

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL RECONOCIMIENTO ESPECÍFICO DE COMPATIBILIDAD DE DETERMINADAS ACTIVIDADES PROFESIONALES DE EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia
agllamas@um.es

SUMARIO: I. Grupo normativo regulador del sistema de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas. II.- Principios informadores del sistema español de incompatibilidades. III.- El denominado reconocimiento de compatibilidad de actividades privadas. IV.- El reconocimiento de compatibilidad específica de actividades profesionales correspondientes a arquitectos, ingenieros u otros titulados para cada proyecto o trabajo técnico que requiera licencia o resolución administrativa o visado colegial. V.- Órgano competente para el reconocimiento de compatibilidad específica de actividades profesionales para cada proyecto o trabajo técnico que requiera licencia o resolución administrativa o visado colegial en las corporaciones locales. VI.- Conclusiones.

PALABRAS CLAVE: Empleo público, función pública, funcionarios públicos, régimen de incompatibilidades.

RESUMEN: En este trabajo se describe sumariamente el sistema de fuentes del régimen de incompatibilidades de los empleados públicos. Asimismo, se estudia el reconocimiento de compatibilidad para actividades privadas de los empleados públicos. En particular, se analizan algunas cuestiones legales que suscita el reconocimiento específico de compatibilidad que se regula para determinadas actividades profesionales de empleados públicos que requieran licencia, resolución administrativa o visado colegial.

KEY WORDS: public employment, public duty, civil service.

ABSTRACT: This work gives an overview of the methods governing the regulations against the holding of multiple posts by civil service employees. It also studies the compatibility issues which ensue when private activities are combined with public office. It pays particular attention to analysing the legal questions which arise from the acknowledged conflict of interests when civil servants undertake specific professional activities that require a license, administrative ruling or certificate from a professional body.

I. GRUPO NORMATIVO REGULADOR DEL SISTEMA DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El régimen jurídico de las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas se encuentra en la actualidad regulado por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, siendo de aplicación tanto a los funcionarios, en cualquiera de sus clases, como al personal laboral, “*cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la rela-*

ción de empleo” (art. 2.2). Esta ley estatal fue dictada en cumplimiento del mandato constitucional preceptuado en el art. 103.3 de la Constitución:

"La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

Asimismo, dada la estructura territorial configurada en el bloque de la constitucionalidad (art. 2 y Tit. VIII de la Ley Fundamental y, en su marco, los Estatutos de Autonomía) y el sistema de distribución de competencias, la regulación de la materia de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas es competencia exclusiva del Estado en los **aspectos normativos básicos**, pudiendo las Comunidades Autónomas, que hayan asumido estatutariamente competencias en esta materia, dictar **legislación de desarrollo de las bases estatales**, tal como establece el art. 149. 1. 18ª de la Constitución. En suma, la Ley 53/1984 es una norma estatal, dictada al amparo de los arts. 103.3 y 149.1.18 de la Ley Fundamental y que, por tanto, contiene la normativa básica en la materia (*ex. disposición final 1ª*), resultando de aplicación directa en todo el territorio nacional, pudiendo ser complementada por la legislación autonómica de desarrollo que, en su caso, dicten aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencia en materia de función pública o, para el empleo público local, régimen local.

De *lege ferenda*, el Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOCG, *Congreso de los Diputados*, serie A, nº 94-14, 2 de enero de 2007, pp. 331-367), a pesar de la pretensión expresada en la exposición de motivos de agrupar bajo un mismo cuerpo legal la legislación básica estatal en la materia –“*La dispersión de la legislación básica en varios textos aconsejaba, desde hace tiempo, su refundición en el marco de un modelo coordinado para las políticas de personal*”(p. 336)–, sin embargo, mantiene extramuros del futuro estatuto el régimen de incompatibilidades y, por ende, prolonga la vigencia de la Ley 53/1984, con mínimas modificaciones (*disposición final 3ª*). Ello a pesar, en primer término, de la jurisprudencia constitucional que ha destacado que el régimen de incompatibilidades constituye un aspecto nuclear del art. 103.3 CE (STC 99/1987, f.j. 3º) y, en segundo lugar, de la paradoja confesada por el prelegislador en el mismo preámbulo para justificar una normativa unitaria, al destacar precisamente que el régimen de incompatibilidades viene “*siendo de aplicación común al personal estatutario y al laboral*” (p. 332).

El ámbito de aplicación de la Ley 53/1984 alcanza a todos los empleados públicos dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas territoriales (Administración General del Estado, Administraciones autonómicas, Administraciones locales) y de los organismos públicos de ellas dependientes (Organismo Autónomo, Entidades Públicas Empresariales, otras Entidades de Derecho Público, etc.) Dentro de esta concepción, propia de la distribución constitucional de competencias, el artículo 1º de la Ley 53/1984 define su ámbito a través del concepto legal específico de "sector

público", considerándose, a los efectos de la Ley, como **"actividad en el sector público"**, *"la desarrollada por los miembros electivos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las **Corporaciones Locales**, por los altos cargos y restante personal de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia, y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes, entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras de la Seguridad Social en la prestación sanitaria"*.

Por lo que se refiere al ámbito de las Administraciones Locales, la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que *"los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18ª de la Constitución"*. Asimismo, aunque sin carácter básico (ex. STC 385/1993), el art. 145 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, dispone que:

"El régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Administración local es el establecido con carácter general para la función pública en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y en las normas que se dicten por el Estado para su aplicación a los funcionarios de la Administración local".

Al margen de la Ley 53/1984, el Estado no ha dictado ninguna norma en materia de incompatibilidades específica para el ámbito local, pues el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes **excluye expresamente de su ámbito de aplicación al personal al servicio de las Corporaciones Locales** (art. 1):

*"El ámbito de aplicación de este Real Decreto es el determinado en el artículo segundo de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, a **excepción del personal** de las Fuerzas Armadas a que se refiere la disposición adicional quinta de la citada Ley y del **que desempeñe, como única o principal, una actividad pública al servicio de una Comunidad Autónoma o Corporación Local"**.*

Asimismo, por lo que se refiere al antiguo Reglamento de funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, si bien sólo parcialmente ha sido derogado de forma expresa (fundamentalmente, los preceptos referentes al régimen jurídico de los funcionarios con habilitación nacional), no obstante, gran parte de su articulado resulta de incompatible aplicación con el régimen consagrado por la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local y por el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y, en definitiva, por la legislación básica de funcionarios. Además, el Gobierno no ha procedido a actualizar y acomodar, en el plazo fijado por la disposición final primera de la Ley

Básica de Régimen Local el citado Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, que no resulta de aplicación en materia de incompatibilidades.

Por último, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no ha dictado normativa de desarrollo de las bases estatales en materia de incompatibilidades que sea de aplicación a las Corporaciones Locales. Así, en un primer momento, la Ley de la Asamblea Regional 3/1986, de 19 de marzo, para la regulación de la Función Pública de la Región, circunscribió su ámbito de aplicación a la regulación de la función pública de la Administración regional, tal como sigue haciendo el vigente Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región. Por lo que respecta al régimen de incompatibilidades el art. 79 dispone:

"1. Al personal al servicio de la Administración Regional y de sus empresas públicas e instituciones se aplicará el régimen de incompatibilidades, de acuerdo con las normas básicas contenidas en la Ley estatal 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

2. Corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el desarrollo por vía reglamentaria del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Regional".

II. PRINCIPIOS INFORMADORES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE INCOMPATIBILIDADES

El mandato contenido en el art. 103.3 de la Constitución, la legislación de incompatibilidades dictada en su cumplimiento, así como los sistemas afines existentes en países de nuestro entorno, responden, en último término, a la preservación del interés general, encarnado por la Administración Pública. En este sentido, con el establecimiento de un sistema legal de incompatibilidades para los empleados públicos se persigue, en primer lugar, la independencia y neutralidad de éstos. El empleado público para "*el fiel desempeño de la función o cargo*", tal como sigue prescribiendo el art. 76 de la parcialmente vigente Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Texto articulado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero), ha de ostentar una posición neutral e imparcial, que ha de estar informada por los principios constitucionales de objetividad, eficacia, sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE) e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Con todo ello, se pretende la mejor salvaguardia de los intereses públicos, impidiendo que los funcionarios puedan actuar en la gestión de los intereses generales mediatizados o influidos por intereses particulares derivados de una segunda actividad profesional. Como ha destacado la jurisprudencia constitucional: *«las incompatibilidades de los funcionarios públicos tienden a garantizar su objetividad de actuación, en evitación de relaciones de dependencia perturbadoras, así como su eficacia, procurando la máxima dedicación a las funciones propias de su empleo o cargo, características aquélla y ésta predicables constitucionalmente*

de la actividad de las Administraciones públicas y, por tanto, exigible también de sus servidores (art. 103 CE)» (STC 73/1997). A estos efectos, la Ley 53/1984 se vertebra sobre la formulación de varias reglas generales que, en su caso, admiten determinadas excepciones, modulaciones o limitaciones:

- a) La Ley establece la incompatibilidad de los empleados públicos con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pudiera impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia (art. 1.3).
- b) Se preceptúa la incompatibilidad para los empleados públicos de su puesto de trabajo 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 (art. 1.1).
- c) Asimismo, es incompatible el desempeño de un puesto público con la percepción de la pensión de jubilación o retiro por Derechos Pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio (art. 3.2).
- d) El personal público incluido en el ámbito de aplicación de la Ley, para el ejercicio de una segunda actividad en el sector público o para el ejercicio de actividades privadas, deberá solicitar siempre la correspondiente “*autorización*” o “*reconocimiento*” de compatibilidad (arts. 3.1, 4, 5, 6, 14), salvo que se trate de las actividades privadas consideradas “*exceptuadas*” (art. 19).

Así pues, el régimen legal español se basa en un sistema mixto de **incompatibilidades absolutas** (en las que no cabe dispensa por la autoridad administrativa competente para el ejercicio de un segundo puesto de trabajo), de **incompatibilidades relativas** (en las que, por contra, la autoridad competente, a instancia del interesado, puede autorizar la compatibilidad de otras tareas en el sector público) y de **ejercicio de derechos preexistentes** –actividades laborales, profesionales y empresariales– **sometidos a previo reconocimiento por la Administración** (en los que el ejercicio de la actividad privada, que trae causa de derechos fundamentales, arts. 35, 36 y 38 CE, se condiciona a la constatación por la autoridad competente de la inexistencia de conflictos de intereses con la función pública: el *reconocimiento de compatibilidad*).

Por lo que respecta a la categoría de las **incompatibilidades absolutas**, en ellas se encuadra, en primer lugar, la prohibición contenida en el art. 1.3 de la Ley de compatibilizar el puesto público “*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*”. Se trata de una prohibición teleológica, finalista o de resultado: su objeto es impedir que el empleado público, a) incumpla sus deberes, b) comprometa su imparcialidad e independencia. Vamos, pues, a analizar separadamente estos dos elementos que integran la prohibición absoluta de compatibilidad del art. 1.3 de la Ley.

En primer lugar, el incumplimiento de los deberes del funcionario o empleado público. En este sentido, no se permite el desempeño de otra actividad, pública o priva-

da, que afecte al correcto cumplimiento de los deberes funcionariales, tanto genéricos como singulares del puesto de trabajo, que se contienen en la legislación vigente. Así, entre los deberes genéricos, a modo de ejemplo, es incompatible cualquier actividad que impida el cumplimiento de la jornada de trabajo, que menoscabe los deberes de obediencia jerárquica o de objetividad, etc. En todo caso, la apreciación de estas circunstancias requiere una previa labor de constatación por el órgano competente para autorizar la compatibilidad.

En segundo lugar, el menoscabo de la imparcialidad e independencia del empleado público afecta principalmente al desempeño de actividades privadas y, en particular, a aquellas relacionadas con la función que realiza en el sector público. En este sentido, los órganos con competencia para reconocer la compatibilidad han de velar por la prevalencia de los intereses públicos y ponderar con extrema cautela aquellas actividades que constituyan zonas mixtas de confluencia de intereses contrapuestos públicos y privados.

Asimismo, dentro de la categoría de las incompatibilidades absolutas ha de encuadrarse la prohibición de compatibilizar el desempeño de un puesto público con la percepción de pensión de jubilación o retiro por Derechos Pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio. Incompatibilidad esta que, dicho tangencialmente, tiene una atípica excepción, en el peculiar marco de la función pública docente universitaria, merced a la figura del "profesor emérito". Excepción que se justifica, cabalmente, por razones de utilidad pública habida cuenta que muchos Catedráticos en edad de jubilación legal, paradójicamente, llegan al cenit de la madurez intelectual que junto a la experiencia acumulada permiten rentabilizar su trabajo, fundamentalmente, en labores de investigación, impartición de cursos de doctorado y de formación de jóvenes profesores.

En la categoría de las **incompatibilidades relativas** –aquellas que pueden removerse mediante autorización expresa de compatibilidad emanada por el órgano competente– se incluyen, principalmente, **los supuestos de desempeño de dos actividades en el sector público**. Si bien, la regla general es la incompatibilidad de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público (art. 1.1), se admite expresamente la excepción de esta prohibición mediante resolución expresa –la llamada **“autorización de compatibilidad”**– en determinados supuestos previstos por la Ley (arts. 4, 5 y 6) o habilitados por la Ley (art. 3.1). En este sentido, se ha manifestado claramente el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, entre las que cabe destacar la STS de 10 de marzo de 1992 (Sala 3º, Sección 7º), en la que se interpreta que *"tanto en uno como en el otro caso, el de las actividades públicas y el de las privadas, el principio de incompatibilidad o el de compatibilidad no se establecen de modo absoluto, sino que se modulan con una serie de excepciones, en las que se aprecia la valoración de la mayor o menor posibilidad de una interferencia o perturbación del servicio"*.

III. EL DENOMINADO RECONOCIMIENTO DE COMPATIBILIDAD DE ACTIVIDADES PRIVADAS

De especial interés, a los efectos de este estudio, resulta la tercera categoría: **el ejercicio de derechos preexistentes** –actividades laborales, profesionales y empresariales– **sometidos a previo reconocimiento por la Administración** (en los que el ejercicio de la actividad privada se condiciona a la constatación por la autoridad competente de la inexistencia de conflictos de intereses con la función pública: el denominado reconocimiento de compatibilidad).

El legislador básico al regular el ejercicio de “*Actividades Privadas*”, rúbrica precisamente del cap. IV de la Ley 53/1984, parte de la preexistencia de derechos fundamentales, reconocidos constitucionalmente (*ex. arts. 35, 36 y 38 CE*) y, en consecuencia, circunscribe la actuación administrativa a un acto de “**reconocimiento de compatibilidad**” del ejercicio de dichos derechos preexistentes –actividades laborales, profesionales y empresariales–, cuyo fin es constatar que no existe colusión, ni conflicto de intereses que pudiera impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia. Como dispone el art. 14 Ley 53/1984, “*El ejercicio de actividades profesionales laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad*”.

La Ley configura un régimen de “reconocimiento” de compatibilidad en el caso de actividades privadas, bien diferente del régimen de “autorización” de compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público. Mientras que en el ámbito del sector público, el empleado no tiene un derecho subjetivo a compatibilizar un segundo puesto de trabajo y, en consecuencia, la Ley establece una prohibición general en este sentido. Por el contrario, en el ámbito privado el ordenamiento jurídico, con rango incluso constitucional, configura y atribuye un conjunto de derechos subjetivos y, en consecuencia, la Ley se circunscribe a garantizar que el concreto ejercicio de esos derechos de raigambre constitucional del empleado público no entre en colisión ni menoscabe el ámbito de la función pública.

Estamos, pues, en presencia de la actualización de la clásica distinción dentro de la actividad autorizante de la Administración Pública (*cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, II, 9ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 135 y ss.*) Por una parte, la postura dogmática del prof. RANELLETTI, para quien debe partirse de la preexistencia de un derecho atribuido normativamente al particular cuyo ejercicio se condiciona a un acto administrativo de remoción con el cual se constata que dicho ejercicio no afecta el interés general, por lo que la intervención administrativa tendría un efecto meramente declarativo.

Desde otro planteamiento doctrinal, el prof. OTTO MAYER consideraba que la licencia administrativa encuentra su fundamento en la existencia de prohibiciones relativas establecidas normativamente que podrían ser excepcionadas a solicitud del particular siempre que dicha medida no implique una alteración del orden público. En consecuencia, según esta segunda posición, el particular no es titular de un derecho pre-

existente por cuanto su conducta se encuentra inicialmente prohibida, por lo que, en la medida que la Administración Pública puede excepcionar dicha prohibición, la licencia a través de la cual adopta dicha decisión tiene carácter constitutivo.

Pues bien, la vigente Ley de Incompatibilidades ha recurrido a estas dos técnicas al configurar la actividad autorizante a los empleados públicos de una segunda actividad. Para actividades dentro del sector público se establece un sistema de autorización en el sentido propugnado por OTTO MAYER; esto es, se regula una prohibición relativa de una segunda actividad o desempeño de puesto de trabajo, que puede autorizarse, en los supuestos y condiciones legalmente establecidos, mediante un acto expreso de naturaleza constitutiva del derecho favorable al empleado público. En cambio, para actividades privadas la Ley opta por un sistema de reconocimiento más afín a la tesis doctrinal postulada por RANELLETTI; esto es, se parte de la preexistencia de derechos subjetivos *ex constitutione* de los empleados públicos cuyo ejercicio no menoscabe la función pública y los intereses generales, en cuya garantía se dispone un acto reglado de reconocimiento por el cual la Administración constata dicha condición en salvaguarda de lo público.

Precisamente, para garantizar que el ejercicio de actividades privadas por los empleados públicos no altera las funciones públicas y los intereses generales en lo tocante al puesto de trabajo desempeñado en el sector público, la Ley establece expresamente un conjunto de principios y de actividades que reglan, en sentido negativo, la actividad de reconocimiento de compatibilidad al prohibirla en todo caso. De tal modo, que concurriendo dichos presupuestos fácticos la autoridad competente está obligada a desestimar cualquier solicitud de compatibilidad. Este es el sentido del principio general preceptuado en el art. 1.3 y que reitera el art. 11:

*“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, 3, de la presente Ley, el personal comprendido en su ámbito de aplicación no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares **que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado**”.*

Con el mismo sentido, el art. 12 establece las actividades privadas que, en todo caso, son incompatibles para los empleados públicos y, en consecuencia, no cabe el reconocimiento de compatibilidad:

“a) El desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares, en los asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público.

Se incluyen en especial en esta incompatibilidad las actividades profesionales prestadas a personas a quienes se esté obligado a atender en el desempeño del puesto público.

b) La pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado.

c) El desempeño, por sí o persona interpuesta, de cargos de todo orden en Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.

d) La participación superior al 10 por 100 en el capital de las Empresas o Sociedades a que se refiere el párrafo anterior”.

Además, la Ley se preocupa por reglar los criterios de reconocimiento de compatibilidad con actividades privadas en función de la dedicación y jornada laboral –*las actividades privadas que correspondan a puestos de trabajo que requieran la presencia efectiva del interesado durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal ordinaria de trabajo en las Administraciones Públicas sólo podrán autorizarse cuando la actividad pública sea una de las enunciadas en esta Ley como de prestación a tiempo parcial (art. 12.2); la prohibición de autorizar la compatibilidad de puestos de trabajo que tengan asignados determinados complementos retributivos (art. 16) y, asimismo, los reconocimientos de compatibilidad no podrán modificar la jornada de trabajo y horario del interesado y quedarán automáticamente sin efecto en caso de cambio de puesto en el sector público (art. 14, apdo. 3)–, de tal modo que el reconocimiento de compatibilidad se limitará a la comprobación del cumplimiento de los parámetros legales.*

Asimismo, para completar la regulación legal el art. 11 habilita al Gobierno, por Real Decreto, *para determinar, con carácter general, las funciones, puestos o colectivos del sector público, incompatibles con determinadas profesiones o actividades privadas, que puedan comprometer la imparcialidad o independencia del personal de que se trate, impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de su deberes o perjudicar los intereses generales.* En este sentido, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, desarrolla en su art. 11 la remisión legal.

IV. EL RECONOCIMIENTO DE COMPATIBILIDAD ESPECÍFICA DE ACTIVIDADES PROFESIONALES CORRESPONDIENTES A ARQUITECTOS, INGENIEROS U OTROS TITULADOS PARA CADA PROYECTO O TRABAJO TÉCNICO QUE REQUIERA LICENCIA O RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA O VISADO COLEGIAL

El Real Decreto 598/1985, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, contiene una norma específica con relación al procedimiento de reconocimiento de compatibilidad de actividades profesionales correspondientes a Arquitectos, Ingenieros u otros titulados, que *deberá completarse con otro específico para cada proyecto o trabajo técnico que requiera licencia o resolución administrativa o visado colegial. En este último caso la resolución deberá dictarse en el plazo de un mes, sin que sea necesaria propuesta por parte del Departamento afectado* (art. 12). Sin embargo, es relevante destacar que en el ámbito de aplicación del Real Decreto 598/1985 se exceptiona expresamente al personal ***que desempeñe, como única o principal, una actividad pública al servicio de una Comunidad Autónoma o Corporación Local*** (art. 1).

La jurisprudencia ha tenido ocasión de interpretar la legalidad y el ámbito de aplicación de esta norma del Real Decreto 598/1985, impugnada en diversas ocasiones, incluso por asociaciones o colegios profesionales, y, en algún caso, mediante el recurso directo contra reglamentos. No obstante, el TS viene sosteniendo la legalidad de los preceptos impugnados y, especialmente, en lo que aquí interesa, de los arts. 11.7 y 12 del Reglamento estatal de Incompatibilidades, si bien presuponiendo el estricto ámbito de aplicación circunscrito a los empleados públicos de la Administración Estatal.

En primer lugar, hay que mencionar la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 21 de octubre de 1986 (RJ 1986/5498), recaída en recurso directo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales contra Real Decreto 598/1985, que sienta la legalidad del art. 12 al dejar incólume el principio proclamado en el art. 1 apdo. 3 de la Ley y por no afectar al núcleo esencial del sistema de incompatibilidades regulado en la Ley 53/84, asegurando la efectividad de aquéllas cuando se trate de actividades profesionales relacionadas con la Administración:

“Se impugna también, con carácter subsidiario, el art. 12 del Real Decreto 598/85 por entender la Corporación actora que es ilegal la exigencia de un reconocimiento específico de compatibilidad, en primer lugar, porque viola los arts. 14 y 15 de la Ley 53/1984, de los cuales se desprende claramente que el reconocimiento de compatibilidad es único y con ese único reconocimiento -se sigue argumentando- está el funcionario habilitado para el ejercicio de la actividad autorizada sin necesidad de ningún otro acto posterior; y, en segundo lugar, porque al establecerse esa limitación solamente para los profesionales de la Arquitectura e Ingeniería se infringe, respecto a cualesquiera otros, el principio de igualdad ante la Ley.

Pues bien, a juicio de la Sala, ninguno de estos argumentos puede tener acogida.

El primero, porque el previo reconocimiento de compatibilidad para el ejercicio de actividades profesionales fuera de las Administraciones Públicas (art. 14 de la Ley) y la prohibición de invocar o hacer uso de la condición pública para el ejercicio de tales actividades (art. 15 de la misma) no resultan vulnerados por el establecimiento de un mecanismo complementario de control que tiene por objeto asegurar que cuando se trata de trabajos profesionales que han de surtir efectos en la esfera administrativa -proyectos o trabajos técnicos que requieran licencia, resolución administrativa o visado colegial- quede en todo caso incólume el principio proclamado en el art. 1.º3 de la Ley 53/1984 y desarrollado en el art. 11.1 de ésta y en el art. 11 del propio Real Decreto 598/85.

El reconocimiento específico de compatibilidad previsto en el art. 12 es fruto de la habilitación concedida al Gobierno en la disposición adicional sexta de la Ley 53/1984 para dictar las normas precisas para su ejecución, no altera el sistema de incompatibilidades diseñado en dicha Ley y constituye un complemento necesario para asegurar la efectividad de éstas cuando se trata de trabajos profesionales relacionados con la actividad administrativa, efectividad que difícilmente podría asegurarse a través del mero reconocimiento de compatibilidad general regulado en el art. 14 de la Ley.

Tampoco puede sostenerse que el tan repetido art. 12 discrimina a los profesionales de la Ingeniería y Arquitectura respecto a los restantes profesionales porque el ámbito de aplicación de este artículo se extiende no sólo a aquéllos sino a cualesquiera otros titulados como claramente resulta de su texto, por lo que cuando se dan alguno de los supuestos previstos en este artículo el funcionario Arquitecto, Ingeniero o que esté en posesión de cualquier otro título académico deberá obtener el previo reconocimiento específico de compatibilidad antes de asumir cualquier trabajo profesional de carácter privado” (f.j. 3º).

Dicha doctrina se matiza y completa en la muy destacada STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 18 de diciembre de 1986, recaída en recurso directo interpuesto por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, contra Real Decreto 598/1985 (RJ 1986/7477), que considera como una actividad **estrictamente reglada** el reconocimiento específico de compatibilidad que establece el art. 12, reconociendo expresamente la **responsabilidad patrimonial** en que incurriría la Administración por la **denegación arbitraria** o la **dilación injustificada** de dicho reconocimiento:

“Tampoco puede sostenerse que somete el ejercicio profesional, en cada caso concreto, a una decisión administrativa de carácter discrecional,

porque además de venir su ámbito delimitado, la potestad que atribuye a la Administración es estrictamente reglada. El reconocimiento específico de compatibilidad previsto en el artículo 12 únicamente podrá denegarse si queda debidamente acreditado que el proyecto o trabajo técnico de que se trate no puede ser asumido por encontrarse incurso el peticionario en alguna de las incompatibilidades legal o reglamentariamente previstas, corriendo la Administración, si no fuera así, con la responsabilidad patrimonial subsiguiente por los posibles perjuicios sufridos por el peticionario a consecuencia del ilegal proceder de aquélla, tanto en el caso de que el reconocimiento fuere denegado arbitrariamente como si su otorgamiento tiene lugar tardíamente, es decir, transcurrido el plazo de un mes señalado en el precepto que analizamos, en el que la Administración deberá resolver sin necesidad de propuesta del Departamento afectado, plazo que trata de conjugar el interés particular del funcionario en obtener una pronta respuesta y el interés general que demanda disponer del tiempo necesario para efectuar un control eficaz” (f.j. 4º).

En parecidos términos se pronuncia el TS en sentencias posteriores que, en buena medida se remiten a la doctrina anterior, añadiendo alguna puntualización. Así, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 1 de octubre de 1991 (RJ 1991/7565), recaída en recurso directo interpuesto por la Federación de Asociaciones de Arquitectos Funcionarios de la Administración, contra los arts. 11.7 y 12 del Real Decreto 598/1985.

“En cuanto a la impugnación del art. 12 del Decreto, que impone un control específico de las actividades privadas, que complete el reconocimiento general de compatibilidad, el tema fue también objeto de las sentencias de este Tribunal antes citadas, que lo declararon válido, por conformarse a la Ley de Incompatibilidades, en cuanto necesario para dejar incólume el principio proclamado en el art. 1 p. 3 de la Ley; y por no afectar al núcleo esencial del sistema de incompatibilidades regulado en la Ley 53/84, asegurando la efectividad de aquéllas cuando se trate de actividades profesionales relacionadas con la Administración; efectividad que difícilmente podría asegurarse a través del reconocimiento de compatibilidad general del art. 14 de la Ley. Frente a cuyos argumentos el actor ahora aduce que carece de justificación el control adicional, en cuanto que se impone precisamente para actividades ya sujetas a fiscalización administrativa -licencia o autorización o visado colegial-. Pero son escasamente consistentes esas alegaciones, porque la finalidad específica de las intervenciones administrativas y colegial que se citan, no es la misma que persigue el control adicional discutido, y porque los órganos que la ejercen carecen de competencia para declarar sobre compatibilidad, conforme al art. 14 de la Ley 53/84. Sin que quepa extraer conclusiones invalidantes del hecho de que junto a las autorizaciones admi-

nistrativas, se cite al visado colegial, pues ello no supone establecer una equiparación de efectos o naturaleza entre éste y aquéllos, sino meramente citar un criterio para acotar la zona de trabajos del Arquitecto-funcionario en que la autorización general de compatibilidad, deba completarse con otra específica, para garantizar la imparcialidad del funcionario y la efectividad del cumplimiento de sus deberes funcionariales.

Por último y con referencia a la imputación de discriminación y no reparabilidad del daño que, en su caso, pueda derivarse del ejercicio indebido del control específico debe reiterarse lo que respecto de la igualdad antes se dijo, en relación al art. 11 p. 7 del Decreto, y que se expusieron con mayor amplitud en la S. 18-12-1986; y en orden a la reparabilidad del daño que es clara la susceptibilidad de concreción de los posibles prejuicios dimanantes de una arbitraria denegación específica de compatibilidad, y la posibilidad de su encuadramiento en el cauce reparador marcado por el art. 40 de la Ley del Régimen Jurídico, y demás concordantes que regulan la responsabilidad de la Administración, según también se expone en la sentencia de este Tribunal a que se ha hecho alusión”.

En el mismo sentido, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recaída en recurso indirecto, de 21 de junio de 1993 (RJ 1993/5132):

“Sostiene el apelante que el reconocimiento específico de compatibilidad exigido por el art. 12 del Real Decreto 598/1985, supone la exclusión de determinados profesionales de su actividad, toda vez que si antes de aceptar un trabajo o proyecto tienen que solicitar dicho reconocimiento específico de compatibilidad y esperar un mes, aunque lo normal es que el reconocimiento no se produzca en ese plazo, resulta que, estos profesionales quedan, por de pronto, excluidos de aquellas actividades de carácter urgente, y, a la larga, de cualquier otra actividad pues el plazo de un mes es demasiado corto para que la Administración resuelva sobre el reconocimiento de la compatibilidad, introduciéndose así una discriminación no sólo respecto a quienes no ejercen una actividad pública, sino también respecto a quienes ejercen ésta en otras Administraciones más flexibles y rápidas a la hora de efectuar tales reconocimientos, añadiendo que, en definitiva, el citado precepto reglamentario desvirtúa el sistema general previsto en la Ley y, por tanto, no sólo no desarrolla el núcleo esencial de la institución, ni constituye el complemento indispensable de su regulación, sino que la desvirtúa, introduciendo un elemento extraño y ajeno a la propia naturaleza de la institución.

La impugnación del art. 12 del mencionado Real Decreto, que impone un control específico de las actividades privadas, que complete el reconocimiento general de compatibilidad, ha sido objeto de las Sentencias de este Tribunal de 21 octubre y 18 diciembre 1986 y 1-10-1991, que lo han declarado válido por conformarse a la Ley de Incompatibilidades, en

*cuanto necesario para dejar incólume el principio proclamado por el art. 1.3 de la Ley, y por no afectar al núcleo esencial del sistema de incompatibilidades regulado en la Ley 53/1984, asegurando la efectividad de las mismas cuando se trate de actividades profesionales relacionadas con la Administración, efectividad que difícilmente podría asegurarse a través del reconocimiento de compatibilidad general del art. 14 de la Ley. En cuanto a la imputación de discriminación, no puede plantearse tal alegación respecto de los profesionales no funcionarios, a los que obviamente no es de aplicación el régimen de incompatibilidades de los funcionarios: no existe pues término válido de comparación. Y respecto de otros funcionarios, no existe discriminación, pues, como declara la citada S. 18-12-1986, concurriendo los supuestos de hecho previstos en el art. 12, la necesidad de completar el reconocimiento general de compatibilidad con otro específico obliga a todos los posibles destinatarios de aquél (Arquitectos, Ingenieros y otros titulados). Por lo demás, en la misma sentencia se declara y ha de reiterarse aquí, que el plazo de un mes establecido en el precepto reglamentario que analizamos, trata de conjugar el interés particular del funcionario en obtener una pronta respuesta y el interés general que demanda disponer del tiempo necesario para efectuar un control eficaz. **Tanto en el caso de que el reconocimiento fuera denegado arbitrariamente como si su otorgamiento tiene lugar transcurrido dicho plazo de un mes, la Administración correrá con la responsabilidad patrimonial subsiguiente por los posibles perjuicios sufridos por el petionario a consecuencia de ilegal proceder de aquélla, pero esta posibilidad de reconocimiento tardío no cabe atribuirla al precepto en cuestión, desvaneciéndose así también la discriminación que se pretende apoyar en tal eventualidad**". (f.j. 2º).*

Con idéntico alcance y en parecidos términos SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de marzo 1990 (RJ 1990/1943), de 3 de febrero de 1992 (RJ 1992/926) y 22 de abril de 1993 (RJ 1993/2852).

En un concreto supuesto, el Tribunal Supremo se ha planteado la extensión de este régimen a funcionarios ajenos a la Administración General del Estado, en concreto, a funcionarios autonómicos, interpretando la aplicabilidad de los citados preceptos del Real Decreto 598/1985 a dicho ámbito, con una argumentación poco convincente, que ni tan siquiera invoca la cláusula de suplencia del Derecho Estatal *ex. art. 149.3 CE*. En este sentido, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 19 de enero de 1996, recaída en recurso extraordinario de revisión (RJ 1996/770):

“Hemos de partir, para una adecuada solución, de lo prevenido en la disposición adicional sexta de la Ley 53/1984 de Incompatibilidades, que habilita al Gobierno y a los Organos competentes de las Comunidades Autónomas para dictar las normas de ejecución de dicha Ley, «asegurando la necesaria coordinación y uniformidad de criterios y procedimientos», de tal suerte que en tanto las Comunidades Autónomas no ha-

*gan uso de la habilitación reglamentaria citada en la que, sin perjuicio de la exigible uniformidad y coordinación con la Administración estatal, puedan contenerse singularidades de régimen que hagan inaplicables las restricciones o limitaciones, la aplicación por aquellas Administraciones, caso por caso, es decir la praxis administrativa dirigida a la aplicación de criterios uniformes y a evitar disparidades con el régimen de la Administración del Estado, permite que trasladen al régimen de reconocimiento de compatibilidad con actividades profesionales privadas la limitación del apartado 7 del artículo 11, en cuanto impide que la coincidencia horaria con actividades de dirección de otra u otras semejantes puedan menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes funcionariales o perjudicar los intereses generales (artículo 11.2 de la Ley 53/1984); y lo mismo acontece con el artículo 12, que exige un reconocimiento específico de compatibilidad para cada proyecto o trabajo técnico necesitado de licencia administrativa o visado colegial, pues sólo la comprobación casuística de tales proyectos o trabajos, que se sujeta a garantías y plazos, podrá asegurar la finalidad de evitar que quede comprometida la imparcialidad del funcionario, propósito también perseguido por el legislador en el mencionado artículo 11.2 de la Ley 53/1984. De ello se colige que el artículo 1.º del Real Decreto 598/1985 no tanto significa una exclusión tajante e incondicionada del ámbito de aplicación de la norma, cuanto **la reserva a las Comunidades Autónomas de un espacio normativo en el que ejerciten sus potestades de regulación con las singularidades que estimen oportunas, pero que siempre deberán ir encaminadas al logro de las finalidades expuestas, dado que la Ley 53/1984 cumple el mandato del artículo 149.1.18.ª de la Constitución** y como expresa en su preámbulo «La operatividad de un régimen general de incompatibilidades exige, como lo hace la Ley, un planteamiento uniforme entre las distintas Administraciones Públicas que garantice además a los interesados un tratamiento común entre ellas (debe querer decir ante ellas)».*

Ha de concluirse, pues, en la corrección jurídica de la tesis mantenida por la sentencia impugnada, al hacer extensiva al Arquitecto señor H. M., la aplicación de las restricciones o limitaciones reglamentarias de las que aquél vino a discrepar, por lo que el reconocimiento de compatibilidad con su actividad privada como Arquitecto ha de ser efectuado en los términos en que fue acordado por las Resoluciones de la Dirección General de la Función Pública que la Sala de instancia confirmó como ajustadas a Derecho, lo que conduce a la desestimación del recurso de revisión” (f.j. 4º).

Sin embargo, la superior doctrina constitucional ha establecido con mucho mayor rigor y precisión –y con el alcance propio de las sentencias del Tribunal Constitucional, ex. art. 164 CE, LOTC y art. 5 LOPJ–, la distribución de competencias normativas sobre el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Admi-

nistraciones Públicas, **declarando expresamente la ausencia de carácter básico del Real Decreto 598/1985 y, por tanto, el desplazamiento del mismo por la normativa de desarrollo de las CCAA.** En particular, la STC 172/1996 (Pleno), de 31 de octubre de 1996, que resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Estado frente al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Decreto 307/1985, de 31 octubre, sobre Normas y procedimiento para la aplicación de las incompatibilidades al personal sanitario al servicio de la Generalidad, enfatiza la anterior conclusión:

“Ahora bien, en la articulación de las bases y de su desarrollo, como esquema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas aquí y en otros lugares, el sentido y alcance de aquéllas ha de ser obtenido mediante los criterios o técnicas hermenéuticas propias de la lógica jurídica, atendiendo por supuesto a su función y a su finalidad, sin quedarse en la superficie literal del texto. Por otra parte, el desarrollo implica de suyo no sólo un complemento más detallado de lo que sea genérico sino también de lo específico, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada sector o de cada Administración (f.j. 1º).

(...)

Ciertamente, esa técnica de articulación competencial construida sobre la distinción entre lo básico y su desarrollo, en una determinada materia, exige ante todo, con carácter primordial, el absoluto respeto de lo primero por parte de lo segundo. El legislador autonómico, en otras palabras, debe en tales supuestos respetar escrupulosamente las normas básicas dictadas por el Estado. Ahora bien, ese respeto no significa reverencia a lo literal, pues también en el caso de las normas básicas ha de extraerse su sentido y alcance del contexto sistemático y de su finalidad. Esto que es así para el Juez, es válido también para el legislador. En definitiva, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar la legislación básica en función de sus características y, entre ellas, la estructura de sus propias Administraciones y el diseño de la función pública que las sirvan, así como la materia o sector de la actividad administrativa donde se producen (f.j. 3º).

(...)

la norma que en todo momento orienta este debate constitucional desde su principio es y no puede ser otra que la Ley 53/1984, donde se contienen las normas básicas para la materia, única referencia válida. El Real Decreto 598/1985 no participa de aquella consideración y, por tanto, carece de virtualidad para condicionar el desarrollo legislativo o reglamentario autonómico” (f.j. 4º).

En suma, la doctrina del Tribunal Constitucional habilita plenamente a las CCAA, en ejercicio de los títulos competenciales asumidos en los respectivos Estatutos de Autonomía, a dictar normas (leyes y reglamentos) de desarrollo del régimen de

incompatibilidades contenido en la legislación estatal básica con relación a sus empleados públicos autonómicos y, en su caso, de las entidades locales en el ámbito de su territorio, sin que el Real Decreto 598/1985 participe de dicha naturaleza, pudiendo ser desplazado por dicha normativa autonómica.

Algunas CCAA han ejercitado sus competencias de desarrollo legislativo en la materia, tanto con carácter general, como sectorial (para determinado ámbito del empleo público). Entre otras y a título meramente ilustrativo, cabe mencionar la Ley 21/1987, de 26 noviembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña o, asimismo, el Decreto 8/1985, de 22 enero, Junta de Andalucía de Incompatibilidades del personal al servicio de la Junta y de sus organismos dependientes. En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aún está pendiente dictar, en ejercicio de sus títulos competenciales, la legislación de desarrollo en esta materia.

V. ÓRGANO COMPETENTE DEL AYUNTAMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE COMPATIBILIDAD ESPECÍFICA DE ACTIVIDADES PROFESIONALES PARA CADA PROYECTO O TRABAJO TÉCNICO QUE REQUIERA LICENCIA O RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA O VISADO COLEGIAL

A diferencia de lo dispuesto en el art. 14 de la Ley básica 53/1984, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que expresamente atribuye al Pleno de la Corporación Local el reconocimiento “genérico” de compatibilidad de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales, mediante resolución motivada y previo informe, en su caso, de los Directores de los Organismos, Entes y Empresas públicas; la legislación básica estatal en materia de incompatibilidades omite cualquier referencia atributiva de competencia respecto a la eventual aplicación en el ámbito local del reconocimiento “específico” de compatibilidad de actividades profesionales correspondientes a arquitectos, ingenieros u otros titulados para cada proyecto o trabajo técnico que requiera licencia o resolución administrativa o visado colegial, porque nada dispone sobre dicho trámite la normativa básica. Por el contrario, el Real Decreto 598/1985, que, debe recordarse de nuevo, contrae su ámbito de aplicación a los empleados públicos de la Administración General del Estado y excepciona expresamente de su ámbito de aplicación el personal *que desempeñe, como única o principal, una actividad pública al servicio de una Comunidad Autónoma o Corporación Local* (art. 1), al configurar sin carácter básico el procedimiento de reconocimiento específico de compatibilidad de actividades privadas de índole profesional correspondientes a arquitectos, ingenieros u otros titulados tan sólo dispone que *“la resolución deberá dictarse en el plazo de un mes, sin que sea necesaria propuesta por parte del Departamento afectado”*. Estamos, pues, ante una **norma especial** que altera el régimen general del art. 14 de la Ley básica de Incompatibilidades y que, además, **se circunscribe a los empleados públicos estatales** y, por tanto, **sin atribución de competencia en el ámbito autonómico y local**.

Así, pues, en el eventual supuesto de aplicación supletoria al ámbito local del régimen previsto en el art. 12 del Real Decreto 598/1985, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, cabe invocar la cláusula residual de atribución de competencias municipales establecida en el art. 21.1. s) de la LBRL, que atribuye al Alcalde, como Presidente de la Corporación, “*las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales*”. Ciertamente, el art. 12 del Real Decreto 598/1985 no asigna competencia alguna a los municipios porque, cabalmente, limita su ámbito de aplicación al personal al servicio de la Administración Estatal y no contempla la aplicación del reconocimiento específico de compatibilidad al personal al servicio de las Corporaciones Locales. Ahora bien, de aplicarse por vía de suplencia al ámbito local habrá que subsumir el supuesto bajo la consideración de una atribución genérica al municipio sin asignación al órgano plenario, habida cuenta el **carácter especial** y de “**desarrollo**” de la norma contenida en el art. 12 del Real Decreto 598/1985.

Por otra parte, razones de eficacia administrativa y de racionalidad en el procedimiento de reconocimiento de compatibilidad abonan esta interpretación que reside en el órgano unipersonal superior de la corporación la resolución del reconocimiento específico de compatibilidad, en caso de aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 12 del Real Decreto 598/1985. En este sentido, debe tenerse en consideración la reducción de plazo que opera la norma especial del art. 12 del Real Decreto 598/1985, que establece un mes de plazo para dictar (y notificar, *ex. art. 42 Ley 30/1992*) la resolución de compatibilidad específica. La falta de resolución expresa en plazo tiene la consideración de silencio positivo, tal como establece el Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, “*las solicitudes formuladas en los procedimientos en materia de incompatibilidades del personal incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas Dependientes, se podrán entender estimadas una vez transcurridos, sin que se hubiera dictado resolución expresa, los plazos máximos de resolución*” (disposición adicional 1ª). En suma, dicho plazo, unido a los efectos del silencio, puede plantear más de una cuestión problemática para la convocatoria legal del órgano plenario, en determinados municipios o para determinados períodos.

Asimismo, la praxis administrativa refuerza este criterio, habida cuenta las razones de eficacia y racionalidad organizativa aducidas, plasmándose en diversos ámbitos administrativos mediante el recurso a la técnica de la delegación del ejercicio de la competencia para el reconocimiento de la compatibilidad específica. En este sentido, puede destacarse, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Orden de 31 julio 1986, del Ministerio Administraciones Públicas (BOE 9 septiembre 1986, núm. 216) y otras posteriores en análogo sentido, que procedió a operar la delegación de atribuciones en relación con la aplicación de Ley 53/1984 y específicamente sobre el reconocimiento de compatibilidad a favor del Secretario de Estado.

Además, la jurisprudencia ha tenido ocasión de interpretar la técnica de la delegación del ejercicio de las competencias en la materia y, específicamente, en el reconocimiento de compatibilidad como adecuada al ordenamiento jurídico. En este sentido, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 26 de mayo de 2000, recaída en recurso extraordinario de revisión (RJ 2000/4766):

“no estamos ante un supuesto de incompetencia manifiesta del órgano autor del acto, cual es la Inspección General de Servicios de la Administración Pública y el Subsecretario de Administraciones Públicas, por delegación del Ministro, al dictar los actos originarios administrativos recurridos, máxime teniendo en cuenta las previsiones que al respecto establece el último apartado del artículo 14 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, la Orden de 11 de septiembre de 1992, por la que se delega el reconocimiento de compatibilidad en el Secretario de Estado para la Administración Pública y la aplicabilidad de los criterios en materia de incompatibilidades, que fueron tenidos en cuenta por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública en interpretación llevada a cabo por ésta y en aplicación de la referida ley, razones que determinan que en la cuestión examinada no adolecen los actos administrativos recurridos de vicio manifiesto de incompetencia, máxime cuando la más reciente jurisprudencia de esta Sala, en aplicación tanto del artículo 47.1 a) de la Ley de 17 de julio de 1958 como del nuevo artículo 62.1 b) de la Ley 30/1992, precepto en parte modificado por la Ley 4/1999, establecen la necesidad de que esa nulidad de pleno derecho sea asumible en los supuestos de manifiesta incompetencia, lo que no sucede en la cuestión examinada” (f.j. 3º).

Por último, apuntar una importante opción de las Corporaciones Locales en la materia: ejercitar su potestad reglamentaria en este ámbito a fin de regular aquellas cuestiones específicas que afecten a su propio personal y, naturalmente, en el marco de la legislación básica estatal (y recordemos, una vez más, que el Real Decreto 598/1985, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, no tiene carácter básico) y, en su caso, la normativa autonómica de desarrollo que resulte de aplicación. En este sentido, algunos Ayuntamientos vienen regulando importantes aspectos de la relación de servicio de su personal, como, por ejemplo, es el caso del Reglamento para el Personal Funcionario del Ayuntamiento de Sevilla de 1998.

VI. CONCLUSIONES

1ª.- El sistema español de empleo público, en sentido análogo a los ordenamientos jurídicos europeos, configura un régimen de “reconocimiento” de compatibilidad de actividades privadas, singularmente de profesiones colegiadas, como una actividad estrictamente reglada que tiene por finalidad constatar la ausencia de colisión con la

función pública y el interés general. Dicha actividad administrativa estrictamente reglada de “reconocimiento de compatibilidad” se configura con carácter básico en la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, regulando un conjunto de principios generales y de prohibiciones expresas tendentes a garantizar que el concreto ejercicio de actividades privadas pudiera impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes o comprometer la imparcialidad o independencia del empleado público.

2ª.- El desarrollo del régimen legal llevado a cabo por el Real Decreto 598/1985, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, no tiene carácter básico, siendo su ámbito de aplicación los empleados públicos de la Administración del Estado y entes instrumentales dependientes de la misma. De tal modo, que la eventual aplicación del Real Decreto 598/1985 a empleados públicos autonómicos y locales tendrá siempre carácter supletorio, pudiendo las Comunidades Autónomas, en ejercicio de las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, desplazar la aplicación supletoria del reglamento estatal mediante una normativa (Leyes y reglamentos) propia que desarrolle y adapte al respectivo ámbito del empleo público la legislación estatal básica, como tiene declarado el Tribunal Constitucional. Asimismo, las Corporaciones Locales pueden ejercitar su potestad reglamentaria en este ámbito, a fin de regular aquellas cuestiones específicas que afecten a su propio personal, en el marco de la legislación básica estatal y, en su caso, de la normativa autonómica de desarrollo que resulte de aplicación.

3ª.- Bajo estas premisas ordinamentales, debe interpretarse y aplicarse la previsión contenida en el art. 12 del Real Decreto 598/1985, en la medida que establece una norma “*ex novo*”, de desarrollo (no configurada por la Ley básica), con relación al procedimiento de compatibilidad de actividades profesionales correspondientes a Arquitectos, Ingenieros u otros titulados, que *deberá completarse con otro específico para cada proyecto o trabajo técnico que requiera licencia o resolución administrativa o visado colegial*. Si bien la jurisprudencia del TS ha considerado el citado precepto conforme con la Ley 53/1984, teniendo en cuenta su ámbito propio que son los empleados públicos de la Administración Estatal, la doctrina del TC sobre el reparto competencial del régimen de incompatibilidades y el carácter no básico del Real Decreto 598/1985, debe concluirse la precariedad de su extensión a los empleados públicos autonómicos y locales, que cederá en todo caso ante regulación propia de desarrollo que configure una distinta técnica o que someta expresamente este ámbito de la función pública al procedimiento común del reconocimiento general de compatibilidad y su efectivo control con relación a los proyectos o trabajos técnicos que así lo requieran.

4ª.- En todo caso, la doctrina legal del Tribunal Supremo alzaprima dos notas que caracterizan el procedimiento específico configurado por el art. 12 del Real Decreto 598/1985: en primer lugar, el carácter estrictamente reglado de la actividad administrativa de reconocimiento de compatibilidad, que circunscribe el ámbito de la decisión administrativa a la mera constatación de la concurrencia de las causas legales que impiden dicho reconocimiento, sin que la autoridad administrativa pueda entrar en ponde-

raciones o valoraciones subjetivas ajenas a los supuestos legalmente configurados. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior y de la consideración en este ámbito de derechos preexistentes de raigambre constitucional, la jurisprudencia es clara al reconocer expresamente la responsabilidad patrimonial en la que incurriría la Administración competente si denegase o dilatase arbitrariamente –esto, al margen de los supuestos legalmente tipificados– el reconocimiento de compatibilidad de actividades profesionales que requieran licencia, resolución administrativa o visado colegial correspondientes a Arquitectos, Ingenieros u otros titulados (SSTS, de 18 de diciembre de 1986, *RJ 1986/7477*, de 1 de octubre de 1991, *RJ 1991/7565*, de 21 de junio de 1993, *RJ 1993/5132*).

5ª.- La interpretación sistemática de la legislación local y de incompatibilidades, así como razones de eficacia administrativa y de racionalidad en el procedimiento de reconocimiento de compatibilidad abonan la interpretación que residencia en el órgano unipersonal superior de la Corporación la resolución del reconocimiento específico de compatibilidad, en caso de aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 12 del Real Decreto 598/1985. Ello sin perjuicio del eventual ejercicio de la potestad reglamentaria del Ayuntamiento en orden a regular aspectos procedimentales u organizativos que fijen con mayor precisión las singularidades del reconocimiento de compatibilidad para los empleados públicos propios de la Corporación, en el marco de la legislación básica estatal y autonómica de desarrollo que resulte de aplicación.