<sup>44</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ (1982, págs. 158 y 159).

<sup>45</sup> PIÑAR MAÑAS (1986, págs. 346 y 347).

<sup>46</sup> No obstante, la «amenaza» continuó latente, y –así– el Real Decreto 210/1984, de 1 de febrero, por el que se fijó la cuantía de las retribuciones complementarias para el año 1984, correspondientes a los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto 889/1972, de 13 de abril, reguló el complemento de dedicación exclusiva –en su art. 2– del siguiente tenor: «La cuantía del complemento de dedicación exclusiva, que permanece invariable con respecto a la del ejercicio de 1983, será la detallada en el anexo III. Para que este complemento se pueda reconocer es preciso que exista acuerdo expreso del Consejo de Ministros o de la Junta Central de Retribuciones. Los funcionarios que perciban el complemento de dedicación exclusiva desempeñarán su puesto de trabajo en *régimen de plena disponibilidad*, y su jornada de trabajo se ajustará a las normas de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. La inclusión de un puesto de trabajo en el régimen de dedicación exclusiva implicará para su titular una *incompatibilidad absoluta* con el ejercicio de cualquier otra actividad pública o privada, salvo las legalmente excluidas del régimen de incompatibilidades».

Sin embargo, el segundo embate de la potencial incompatibilidad económica no tardaría en llegar de la mano de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que primará la valoración del puesto de trabajo por encima de la pertenencia a un determinado cuerpo o escala. Las retribuciones, reguladas en los artículos 23 y 24 de la ley, seguían siendo básicas y complementarias. Las retribuciones básicas, cuya cuantía sería igual en todas las Administraciones públicas para cada uno de los grupos en que se clasificaban los cuerpos, escalas, categorías o clases de funcionarios, serían el sueldo, los trienios –ambos conforme al grupo de titulación– y las pagas extraordinarias (art. 23.2), siendo las retribuciones complementarias las siguientes: el complemento de destino conforme al nivel del puesto que se desempeñase (clasificándose los puestos de trabajo en 30 niveles, *ex art.* 21 de la ley); el complemento específico –el que aquí interesa, y que sustituiría al anterior de dedicación exclusiva– destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos (no de todos, en principio) puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, *incompatibilidad*, peligrosidad o penosidad, no pudiendo en ningún caso asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, constituyendo este concepto retributivo una de las más significativas novedades del nuevo sistema, hasta el punto de que el modelo instaurado por la ley solo resultaría aplicable desde el momento en que se fijase, en su caso, la cuantía de este complemento específico mediante la aprobación por el Gobierno de los llamados catálogos de puestos de trabajo, de modo que –hasta entonces, y allí donde no estuviese aprobado– se continuaría aplicando el sistema anterior<sup>47</sup>; el complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo; por último, las gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada, no pudiendo ser, en ningún caso, fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo<sup>48</sup>. Sin embargo, este sistema retributivo impuesto por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no se aplicaría de forma inmediata, pues resultó necesario aprobar previamente los catálogos de puestos de trabajo en los que se asignase el complemento específico, y –por ello– casi en las mismas fechas en que se aprobó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, el Ministerio de Economía y Hacienda encargó la realización de un estudio sobre la clasificación y valoración de los puestos de trabajo de la Administración del Estado, al objeto de determinar los criterios que deberían seguirse al aplicar el nuevo sistema retributivo<sup>49</sup>.

Sin embargo, ya con anterioridad a la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, el legislador se venía ocupando de alumbrar en sede parlamentaria la incompatibilidad económica del empleado público, pergeñando a tal fin la figura del complemento específico –no como un mero e «inocente» complemento retributivo más– sino como el complemento definitivo que, con su posterior universalización a la práctica totalidad de los puestos de trabajo del sector público,

<sup>47</sup> Y así se estableció en la disposición transitoria novena de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 y, asimismo, en la disposición transitoria segunda de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

<sup>48</sup> PIÑAR MAÑAS (1986, págs. 347 a 350).

<sup>49</sup> PIÑAR MAÑAS (1986, pág. 353).

implantaría en la práctica la incompatibilidad funcional para simultanear el servicio público con cualquier otra actividad privada, aun siendo compatible desde la óptica funcional y de horario. Una lectura, aun superficial, de los diferentes diarios de sesiones de las Cortes Generales sobre la tramitación del proyecto de la vigente LI, resulta lo suficientemente ilustrativa sobre la ausencia de todo fundamento jurídico para la exclusiva configuración del complemento específico como elemento económico de absoluta incompatibilidad funcional, acudiendo la *mens legislatoris* a tópicos y supuestas corrientes de opinión no contrastadas.

Así, los primeros argumentos recurrentes –cuales fueron la «crisis económica» y la «seguridad en el empleo público»– ya se recogían en la redacción originaria de la parte expositiva del proyecto de LI, aunque posteriormente desaparecerían de su redacción definitiva<sup>50</sup>. Otro criterio recurrente (político, como los anteriores, que no jurídico), sería el de la estigmatización del empleado público por un etéreo y no contrastado «rechazo ciudadano» hacia la supuesta situación de privilegio de aquel, acudiéndose incluso –pues la osadía, cuando procede de la ignorancia, no conoce límites– al argumento del ferviente deseo de aquellos de que se estableciera un rígido sistema de incompatibilidades<sup>51</sup>, y todo ello sin olvidar –al hilo de lo defendido por sus señorías– que, en

<sup>50</sup> Vid. Proyecto de Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 78-I, de 25 de noviembre de 1983, Serie A: Proyectos de Ley, Congreso de los Diputados, II Legislatura). Así, en el párrafo quinto de la citada parte expositiva se decía lo siguiente: «Por otra parte, *la situación actual de crisis económica* exige de los servidores públicos, *cuya seguridad en el empleo público se encuentra especialmente garantizada*, un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido la regulación de este proyecto de Ley un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vida pública y la eficacia de la Administración». Pues bien: la parte destacada en letra bastardilla desapareció en el texto resultante del Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados, publicado en Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 78-I-2, de 8 de junio de 1984, Serie A: Proyectos de Ley, Congreso de los Diputados, II Legislatura.

<sup>51</sup> En tal sentido, recordar que en el Debate a la totalidad en la Sesión Plenaria núm. 92, de 15 de febrero de 1984, sobre el proyecto de LI («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 92, II Legislatura, año 1984, págs. 4.374 a 4.390), su muñidor –el entonces ministro de la Presidencia, Javier Moscoso del Prado y Muñoz– afirmaba lo siguiente (págs. 4.376 y 4.377): «Se establece en la Ley alguna incompatibilidad absoluta, que se fija en particular cuando se trate de funcionarios a los que se les ha adjudicado los llamados complementos específicos de dedicación, de responsabilidad o incompatibilidad, o derivados de situaciones asimiladas al retribuido por arancel. (...) *El 98 por ciento de los ciudadanos consultados* en una encuesta hecha por el Centro de Estudios Sociológicos, *han manifestado su conformidad* con el principio de que solamente debe haber un puesto de trabajo por cada funcionario». Tales argumentos fueron reiterados con posterioridad por los parlamentarios del grupo político en el Gobierno, y –así– en el Dictamen evacuado por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (continuación), en sesión celebrada el 4 de octubre de 1984 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 152, año 1984, II Legislatura, págs. 6.892 a 6.922), el diputado López Luna añadió lo siguiente (pág. 6.897): «... nos quieren echar encima a los funcionarios. (...) *Creo que la mayoría del personal funcionario ve bien esta Ley*, aunque haya algunos Cuerpos de elite que no y que hayan intentado lo que usted ha intentado: que no se aplique a ciertos ámbitos. Pero la mayoría de los ciudadanos y la mayoría de los afectados por esta ley, los funcionarios públicos, el personal de las Administraciones Públicas, dice que ya es hora de que se aplique un sistema rígido, profundo y coherente, como se hace en esta Ley». Asimismo, en el Dictamen de la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior del Senado, en la sesión plenaria núm. 94, celebrada el 4 de diciembre de 1984 (Diario de Sesiones del Senado, núm. 94, año 1984, II Legislatura, págs. 4.522 a 4.542), el senador Jesús Cabezón Alonso se pronunció de la siguiente forma

definitiva, y en cierto modo, la «seguridad» de que gozarían los empleados públicos en su puesto de trabajo tendría que traer pareja –en una suerte de «ley de la compensación»– un «voto de pobreza» o de plena dedicación al servicio público impuesto *ex lege*<sup>52</sup>, reiterándose continuamente en sede parlamentaria, como si de un *mantra* se tratara, el criterio recurrente de la «creación de empleo»<sup>53</sup>. No obstante los fundamentos recurrentes expuestos, el quid de la cuestión sería el si-

(págs. 4.523 y 4.524): «En cualquier situación, pero más en época de crisis, la práctica del pluriempleo siempre es criticable, como posible expresión de una falta de solidaridad para quien no tiene empleo (...). La situación de crisis económica exige de los servidores públicos –porque tienen, en primer lugar, estabilidad en el empleo, una estabilidad garantizada– un testimonio de ejemplaridad ante el resto de los ciudadanos. *Establecer un sistema de incompatibilidades en el sector público es algo en lo que está de acuerdo y lo desea la inmensa mayoría de los ciudadanos, incluidos los propios funcionarios*, y nosotros, como representantes de esos ciudadanos, queremos dar satisfacción a esa petición, que estimamos prácticamente unánime, y estoy seguro de que nos lo van a agradecer».

- <sup>52</sup> En el ya citado Debate a la totalidad en la Sesión Plenaria núm. 92, de 15 de febrero de 1984, sobre el proyecto de LI (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 92, II Legislatura, año 1984, págs. 4.374 a 4.390), el diputado por el partido en el Gobierno, Zambrana Pineda, en su intervención en defensa del proyecto, justificó el contenido de este con base –entre otros– en los argumentos siguientes (pág. 4.384): «Si hay una serie de ciudadanos, una cantidad determinada de población activa que está viviendo prestando un servicio público con cargo a los impuestos que el resto de los ciudadanos están pagando, me parece absolutamente normal que estos ciudadanos tengan que avenirse a cumplir determinado tipo de condiciones en su trabajo, entre las cuales está la de no acumular excesivas remuneraciones provenientes precisamente de esos impuestos». Por su parte, en el Dictamen evacuado por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (continuación), en sesión celebrada el 29 de junio de 1984 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 192, año 1984, II Legislatura, págs. 5.933 a 5.967), el diputado del mismo partido –De Vicente Martín– añadió lo siguiente (pág. 5.963): «Creo que quien ha hecho del servicio a la Administración pública su modo principal de desarrollarse y realizarse como persona y de obtener unos niveles de ingresos para hacer frente a sus necesidades personales y familiares *no puede exigir*, globalmente considerado –cosa distinta es el análisis de casos singulares y de pluralidad de casos singulares–, la existencia de *unas retribuciones suficientemente altas*, concepto en el que difícilmente nos pondríamos de acuerdo no nosotros, sino los propios afectados, a la hora de decir esto es suficiente para que a mí se me exija una incompatibilidad».
- <sup>53</sup> En el ya citado Debate a la totalidad en la Sesión Plenaria núm. 92, de 15 de febrero de 1984 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 92, II Legislatura, año 1984, págs. 4.374 a 4.390), el ya indicado diputado por el partido en el Gobierno, Zambrana Pineda, remachó su exposición con el siguiente argumento (pág. 4.385): «Por último, creo que el proyecto de Ley tiene un modesto objetivo, que tampoco hay por qué desdeñar, cual es la creación de empleo. Esto no va a tener un efecto milagroso, ni se van a crear centenares de puestos de trabajo, pero, indudablemente, sí puede originar determinado número de empleos; algunas profesiones están comenzando a sentir cómo se abren espaldas por la aplicación de la anterior Ley de Incompatibilidades. Indudablemente, si introducimos este sistema de funcionamiento en la Administración pública, no le quepa duda a S. S. de que, directa o indirectamente, se van a ir creando puestos de trabajo; esto es muy importante, porque con el problema de paro que tenemos en nuestro país, el derecho a que alguien pueda tener dos puestos de trabajo, en virtud de esa libertad de trabajo que algunos Grupos defienden, tiene como límite otro derecho: el de los dos millones y medio de personas que están esperando que les llegue la oportunidad de tener un puesto de trabajo». Asimismo, en el Dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el 13 de junio de 1984 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 189, año 1984, II Legislatura, págs. 5.875 a 5.887), puede destacarse la siguiente intervención del diputado por el partido en el Gobierno, señor López Luna (pág. 5.881): «En definitiva, S. S. está defendiendo el derecho al trabajo, y me parece muy legítimo por su parte, pero que quede claro que es su filosofía, su ideología. Usted está defendiendo el derecho al trabajo de un señor que tiene trabajo y que quiere otro puesto, un segundo puesto, y nosotros estamos posibilitando el derecho al trabajo para otras personas que no tienen ninguno».

guiente: de lo que se trataría con el establecimiento de un régimen de incompatibilidades para los empleados públicos sería el establecer su incompatibilidad económica, sin más<sup>54</sup>. De este modo, aprobada la LI se consagró el despropósito de la incompatibilidad funcional por motivos económicos, quedando redactado su artículo 16 del siguiente tenor literal:

«1. No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel. 2. A efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la dedicación del profesorado universitario a tiempo completo tiene la consideración de especial dedicación. 3. Se exceptúan de la prohibición enunciada en el apartado 1, las autorizaciones de compatibilidad para ejercer como Profesor universitario asociado en los términos del apartado 1 del artículo 4.º, así como para realizar las actividades de investigación o asesoramiento a que se refiere el artículo 6.º de esta Ley, salvo para el personal docente universitario a tiempo completo».

Si bien *a priori*, y dejando al margen la excepción docente e investigadora consagrada en el apartado 3 del precepto transcrito, la incompatibilidad económica establecida en su apartado 1 tan solo se aplicaría a un número de puestos de trabajo –reservados tanto a personal funcionario como laboral– teóricamente reducidos, pues recordemos que en la época del precepto la inmensa mayoría de los puestos carecían de complemento específico, bastó con que se asignase este para que –por reducido que fuera su importe– se incompatibilizara absolutamente (salvo las excepciones vistas) para el desempeño de cualquier otro puesto en el sector público y privado. Sin embargo, la situación inicial no tardaría en cambiar, pues a lo largo de la segunda mitad de la década de los ochenta del pasado siglo comenzaron a generalizarse las asignaciones de complemento específico a la inmensa mayoría de los puestos de trabajo, universalizándose con el tiempo a su práctica totalidad, destacando la arbitrariedad –no solo en su atribución o no a un concreto puesto– sino también en el importe asignado<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> En el ya meritado Dictamen evacuado por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (continuación), en sesión celebrada el 29 de junio de 1984 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 192, año 1984, II Legislatura, págs. 5.933 a 5.967), el diputado del grupo en el Gobierno, Zambrana Pineda, puso el dedo en la llaga sobre la intención última del legislador con la LI, más allá de los múltiples argumentos recurrentes utilizados, afirmando categóricamente lo siguiente (pág. 5.940): «... una Ley de incompatibilidades es una Ley de incompatibilidades económicas, o la Ley está perdiendo el 90 por ciento de su carácter, por no decir el cien por cien. En el fondo, de lo que trata, esencialmente, una Ley de incompatibilidades es de las incompatibilidades económicas,...».

<sup>55</sup> Sin afán de exhaustividad, no estaría de más citar –de entre las primeras que se dictaron al efecto– una serie de resoluciones de asignación de complementos específicos en la Administración del Estado, que –por supuesto– no tardaron en ser imitadas en su intención por las restantes Administraciones públicas. Así, por Resolución de 30 de abril de 1985, de la Secretaría de Estado de Hacienda, se ordenó la publicación de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1985 por los que se fijaron los complementos específicos anuales correspondientes a los puestos de trabajo de los entonces Ministerios de Justicia, de Industria y Energía y de Cultura (Boletín Oficial del Estado, núm. 135, de 6 de junio de 1985, y núm. 165, de 11 de julio de 1985), si bien no se asignaron a todos los puestos, sino tan solo a determinados puestos, a fin de que la retribución total de cada puesto de trabajo guardase la relación

La ulterior universalización del complemento específico se tradujo en una incompatibilidad económica generalizada para la práctica totalidad de los empleados públicos, lo que impulsó al legislador –no ya a suprimir el resabio ajurídico que aquella supone– sino a modular, en una suerte de «cataplasma» legal a la situación descrita, la rigurosidad y alcance de la previsión, topando la proporción entre retribuciones básicas anuales e importe anual del complemento específico, que se fijó inicialmente en el 25 % de aquellas<sup>56</sup>, justificándose en sede parlamentaria la introducción de esta novedad –como apartado 4– en el artículo 16 de la LI en el hecho de la universalización del complemento específico o equivalente y de que su importe –en la mayoría de los casos– era inferior a dicho umbral<sup>57</sup>, umbral que, en un arranque de «generosidad» con

adecuada con el contenido de especial dificultad, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo, pero sin citar el factor de «incompatibilidad». En lo que al Ministerio de Industria y Energía se refiere (Anexo I al citado Acuerdo), la asignación de complementos específicos no pudo ser más arbitraria, y así, por ejemplo, se pudo observar que al puesto de trabajo de Jefatura de Sección Escala A del Gabinete del Ministro –con nivel 24– no se le asignó complemento específico alguno (pág. 17.149), mientras que a igual puesto de trabajo en la Subdirección General de Planificación Energética se le asignó un complemento específico anual de 333.000 pesetas, esto es, 2.001,37 euros (pág. 17.150). Por lo que respecta al Ministerio de Cultura (Anexo II a dicho Acuerdo), frente a las 366.000 pesetas anuales (2.199,70 €) que –con carácter general– se asignaron a los puestos de trabajo de Jefatura de Servicio con nivel de complemento de destino 26, se observa que, a igual puesto en la Subdirección General de Personal, se le asigna un complemento específico anual de 500.000 pesetas, es decir, 3.005,06 euros (pág. 17.155). Tales discrepancias caprichosas se observaron también en el catálogo correspondiente al Ministerio de Justicia, donde, en su Oficialía Mayor, a tres puestos de Jefatura de Sección con nivel de complemento de destino 24 –Jefatura de Sección Escala A, Jefatura de Sección Central y Jefatura de Sección de Pagaduría Central– se les asignaron, respectivamente, unos complementos específicos de cero pesetas, 485.000 pesetas (2.914,91 €) y 140.000 pesetas, esto es, 841,42 euros (pág. 17.162). Algo muy parecido pudo observarse en las sucesivas Resoluciones dictadas en tal sentido, pudiéndose citar –entre otras muchas– las siguientes: Resolución de 13 de junio de 1985, relativa a los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Ministerio de Administración Territorial (Boletín Oficial del Estado, núm. 143, de 15 de junio de 1985); Resolución de 19 de junio de 1985, sobre los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Ministerio de Sanidad y Consumo (Boletín Oficial del Estado, núm. 143, de 15 de junio de 1985); Resolución de 3 de julio de 1985, en relación con los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Ministerio de la Presidencia (Boletín Oficial del Estado, núm. 160, de 5 de julio de 1985); Resolución de 9 de octubre de 1985, de la Subsecretaría, sobre los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Boletín Oficial del Estado, núm. 248, de 16 de octubre de 1985).

<sup>56</sup> En el artículo treinta y cuatro («Reconocimiento de compatibilidad») del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 63-I, de 1 de octubre de 1991, Serie A: Proyectos de Ley, expediente 121/000066, Congreso de los Diputados, IV Legislatura), se recogió la redacción originaria del nuevo apartado 4 del artículo 16 de la LI que se pretendía añadir, y cuyo contenido respondió al siguiente tenor literal (pág. 20): «Asimismo, por excepción y sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los artículos 1.3, 11, 12 y 13 de la presente Ley, podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que perciba complemento específico, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 25 por ciento de su retribución básica excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad».

<sup>57</sup> En el Dictamen de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, evacuado a la vista del Informe emitido por la Ponencia, sobre el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, en sesión núm. 29 celebrada el 5 de noviembre de 1991 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 189, año 1991, IV Legislatura), merece la pena destacar la intervención del diputado del partido en el Gobierno, Mayoral Cortés, de la

el empleado público por parte de sus señorías, se elevó al 30 % en la redacción definitiva que del precepto dio el artículo 34 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, y que respondió a la literalidad siguiente<sup>58</sup>:

«Asimismo, por excepción y sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los artículos 1.3, 11, 12 y 13 de la presente Ley, podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad».

La extravagancia jurídica de la incompatibilidad económica, inédita en nuestro ordenamiento y también (al menos, en la forma diseñada en el precepto comentado) en el Derecho comparado, había experimentado un «maquillaje» que trataba de disimular una realidad de incompatibilidad económica cuasi-absoluta para los empleados públicos, que arrancaba de otra realidad incontestable, cual era la generalización del complemento específico en el sector público. Sin embargo, las «arrugas» del sistema no tardaron en aflorar, pues –sobre todo en el ámbito de las Administraciones autonómicas y locales, primero, y en la del Estado, después– el importe de los complementos específicos se hizo cada vez más alto, a golpe de modificación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, lo cual –en un efecto pendular– hizo oscilar de nuevo la situación al punto de partida, de modo que la cuantía anual de la inmensa mayoría de tales complementos superaba con creces el tope legal en relación con el importe anual de las retribuciones básicas del correspondiente grupo (y, hoy también, subgrupo) de titulación<sup>59</sup>. A todo este sin sentido se une hoy

---

que se entresaca la siguiente declaración (pág. 10.032): «En el tema de las incompatibilidades,... lo que... quiero decir es que ciertamente en determinados niveles funcionariales, B, C y D a los que se ha generalizado,... el complemento específico en las negociaciones habidas en multitud de ámbitos de la función pública, la generalización del completo específico a estos sectores les ha generado una cierta dificultad y unas ciertas limitaciones que yo creo que son precisamente las que se tratan de resolver. Complementos específicos excesivamente bajos –es lo que se ha pensado– no deben dar lugar al establecimiento de una incompatibilidad, cosa que el Gobierno naturalmente no pretende ni piensa en ningún caso modificar en lo que se refiere a los altos niveles retributivos de la Función Pública, porque se entiende que ahí la retribución del complemento específico es suficientemente elevado y, por otra parte, las funciones que se realizan exigen, evidentemente, una dedicación mayor».

<sup>58</sup> La redacción definitiva de este nuevo apartado 4 del artículo 16 de la LI partió del Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Presupuestos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 59 (f), de 10 de diciembre de 1991, Serie II: Proyectos de Ley, expediente 621/000059, Senado, IV Legislatura, pág. 904).

<sup>59</sup> Un mero repaso a las diferentes convocatorias públicas de provisión de puestos de trabajo nos dará una idea clara de la veracidad de lo expuesto, pues en los puestos convocados por cada grupo y subgrupo de titulación se observa que los complementos específicos anuales (o conceptos económicos equiparables) asignados a tales puestos superan en ocasiones el tope del 30 % de las retribuciones básicas anuales (sin trienios ni conceptos de antigüedad asimilados), cuando no –como ocurre en muchas ocasiones, incluso en puestos adscritos a cuerpos de los subgrupos C1 y C2– alcanzan, e incluso superan, 100 % del importe de tales retribuciones básicas.

la incertidumbre derivada de la modificación operada en el apartado 1 del artículo 16.4 de la LI por la disposición final tercera del EBEP<sup>60</sup>, el cual ha quedado redactado de la siguiente forma:

«1. No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del artículo 24 del presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad<sup>61</sup>, al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección».

No obstante, el párrafo segundo del apartado 1 de la disposición final cuarta del citado estatuto difiere la entrada en vigor de dicha modificación a la del capítulo III del título III del EBEP con la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo del mismo, de modo que –tras la adición de un apdo. 4 a este art. 16 de la LI por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992– su apartado 1, en la redacción todavía vigente, solo tendría virtualidad respecto del personal retribuido mediante arancel<sup>62</sup>, de modo que el juego de este apartado 4 con el 1, en la redacción dada a este último por la disposición final tercera del EBEP, permitiría interpretar que se está autorizando implícitamente el que por ley pueda desglosarse el antiguo complemento específico por factores, así como que el legislador continuaría excepcionalmente permitiendo que quienes percibiesen la retribución complementaria del artículo 24 b) (anteriormente, complemento específico) –salvo que lo sea en concepto de factor de incompatibilidad, pues entonces esta sería absoluta– podrían compatibilizar una actividad cuando su cuantía no superase el límite porcentual establecido del 30%<sup>63</sup>.

## 6. LA RENOVACIÓN DEL «VOTO DE POBREZA»: TRABAJAR LO MISMO POR MENOS

Tras 26 años de vigencia de la incompatibilidad económica instaurada por el artículo 16 de la LI, atemperada –como se vio– 8 años después, con la adición a dicho precepto de un nuevo

<sup>60</sup> Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril. Hoy, esta disposición final tercera se recoge en el vigente texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

<sup>61</sup> Este artículo 24 («Retribuciones complementarias») del EBEP previene lo siguiente: «La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores: a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa. b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, *incompatibilidad* exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo. c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos. d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo».

<sup>62</sup> MESEGUER YEBRA (2007, págs. 226 y 227).

<sup>63</sup> MESEGUER YEBRA (2007, pág. 231).

apartado que «dulcificaba» aquella, el Gobierno de turno –que, como todos los anteriores, no osó tramitar modificación legislativa alguna encaminada a suprimir tal incompatibilidad– retomó el tema nada más tomar posesión, tal vez por una especie de «cargo de conciencia» espoleado por un escenario de cruda crisis económica y de contención del gasto público, dictando al efecto un acuerdo, de fecha 16 de diciembre de 2011, por el que se aprobaba el procedimiento para la reducción, a petición propia, del complemento específico de los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los subgrupos C1, C2 y E y se autorizaba, en el ámbito de dicha Administración, la superación del límite económico previsto en el artículo 7.1 de la LI para el desempeño de dos puestos o empleos en el sector público, cuando uno de ellos fuera como profesor universitario asociado<sup>64</sup>.

El motivo de la primera medida, al menos en apariencia, sería –según se recoge en la parte expositiva del mencionado acuerdo– el hecho de que los complementos específicos de la mayoría de los funcionarios de la Administración General del Estado, incluidos los de los subgrupos C1, C2 y E, superan el límite económico fijado en el apartado 4 del artículo 16 de la LI, por lo cual «procede establecer un procedimiento que permita la reducción de las cuantías correspondientes al complemento específico posibilitando así la compatibilidad sin menoscabo de las obligaciones propias del servicio»<sup>65</sup>. La perplejidad que produce el argumento solo se ve superada por la meridiana claridad del mismo: lo que la Administración pretende, ni más ni menos, es que el empleado público que quiera complementar sus ingresos compatibilizando una actividad privada dentro de los límites de la LI, deberá renunciar a una parte del complemento específico asignado al puesto desempeñado –parte que será más o menos significativa, dependiendo de la proporción entre sus retribuciones básicas conforme subgrupo y el importe de dicho complemento– sin que a dicha reducción corra pareja una reducción proporcional de jornada y horario, de modo que el empleado público, «trabajando lo mismo por menos», proporcione a la Administración un ahorro en el gasto público y –adicionalmente– unos ingresos extra en concepto de cotizaciones sociales y de contribuciones tributarias derivadas de la actividad privada compatibilizada. Esta posibilidad de solicitar la adecuación del complemento específico se hizo extensible a los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los subgrupos A1 y A2, excluidos los funcionarios que desempeñen puestos con nivel de complemento específico 29 y 30, por la disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

<sup>64</sup> Dicho Acuerdo fue publicado por Resolución de 20 de diciembre de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública (Boletín Oficial del Estado, núm. 308, de 23 de diciembre de 2011).

<sup>65</sup> El apartado Primero del Acuerdo previene que los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los subgrupos C1, C2 y E podrán solicitar la reducción del importe del complemento específico correspondiente al puesto que desempeñan al objeto de adecuarlo al porcentaje al que se refiere el artículo 16.4 de la LI (es decir, que dicho importe sea –como máximo– del 30% del importe anual de las retribuciones básicas, excluidos los conceptos retributivos que tengan su origen en la antigüedad), solicitud que solo podrá desestimarse cuando lo imponga la naturaleza del puesto, y todo ello sin perjuicio de la obligación por parte del interesado de solicitar el expreso reconocimiento de compatibilidad, debiéndose permanecer en esta situación como mínimo seis meses.

Por su parte, la segunda medida introducida por el apartado segundo del citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011, consistió en autorizar la superación del límite previsto en el artículo 7.1 de la LI, en lo que se refiere a que la cantidad total percibida por ambos puestos no puede superar la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de director general, para el caso de las autorizaciones de compatibilidad otorgadas al personal al servicio de la Administración General del Estado para ser profesor universitario asociado, y ello por razón de especial interés para el servicio público.

Como balance teórico de ambas medidas, tan solo añadir –en cuanto a la posibilidad de solicitar voluntariamente la reducción del importe del complemento específico– que la misma carece de todo amparo normativo, tanto legal como reglamentario, siendo jurídicamente discutible que mediante un simple acuerdo –aunque provenga del Consejo de Ministros– se habilite una posibilidad sin cobertura en la legislación sobre incompatibilidades y sobre retribuciones<sup>66</sup>, siendo también criticable el hecho de que se haya dejado fuera al personal no funcionario. En lo que atañe a la segunda de las medidas analizadas, decir que nuevamente nos encontramos ante la eterna «excepción docente» a la regla general, posibilitando que los empleados públicos de los cuerpos, categorías o escalas superiores de la Administración –que, y resulta forzoso reconocerlo, son los que mayoritariamente, dentro del sector público, compatibilizan tal modalidad de docencia universitaria– puedan superar, entre ambas retribuciones, la correspondiente a un director general, sin que, y a diferencia de la primera medida analizada, se imponga correlativamente una reducción proporcional de retribuciones en el puesto principal para no superar la citada limitación.

## 7. UN EXCURSO: LAS BENEVOLENTES EXCEPCIONES ECONÓMICAS AL CARGO POLÍTICO

Toca abordar ahora, aun de forma sucinta, el más que benevolente tratamiento normativo que tradicionalmente se dispensó –y se dispensa también hoy– a los altos cargos del sector público en materia de incompatibilidades, en comparación con la severa regulación que de aquellas se da a los empleados públicos profesionales, no quedando del todo claro el diferente tratamiento aplicado a uno y otro colectivo de servidores públicos, tratamiento dispar que tal vez proceda de los diferentes fundamentos de la incompatibilidad para unos y otros. Así, la neutralidad e imparcialidad que se predica de la Administración, se proyectaría particularmente en el régimen de la función pública mediante una ordenación de las incompatibilidades de autoridades y funcionarios<sup>67</sup>, si bien –por cuanto afecta a las autoridades– la doctrina considera que el propósito y finalidad de su

<sup>66</sup> De hecho, en la parte expositiva del Acuerdo comentado no se justifica en norma alguna tal posibilidad, a diferencia de lo que ocurre con el destope del límite retributivo para compatibilizar dos puestos en el sector público –uno de ellos, se recuerda, como profesor universitario asociado– posibilidad esta amparada expresamente en la redacción del artículo 7.1 de la LI.

<sup>67</sup> SERRANO GUIRADO (1956, pág. 68).

régimen de incompatibilidades sería el de conseguir la exclusiva dedicación de aquellas al servicio del cargo público, pues tales oficios serían esencialmente políticos, y en el despliegue de sus prerrogativas y competencias actuaría siempre el poder público, que no admitiría propiamente ni transacciones ni un servicio personal fragmentario y parcial, por la dedicación de sus titulares a otras funciones. Por ello, la dedicación debida a la función política excluiría la posibilidad de dedicación a otros empleos públicos o privados, así como las actuaciones encaminadas a la gestión de asuntos o intereses ajenos al servicio público –cuando no opuestos al mismo– máxime cuando la causa de las oportunidades para el ejercicio de estos empleos proviene, precisamente, en muchos casos, de la condición de autoridad que concurre en su titular, y –por tanto– las incompatibilidades de las autoridades vendrían a ser una exigencia del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y ante los poderes públicos<sup>68</sup>. Este parecería ser, *a priori*, el espíritu que –tomando como ejemplo a la Administración del Estado– imbuye el contenido de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos cargos de la Administración General del Estado, cuyo preámbulo señala como objetivo la prevención de situaciones que pudieran originar conflictos de intereses, introduciendo exigencias y cautelas que garanticen que no se van a producir situaciones que pongan en riesgo la objetividad, imparcialidad e independencia del alto cargo, consagrándose al efecto el principio de dedicación exclusiva del alto cargo a su puesto público<sup>69</sup>.

Una breve mirada retrospectiva a la regulación en nuestro país del régimen de incompatibilidades de autoridades y altos cargos nos pone de manifiesto que los consejos de administración de las empresas contratistas fueron el auténtico «caballo de batalla» de su regulación. Los cargos políticos sirvieron tradicionalmente de apetencia durante la Monarquía para obtener los de consejeros de empresas, y para acreditar o incrementar el crédito en el ejercicio de las carreras profesionales, singularmente en la abogacía. Don Miguel Primo de Rivera, como miembro del Directorio Nacional, propuso un decreto a su majestad el rey don Alfonso XIII, sancionándolo este con fecha de 12 de octubre de 1923, sobre prohibición, no solo respecto de los que desempeñaban, sino también de los que desempeñaron en el pasado altos cargos políticos (ministro de la Corona, presidente de la Cámara, consejero de Estado y vocales del Directorio Militar) para pertenecer a los consejos de administración de las compañías, empresas o sociedades que tuvieran contratos con el Estado o que, por la índole de las operaciones a que se dedicasen, tuvieran relación o intervención en algún servicio público. Durante la Segunda República, se dictó un de-

<sup>68</sup> SERRANO GIRADO (1956, págs. 71 y 72).

<sup>69</sup> Este principio de positiviza en el artículo 5 («Dedicación exclusiva al cargo público») de esta ley, que reza del siguiente tenor literal: «Los altos cargos comprendidos en el artículo 3 ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada. Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de las excepciones señaladas en los artículos 9 y 10».

creto de incompatibilidad de cargos políticos con otras actividades políticas y de incapacitación para regir actividades industriales paraestatales o servicios públicos, que vino a modificar el anterior de 1923. En principio, el espíritu de los decretos citados se mantuvo en el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955, suavizándose en cuanto que lo que se previno fueron solo incompatibilidades para el desempeño simultáneo de otras funciones políticas o de las profesionales o mercantiles, con altos cargos políticos, si bien aquellas no incapacitaban para un ejercicio futuro de tales funciones, ni siquiera de manera temporal<sup>70</sup>.

Centrándonos en la actual legislación, merece la pena detenerse en dos datos, que ponen de manifiesto –de un lado– cómo la rigurosidad de la incompatibilidad económica para el empleo público no lo será tanto para el cargo político, y –de otra parte– el ajurídico tratamiento que se da a la participación accionarial de este en determinados tipos de empresas. Comenzando por la incompatibilidad económica, decir que esta es inexistente para el cargo político electo, tal y como se desprende del tenor literal del artículo 5 de la LI (que podría haberse rubricado jocosamente como «¡¡¡vivan las dietas!!!»), que permite compatibilizar el ejercicio de aquel con la retribución de uno solo de los puestos o cargos desempeñados, con todo tipo de dietas, asistencias e indemnizaciones sin límite económico alguno, y –además, y tratándose de cargos electos locales– con la retribución correspondiente al ejercicio de tales cargos cuando lo sea con dedicación parcial fuera de la jornada de su puesto principal<sup>71</sup>. Por lo que atañe a la participación capitalista en determinadas empresas de los altos cargos de la Administración General del Estado, decir que el artículo 6 de la citada Ley 5/2006, de 10 de abril, peca en la materia de igual arbitrariedad que la que rezuma –respecto de los empleados públicos profesionales– el artículo 12.1 de la LI, cabiendo hacerse las siguientes preguntas: ¿a partir de qué porcentaje o importe se verá comprometida la objetividad e imparcialidad del alto cargo político?; ¿son adecuados los límites del 10% y de los 600.000 euros<sup>72</sup>? Podría aplicarse aquí el dicho popular de «consejos doy y para mí no

<sup>70</sup> ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO (1962, págs. 108 y 109).

<sup>71</sup> El artículo 5 de la LI establece lo siguiente: «1. Por excepción, el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño de los cargos electivos siguientes: a) Miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, salvo que perciban retribuciones periódicas por el desempeño de la función o que por las mismas se establezca la incompatibilidad. b) Miembros de las Corporaciones locales, salvo que desempeñen en las mismas cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva. 2. En los supuestos comprendidos en este artículo solo podrá percibirse la retribución correspondiente a una de las dos actividades, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan por la otra. No obstante, en los supuestos de miembros de las Corporaciones locales en la situación de dedicación parcial a que hace referencia el artículo 75.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se podrán percibir retribuciones por tal dedicación, siempre que la desempeñen fuera de su jornada de trabajo en la Administración, y sin superar en ningún caso los límites que con carácter general se establezcan, en su caso (...)».

<sup>72</sup> En lo que aquí interesa, recordar que el citado artículo 6 («Limitaciones patrimoniales en participaciones societarias») de la Ley 5/2006, de 10 de abril, establece lo siguiente: «1. Los titulares de los cargos previstos en el artículo 3 no podrán tener, por sí o junto con su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial, o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas, participaciones directas o indirectas superiores a un diez por ciento en empresas en tanto tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza, con el sector públi-

tengo». Si ya es de por sí grave la incompatibilidad económica impuesta por el legislador al empleado público y el asimétrico tratamiento de tal incompatibilidad respecto del alto cargo político, más lo es aún el que se permita a este tener cualquier tipo de participación accionarial en empresas contratistas, por mínima que sea, lo cual no puede por más que calificarse de escandaloso<sup>73</sup>.

## 8. A MODO DE EPÍLOGO: «ES LA ECONOMÍA, ESTÚPIDO»

Para concluir el presente estudio, tan solo realizar unas breves reflexiones finales sobre la naturaleza estrictamente económica de la incompatibilidad funcional con actividades privadas *a priori* compatibles, así como sobre la naturaleza también económica de la posible o posibles soluciones que pudieran permitir superar este anacronismo. Por ello, se ha utilizado la ya famosa expresión «es la economía, estúpido» –nacida al calor de las campañas electorales estadounidenses– a fin de destacar lo esencial de la situación planteada, de cariz marcadamente económico, y –de paso– poner de manifiesto una falacia, un mito y una contradicción en materia de incompatibilidades económicas<sup>74</sup>.

La falacia vendría de la mano del socorrido argumento del reparto de trabajo, como antes se expuso, como si la sola prohibición de que los servidores públicos puedan simultanear el desempeño de su puesto con una actividad privada funcionalmente compatible creara automáticamente miles de puestos de trabajo, lo cual es totalmente falso –como la realidad, de ahora y entonces, se encarga de demostrar– carácter falaz del argumento que, además, estaría respaldado por algún mal ejemplo normativo que puede encontrarse en alguna legislación autonómica de conflictos de intereses de altos cargos, en la cual –separándose del modelo seguido al efecto respecto de las autoridades y altos cargos de la Administración del Estado– se permite a los altos cargos, a pesar

---

co estatal, autonómico o local, o sean subcontratistas de dichas empresas o que reciban subvenciones provenientes de la Administración General del Estado. 2. En el supuesto de las sociedades anónimas cuyo capital social suscrito supere los 600.000 euros, dicha prohibición afectará a las participaciones patrimoniales que sin llegar a este porcentaje supongan una posición en el capital social de la empresa que pueda condicionar de forma relevante su actuación (...)).

<sup>73</sup> Escandaloso, habría que apostillar aquí, incluso para el Parlamento Europeo. No habría que remontarse muy lejos respecto al caso de un exministro español durante su examen ante aquel para ocupar un puesto en la Comisión, y las poco creíbles explicaciones del candidato sobre una determinada participación accionarial en una concreta empresa.

<sup>74</sup> Poco antes de las elecciones de 1992, James Carville, estratega de la campaña electoral de Bill Clinton, señaló que este debía centrarse sobre cuestiones más relacionadas con la vida cotidiana de los ciudadanos y sus necesidades más inmediatas. Con el fin de mantener la campaña enfocada en un mensaje, Carville pegó un cartel en las oficinas centrales de la campaña con tres puntos escritos: «cambio frente a más de lo mismo»; «la economía, estúpido»; «no olvidar el sistema de salud». Aunque el cartel era solo un recordatorio interno, la frase se convirtió en una especie de eslogan oficioso de la campaña de Clinton, que resultó decisivo para modificar la relación de fuerzas y derrotar a Bush, algo impensable poco antes. Esta frase caló en la cultura política estadounidense y también en la global, expresándose habitualmente precedida de la palabra «es», tratando de destacar lo esencial en determinada situación, habiendo sido utilizada para referirse a otras cuestiones consideradas esenciales, como «¡es el déficit, estúpido!», «¡es la vida, estúpido!», etc.

de su teórica dedicación exclusiva, desempeñar actividades remuneradas de carácter docente o investigador, con un más que generoso límite económico, así como el ejercicio de cargos no remunerados –aunque sí susceptibles de ser indemnizados por gastos (otra vez, «¡¡¡vivan las dietas!!!»)– en entidades no lucrativas, y tolerándose, incluso, el recibir obsequios o donaciones de objetos fungibles o consumibles sin límite de valor y no fungibles hasta un determinado importe<sup>75</sup>. Este contraste normativo respecto de los empleados públicos profesionales, esta auténtica «manga ancha» para con los cargos políticos, transforma en papel mojado los objetivos de dedicación, esfuerzo testimonial de ejemplaridad, solidaridad, moralización y eficacia, predicados en la parte expositiva de la LI, máxime teniendo en cuenta las más que recientes conductas nada ejemplarizantes de la clase política y financiera de nuestro país.

Otro argumento recurrente para fundar un estricto régimen de incompatibilidad en general, y de la económica en particular, es el de acudir al mito de la incompatibilidad absoluta en el Derecho comparado, defendido en sede parlamentaria como dintel del sistema durante la tramitación del proyecto de la LI<sup>76</sup>, aunque –eso sí– obviando que en tales regulaciones se contemplan

<sup>75</sup> Así, el apartado 3 del artículo 10 («Compatibilidad con el ejercicio de actividades públicas») de la Ley de Cantabria 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los conflictos de intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración de Cantabria, establece lo siguiente: «3. Asimismo, el ejercicio de las funciones de un alto cargo será también compatible con el desempeño de actividades docentes o de investigación en centros universitarios, en el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria u otros centros de selección y perfeccionamiento de empleados públicos, o en cualesquiera otros centros de investigación, siempre que tales actividades no supongan menoscabo de la dedicación al cargo. (...) Asimismo, la cuantía de las compensaciones percibidas por la actividad docente o de investigación no podrá en ningún supuesto exceder del treinta por ciento de la correspondiente a su alto cargo». Por su parte, la letra c) de su artículo 11 («Compatibilidad del cargo público con actividades privadas»), reza del siguiente tenor literal: «El ejercicio de un alto cargo será compatible con las siguientes actividades privadas, siempre que con su ejercicio no se comprometa la imparcialidad o independencia del alto cargo en el ejercicio de su función: (...). c) La participación como patrono, representante estatutario o miembro del órgano de gobierno en entidades culturales o benéficas que no tengan ánimo de lucro o fundaciones, siempre que no perciban ningún tipo de retribución o percepción por dicha participación, y sin perjuicio de su derecho a ser reembolsados de los gastos debidamente justificados que el desempeño de su función les ocasione. Las cantidades percibidas por este concepto no podrán exceder de los límites previstos en la normativa sobre impuesto de la renta de las personas físicas para ser consideradas dietas exceptuadas de gravamen». Por último, el apartado 1 de su artículo 18 («Obsequios y donaciones a altos cargos») establece: «1. Todos aquellos obsequios o donaciones que los altos cargos perciban por cualquier causa relacionada con sus competencias o funciones que tengan la naturaleza de no fungibles y superen el valor de doscientos cuarenta (240,00 €), se incorporarán al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria».

<sup>76</sup> En el Debate a la totalidad que tuvo lugar en la Sesión Plenaria núm. 92, de 15 de febrero de 1984, sobre el proyecto de LI (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 92, II Legislatura, año 1984, págs. 4.374 a 4.390), en la intervención para la presentación del proyecto del entonces ministro de la Presidencia, Javier Moscoso del Prado y Muñoz, puede leerse –entre otros extremos– lo siguiente (pág. 4.374): «Un repaso, brevísimo, que haré del Derecho comparado pone de manifiesto que las incompatibilidades están reguladas, de forma similar a como las regula este proyecto de Ley, absolutamente en todos los países de nuestro entorno occidental, y con unos criterios similares a los que se proponen en este proyecto de Ley y en algunos casos incluso más rigurosos. El principio básico general que se suele aplicar en los países occidentales, en los países de nuestro entorno, es el de la prohibición de simultanear dos o más cargos públicos, en algunos casos con alguna excepción. Fundamentalmente la excepción

numerosas excepciones que desbordan la regla de la incompatibilidad<sup>77</sup>, uso y abuso del Derecho comparado como fundamento de un rígido sistema de incompatibilidades en el sector público que suele invocarse a falta de mejor argumento, y es que en materia de incompatibilidades no podía faltar quien dijese que la solución «europea» era la incompatibilidad absoluta, y condenase cualquier desviación de la regla en nombre, precisamente, de esa patente de «europeísmo». Y ello porque, incluso para el caso donde el principio parece más claramente establecido –que es en el Derecho francés– las excepciones son tantas (docencia, médicos y profesionales sanitarios, actividades artísticas, científicas o literarias, actividades autorizadas por tiempo determinado, ciertas profesiones liberales...), que lo importante sería saber si esas excepciones no desvirtúan, en la práctica, el principio, sin que se nos aporte ningún dato sobre la forma y condiciones en que se otorgan las autorizaciones supuestamente temporales, que sería, sin duda, revelador<sup>78</sup>.

A esta falacia del reparto del trabajo y al mito de la incompatibilidad absoluta en el Derecho comparado, como fundamentos recurrentes de aquella, se ha unido recientemente una paradoja, que deriva de la contradicción que supone la puesta en marcha de la política denominada de «envejecimiento activo». Y, así, el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, posibilita la compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación y el trabajo por cuenta propia o ajena para favorecer el alargamiento de la vida activa, reforzar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, y aprovechar en mayor medida los conocimientos y experiencia de estos trabajadores, permitiéndose con ello que aquellos trabajadores que han accedido a la jubilación al alcanzar la edad legal, y que cuenten con largas carreras de cotización, puedan compatibilizar el empleo a tiempo completo o parcial con el cobro del 50% de la pensión, con unas obligaciones de cotización social limitadas, incluidos todos los empleados públicos –y no solo los encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social– sino también los integrados en el de Clases Pasivas del Estado. Resulta cuando menos curioso que el legislador impida a los empleados públicos en activo compatibilizar una actividad privada que no colisione con el servicio público, y –sin embargo– le permita compatibilizar la percepción de la mitad del importe de su pensión de jubilación con la realización de una actividad en el sector privado, en una suerte de situación que podría resumirse con la frase «hasta que la muerte nos separe», de modo que –lo que el legislador no le permite al servidor público en activo, salvo que voluntariamente asuma percibir una menor remuneración pública– sí se le permite una vez jubilado, eso sí (otra vez el recorte presupuestario), siempre que se avenga a percibir tan solo la mitad de su pensión.

---

que suele figurar más en el Derecho comparado, en el Derecho de nuestros países vecinos, es la referente a la enseñanza superior. En algunos casos se suele posibilitar el ejercicio de funciones privadas lucrativas, pero, en todo caso, se incompatibiliza el ejercicio de las funciones privadas cuando tienen algún tipo de relación con la actividad pública del funcionario».

<sup>77</sup> Sobre sistemas comparados de incompatibilidades, sobre todo el francés, y sus numerosas excepciones a la regla general de la compatibilidad, *vid.*, SERRANO GUIRADO (1956, pág. 146); MARTÍNEZ JIMÉNEZ (1982, págs. 140 a 146).

<sup>78</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA (1983, págs. 1.660 a 1.662).

Una vez relacionadas la falacia, el mito y la contradicción concurrentes en nuestro sistema de incompatibilidades, llega la hora de realizar propuestas, y –como casi siempre pueden ofrecerse un abanico de ellas– nos centraremos en tres, que tendrán en común, como se anunció al principio de este estudio, su carácter estrictamente económico. La primera de ellas, tal vez la menos complicada y la más conveniente –tanto para el empleado público como para la Administración– sería la de proceder a la derogación pura y simple de la incompatibilidad económica para el desempeño simultáneo de actividades privadas que no colisionasen con el servicio público, suprimiéndose –por tanto– el actual artículo 16 de la LI. Las ventajas de esta propuesta vendrían de la mano del incremento de las cotizaciones y de los ingresos tributarios derivados del desempeño de las actividades privadas susceptibles de compatibilidad funcional, la única exigible en estrictos términos jurídicos. Una segunda propuesta de solución pasaría por una radicalización legislativa que declarara –sin más, y de una vez por todas– la incompatibilidad absoluta de los empleados públicos, sin excepción funcional ni económica alguna, pero sin desligar el problema de las incompatibilidades del establecimiento de un adecuado nivel retributivo, como unánimemente se ha manifestado la doctrina que se ha ocupado de este tema<sup>79</sup>, y todo ello con la asunción del consiguiente –y también excesivo– coste presupuestario que conllevaría adecuar la política retributiva en el sector público a un régimen de incompatibilidad absoluta para todo tipo de actividades, no faltando al efecto en nuestro país algún que otro ejemplo pretérito<sup>80</sup>. La

<sup>79</sup> SERRANO GUIRADO (1954, pág. 251); SERRANO GUIRADO (1956, págs. 74 y 79); ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO (1962, pág. 94); GONZÁLEZ-HABA GUIRADO (1976, págs. 42, 45 y 49); PORRAS ORUE (1978, pág. 178). Incluso durante la tramitación parlamentaria del proyecto de la LI hubo manifestaciones en tal sentido. Así, en el Debate a la totalidad en la Sesión Plenaria núm. 92, de 15 de febrero de 1984, sobre el proyecto de LI (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 92, II Legislatura, año 1984, págs. 4.374 a 4.390), el diputado Bravo de Laguna Bermúdez, defendiendo una enmienda a la totalidad del proyecto, afirmó lo siguiente: «(...) no cabe hablar seriamente de incompatibilidades si no se resuelve a la vez el tema de las retribuciones (pág. 4.380). (...) Ustedes, y no yo, escribieron hace poco tiempo que había que abordar simultáneamente el tema de las incompatibilidades, tratarlo seriamente, y a la vez, el tema de las remuneraciones del sector público o de los funcionarios públicos; y no está tratado seriamente el tema de las retribuciones. No me dirán que está tratado seriamente, cuando se aumenta a los funcionarios un 6,5 por ciento en los Presupuestos, y que eso es abordar seriamente el problema de las retribuciones, cuando el índice de inflación que ustedes prevén es del 8 por ciento. Por tanto, ese tema no está resuelto. Ustedes están regulando –frente a los criterios que ustedes mismos sostuvieron en sus disposiciones– las incompatibilidades al margen del tema de las retribuciones (pág. 4.385)». Asimismo, en el Dictamen del proyecto de LI de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (continuación), en sesión celebrada el 29 de junio de 1984 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 192, año 1984, II Legislatura, págs. 5.933 a 5.967), el diputado García-Tizón y López, defendiendo las enmiendas de supresión números 115 a 118, dijo lo siguiente (pág. 5.961): «Posiblemente el sistema de incompatibilidad absoluta lo que previamente exige es un sistema adecuado de retribuciones».

<sup>80</sup> Un ejemplo palmario de compensación económica por incompatibilidad sobrevenida lo tenemos a mediados del siglo pasado, en relación con los funcionarios del entonces Cuerpo General de Policía. Promulgado el Decreto-Ley sobre incompatibilidad de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, de 13 de mayo de 1955, se dictó por el Ministerio de la Gobernación la Orden de 7 de noviembre de 1955, prohibiendo a los funcionarios de dicho cuerpo que tuvieran la condición de letrados su actuación como tales en asuntos de índole criminal o administrativa relacionada con el funcionamiento de la Dirección General de Seguridad, y –en tal sentido, y con una finalidad claramente compensatoria– la Ley de 23 de diciembre de 1959, en su artículo 3, declaró que en los Presupuestos Generales del Estado, a partir del de 1960, se consignaría una dotación de 170.820.000 pesetas (1.026.649 € de hace 55 años), para abonar

última de las soluciones propuestas sería, sencilla y llanamente, la de «esconder la cabeza» otros 30 años más, alargándose en el tiempo las consecuencias de una absurda incompatibilidad económica, que solo ha traído consigo más economía sumergida y unas rentas del trabajo opacas, que –por tanto– han impedido el afloramiento de mayores ingresos por cotizaciones sociales e ingresos tributarios. Por eso mismo, hoy más que nunca, en unos tiempos como los que corren, de fuertes restricciones presupuestarias y de unas conductas generalizadas algo más que amorales en nuestra clase política, es necesario volverle a recordar al legislador por dónde ha de pasar la regulación del régimen de incompatibilidades de los empleados públicos: una vez más, «¡¡¡es la economía, estúpido!!!».

## Bibliografía

ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. [1987]: «El régimen jurídico de las incompatibilidades en los contratos de trabajo del sector público», *Documentación Administrativa*, núms. 210-211, Madrid, págs. 227-265.

ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, S. [1962]: «El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 39, Madrid, págs. 93-126.

CRESPO MONTES, L. F. [1971]: «Principios inspiradores de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 141, Madrid, págs. 11-48.

FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M.<sup>a</sup> [1983]: «Las incompatibilidades de los funcionarios: La Ley 20/1982, de 9 de junio», *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, Madrid, págs. 1.651-1.698.

FRUTOS ISABEL, J. M.<sup>a</sup> De [1973]: «Jornada de trabajo y retribución del trabajo en la función pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 71, Madrid, págs. 443-489.

GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.<sup>a</sup> [1976]: «Visión prospectiva de la función pública española», *Documentación Administrativa*, núm. 170, Madrid, págs. 5-61.

HERRERO FONTANA, J. R. [1963]: «La remuneración de los funcionarios públicos», *Documentación Administrativa*, núm. 69, Madrid, págs. 119-153.

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J. E. [1982]: «Las bases del sistema español de incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Documentación Administrativa*, núm. 195, Madrid, págs. 139-169.

MENDOZA OLIVÁN, V. [1964]: «La ordenación de las incompatibilidades en la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 77, Madrid, págs. 51-63.

los devengos complementarios por íntegra dedicación al servicio e incompatibilidad con cualquier otra actividad del personal de los Cuerpos General de Policía y Auxiliar de Oficinas de la Dirección General de Seguridad, dictándose el 27 de noviembre de 1961 una orden por el Ministerio de la Gobernación, interpretativa de dicha ley, en la que se declaraba que a partir de su publicación habían quedado sin valor y efecto cuantas disposiciones de carácter general o particular se dictaron por el ministerio autorizando la compatibilidad del ejercicio del cargo de los funcionarios del Cuerpo General de Policía en servicio activo con las profesiones de abogados y procuradores de los tribunales, por lo que tal personal quedó en absoluto incompatibilizado con el ejercicio de dichas profesiones; ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO (1962, pág. 120).

MESEGUER YEBRA, J. [2007]: *El régimen de las incompatibilidades de los empleados públicos. Análisis práctico de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, recopilación normativa y análisis jurisprudencial, actualizado con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2.ª edición, Barcelona: Bosch.

PIÑAR MAÑAS, J. L. [1986]: «El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación», *Revista de Administración Pública*, núm. 111, Madrid, págs. 345-371.

PORRAS ORUE, P. [1978]: «En torno a una posible reforma de la legislación de funcionarios civiles del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 177, Madrid, págs. 155-181.

SERRANO GUIRADO, E. [1954]: «La Ley de 15 de julio de 1954 sobre situaciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 15, Madrid, págs. 237-260.

– [1956]: «Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios», *Revista de Administración Pública*, núm. 19, Madrid, págs. 59-158.