

**ASUNTO: SOLICITUD DE POLICÍA LOCAL DE COMPATIBILIDAD
CON ACTIVIDAD PRIVADA DE ABOGADO**

88/2020

AA

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de **XXXXXX** esta Oficialía emite el presente Informe,

INFORME

LEGISLACION APLICABLE

- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas -LIPAP-
- 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.
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad - LOFCSE-
- Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura
- Real Decreto Legislativo 5/2015 Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público
- Ley 13/2015 de la Función Pública de Extremadura
- Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas Marco de Policías Locales de Extremadura

FONDO DEL ASUNTO:

PRIMERO.- DE LA REMISIÓN A LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE INCOMPATIBILIDADES (LEY 53/1984)

La regulación de la incompatibilidad de la Policía Local aparece en diferentes legislaciones y normativas que remiten todas a la Ley 53/1984 (con su desarrollo en el R.D. 598/1986) donde se regula cuáles son las actividades compatibles, los condicionantes o términos para el ejercicio de actividades privadas, las actividades incompatibles, las prohibiciones, las excepciones ; más adelante las pararemos a analizar en relación al caso concreto planteado.

Ejemplos de esa remisión legislativa lo tenemos en:

L.O. 2/1986FCSE (aplicable a la Policía Local):

-El Art. 6.7 regula que *“La pertenencia a las fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades”*

El Tribunal Supremo en su Sentencia de 23.01.1990 lo interpreta como una remisión en bloque. Incluso la Sentencia de 23,04,2009 utiliza en su F.J.Cuarto al interpretar dicha remisión la expresión “in totum”.

-Disp Final Quinta *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6.7 de esta Ley, los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas ”* (aplicable a la Policía Local por la Disp. Final Sexta de la L.O. 4/2010)

En similares términos que el Art. 6.7 mencionado lo recoge el Art 11.3 del Decreto 218/2009 Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura *“Los funcionarios de Policía Local, tanto de carrera como interinos, están incursos en causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas en la legislación de incompatibilidades.*

Por su parte el Art 69 Ley 13/2015 dispone que *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, ni percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos públicos, en los términos contemplados en la legislación básica. Este personal tampoco podrá compatibilizar el desempeño de los cometidos inherentes a su condición con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, por cuenta propia o ajena, que pueda impedir o menoscabar el exacto cumplimiento de sus deberes, comprometer su imparcialidad o independencia o perjudicar los intereses generales.*

2. La aplicación del régimen de incompatibilidades se ajustará a la legislación básica estatal en esta materia y a la normativa autonómica de desarrollo

SEGUNDO.- LA REGULACIÓN EN LA LEY 53/1984 Y EN EL R.D. 598/1986

Para ejercer una actividad privada compatible con la pública se debe tener en cuenta que no es de manera incondicionada, plena o absoluta, sino con escrupuloso respecto a las obligaciones, condiciones, previsiones y prohibiciones que se establecen en la Ley 53/1984. A saber:

a) Que la actividad pretendida no impida o menoscabe el cumplimiento de sus deberes como empleado público o ponga en riesgo su imparcialidad o independencia; y por ende, que no se solapen jornada y horario de trabajo entre actividad pública y privada

(Ar. 1.3: . "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")

b) Que la actividad privada no se relacione directamente con la que desarrolle en el Ayto.

(Art. 11.1: 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.)

c) Que no se modifique la jornada y horario del empleado público con motivo de la compatibilidad.

(Art. 14 párr. 3º: 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)

d) Que el empleado público preste sus servicios a tiempo parcial o con reducción de jornada, cuando el tiempo de prestación en la actividad privada vaya a ser igual o superior a 18,45 h/sem (ya que por prescripción legal la jornada en la actividad pública debe ser de 37 horas y media semanales) . O dicho de otra manera:

si el funcionario presta su jornada ordinaria a tiempo completo, no cabe conceder esta compatibilidad más de 18,45 h/sem en la privada. Así se debe contemplarse en la resolución de concesión.

(Art. 12.2: "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.")

e) Que el C. Específico no exceda del 30% de sus retribuciones básicas.

Desconocemos las retribuciones, pero aun excediendo cabría reconocer compatibilidad siempre que se renuncie al exceso para adecuarlo a dicho porcentaje.

NOTA: La redacción actual del Art. 16.1 Ley 53/84 explicita que "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 al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección."

Esta redacción ha sido introducida tanto por el EBEP (ley 7/2007) como por su texto refundido (RDLeg 5/2015); pero en ambos es de **aplicación diferida**, conforme a la Disp.Final Cuarta.2, por lo que hay que atenerse a la redacción antigua del Apto. 1 del Art. 16 Ley 53/84: "No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna para el personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel"

No obstante lo anterior, el Apto 4 de dicho Art. 16, exceptúa lo siguiente:

"Asimismo, por excepción y sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los artículos 1.º 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"

Desconocemos las retribuciones, pero aun excediendo cabría reconocer compatibilidad siempre que se renuncie al exceso para adecuarlo a dicho porcentaje. De esta manera lo que han hecho algunas AAPP, como la Estatal o el Gobierno Autónomo en nuestra Comunidad, es permitir la compatibilidad para actividades privadas de ciertos funcionarios siempre que renuncien al exceso de ese 30% del C.E.

En Extremadura tenemos la *Resolución de 30 de diciembre de 2013, de la Secretaría General, por la que se dictan instrucciones sobre el procedimiento de opción de la reducción voluntaria del complemento específico, para adecuar su cuantía a las condiciones establecidas en el artículo 16.4 de la Ley .. / 1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y se aprueban los modelos de solicitud .*

Por su parte el Gobierno mediante R.D Ley 20/2012 permitió a los funcionarios A1 y A2 del Estado Y en similares términos se permitió por los subgrupos C1, C2 y E por *Resolución de 20 de diciembre de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011, por el que se aprueba 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 autoriza la superación, para el personal al servicio de la Administración General del Estado, del límite previsto en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas:*

Por tanto, viendo la aplicación diferida (y por ende la derogación diferida de apartado 1 del Art. 16 Ley 53/84, todo está pendiente de las leyes de la función pública (tanto autonómicas como del Estado) que desarrollen el EBEP- la Ley 13/2015FPEX no lo ha hecho.

Todas esas obligaciones, condiciones, previsiones y prohibiciones referidas más arriba y que implica la concesión de compatibilidad, conllevaría que el ejercicio de la actividad privada como abogado no se desarrolle en el término municipal de XXXXXXXX.

Piénsese en lo siguiente:

Aquellas personas los que asesora jurídicamente o defiende pueden ser los mismos a los que deba (como Policía Local) denunciar, realizar informes, levantar

acta de inspección, investigar, compeler, advertir, colaborar en hacer cumplir sus obligaciones. Ello pudiera impedir o comprometer su imparcialidad o independencia.

Recordemos la actividad privada podría suponer un conflicto con los principios éticos del código de conducta del empleado público del Art. 53 del TREBEP que, entre otras cuestiones exige del dicho empleado que:

“Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio”

“Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público”

“No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público”

Por su parte el Ar. 67 Ley 13/2015 de la Función Pública de Extremadura recoge que:

2. El Código de Conducta del personal empleado público está integrado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos 53 y 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se inspira en los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que habrán de presidir la actuación de los empleados públicos en el desempeño de sus cometidos.

3. Los órganos competentes de las Administraciones Públicas de Extremadura podrán aprobar Códigos de Conducta específicos que desarrollen lo previsto en el apartado anterior para colectivos de empleados públicos en los que por las peculiaridades del servicio que presten así sea necesario.

-El posible descrédito o “mala imagen” al Cuerpo de la Policía Local y por ende al Ayuntamiento en ese sentido.

TERCERO

Avalan la compatibilidad algunas sentencias como por ejemplo la STSJ Madrid de 15.09.2017 de la cual destacamos:

Fundamento Jurídico Primero:

“Este último ha sido el criterio unánimemente sostenido durante años en las Sentencias de las diversas Secciones de esta Sala que se han pronunciado sobre el reconocimiento de la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas de los miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que, en lo que interesa al caso, están sometidos al mismo régimen que los miembros de las Policías Locales

Fundamento Jurídico Segundo

“Todo lo cual permite extraer una importante consecuencia: el ejercicio de la actividad como abogado no es ni absolutamente incompatible ni del todo compatible por no estar incluida ni en el artículo 12 ni en el 19 de la Ley, por lo que la determinación de su régimen jurídico habrá de efectuarse a tenor de lo previsto en los artículos 1.3 y 11.1 de la Ley 53/1984. Los dos preceptos legales citados condicionan la incompatibilidad del desempeño de un puesto de trabajo en la Administración con el ejercicio de actividades privadas a cualquiera de las dos circunstancias contenidas en el artículo 1.3, siendo la primera, que la actividad solicitada "pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario"; y la segunda, que "pueda comprometer su imparcialidad o independencia".

En el presente caso, si bien desconocemos el campo donde pretende desarrollar el hoy apelado sus funciones como abogado, en principio, no se produciría la colisión antes expuesta por la propia limitación expresada en la Sentencia apelada al excluir la posibilidad del ejercicio de dicha actividad de abogado en asuntos relacionados en su ámbito funcional.”

STSJCANARIAS 18.09.2018:

QUINTO.- Lo expuesto nos lleva a la jurisprudencia anteriormente expuesta respecto a la compatibilidad del ejercicio de la Abogacía para la Guardia Civil que veremos es aplicable a la policía local Así la Disposición Adicional Sexta de la Ley 2/86 declara aplicable a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía el mismo régimen de incompatibilidades que el personal al servicio de la función pública "Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 6.7 de esta Ley , los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas. En lo que se refiere a los funcionarios del Cuerpo

Nacional de Policía que se encuentren en segunda actividad sin destino, se aplicarán las normas que regulan estas situaciones" La Anterior Disposición Adicional Sexta fue añadida a la Ley 2/86 por la Disposición Final Primera de la Ley 4/2010 de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, que incluyó una Disposición Final que declaraba aplicable la misma a los "Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Por tanto, a la Policía Local le es aplicable en este particular, sin que la ley territorial a estos efectos disponga lo contrario. En este sentido, el artículo 44 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, dispone que "Sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la legislación general sobre la función pública y en la presente Ley, son deberes específicos de los miembros de los Cuerpos de Policías Locales: 1. No incurrir en causa de incompatibilidad desempeñando cualquier actividad pública o privada, salvo aquellas no prohibidas por la legislación sobre incompatibilidad" La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2014, Rec. 531/2013 ha aplicado en base a los preceptos expuestos la misma doctrina que venía aplicando respecto a la compatibilidad de Guardia Civil con el ejercicio de la Abogacía a policía local del Ayuntamiento de Madrid.

La mencionada STS Sentencia de 23 de abril de 2009, en relación con el ejercicio de una actividad profesional, afirmaba en su FJ 4º lo siguiente:

- "1º) El artículo 6.7 de la Ley Orgánica 2/1986 remite « in totum » a la legislación sobre incompatibilidades, como así se sigue de su propio tenor literal. Los preceptos de dicha legislación que se refieren a la compatibilidad con actividades privadas son los contenidos en los artículos 11 a 15 de la Ley 53/1984, de 26 de (Capítulo IV de dicha norma legal).

- 2º) De la interpretación de tales preceptos, se extrae una importante consecuencia: el ejercicio de la Abogacía como tal no es ni absolutamente incompatible ni del todo compatible por no estar incluido ni en el artículo 12 ni en el 19 de la Ley, por lo que la determinación de su régimen jurídico habrá de efectuarse a tenor de lo dispuesto en los artículos 1.3 y 11.1 de la Ley 53/1984 y de las normas reglamentarias que los desarrollan. Los dos preceptos legales citados condicionan la incompatibilidad del desempeño de un puesto de trabajo en la Administración con el ejercicio de actividades privadas a cualquiera de las dos circunstancias explicitadas en el artículo 1.3: la primera, que la actividad solicitada « pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario » ; la segunda, que « pueda comprometer su imparcialidad o independencia » . Dicho régimen se completa con las disposiciones de desarrollo constituidas, en lo que hace al caso, por el Real Decreto 517/86, de 21 de febrero (Incompatibilidades del Personal Militar) y por el Real Decreto 598/85, de 30 de abril (Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración del Estado, Seguridad Social y Organismos dependientes)." - (...) 5º) La actividad privada

consistente en el ejercicio de la Abogacía es compatible con el desempeño por el actor de su puesto de trabajo en la Jefatura de Recursos Humanos de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (Madrid). Ahora bien, tal compatibilidad no puede ser plena, sino ajustada a las previsiones de los artículos 1.3 y 11.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, así como del artículo 8 del Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, de tal suerte que no podrá impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes, esto es, deberá ejercerse con escrupuloso respeto al horario asignado al puesto de trabajo del actor, y tampoco podrá comprometer su imparcialidad o independencia, de tal suerte que el recurrente no podrá actuar como Abogado en asuntos relacionados o que se refieran a las actividades que desarrolle el Cuerpo de la Guardia Civil, procediendo a consignar esta limitación en la parte dispositiva de la Sentencia

CUARTO. "EL ESCOLLO" DEL ART. 11.2 DEL R.D. 598/1986 Y LA INTERPRETACIÓN QUE HACEN LOS TRIBUNALES PARA SALVARLO

Regula dicho Art. que:

"En aplicación de lo previsto en el artículo once, 2, de la Ley 53/1984, no podrá reconocerse compatibilidad para el desempeño de las actividades privadas que en cada caso se expresan al personal que se enumera en los apartados siguientes:

2. El personal que realice cualquier clase de funciones en la Administración, con el ejercicio de la profesión de Procurador o con cualquier actividad que pueda requerir presencia ante los Tribunales durante el horario de trabajo"

En principio (y casi por lógica) cabría pensar que la actividad privada de abogado puede incardinarse en una actividad presencial ante los tribunales en el horario del empleado público que impide la concesión de la compatibilidad. Pero ciertas sentencias de los TSJ no ven obstáculo alguno.

Así la STSJ Madrid de 17.11.2017 recoge en su F.Jº Quinto que:

"En concreto, dispone el precepto citado que "en aplicación de lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley, no podrá reconocerse compatibilidad para el desempeño de las actividades privadas que en cada caso se expresan al personal que se enumera en los apartados siguientes: b) El personal en cualquier destino, con el ejercicio de la profesión de Procurador o con cualquier actividad que pueda requerir presencia ante los Tribunales en el horario de trabajo;... d) Los Jefes de Unidades de recursos, con el ejercicio de la Abogacía en defensa de intereses privados o públicos frente a la Administración del Estado o de la Seguridad Social en asuntos que se relacionen con las competencias del Departamento, Organismo, ente o empresa en que presten sus servicios".

El ejercicio de la Abogacía, a diferencia pues de la actuación como Procurador, sólo se declara incompatible si concurren dos circunstancias: que el funcionario sea "Jefe de Unidad de Recursos", o que defienda asuntos frente a la Administración del Estado o de la Seguridad Social relacionados con la dependencia administrativa a la que pertenece. Ello determina que el personal al que le resulte de aplicación el Real Decreto podrá ejercer la Abogacía cuando no concurren tales circunstancias, lo que sucede en el caso del Sr. Bernardo que es guardia civil en Plana Mayor del Subsector de Tráfico de la Guardia civil de Madrid.

Como se dice también en la Sentencia de 24 de mayo de 2001, pudiera entenderse que la expresión "cualquier actividad que pueda requerir presencia ante los Tribunales durante el horario de trabajo" impide entender que el ejercicio de la Abogacía es compatible con el desempeño de un puesto en la Guardia Civil. Sin embargo, no puede ser ésta la interpretación de la norma por cuanto:

a) Si se hubiera querido excluir totalmente la Abogacía así se hubiera hecho expresamente, como sucede en el caso de la Procuraduría;

b) Si la incompatibilidad fuera lo querido por la norma no tendría sentido permitir el ejercicio de la Abogacía en el apartado d) del mismo precepto a quienes no reúnan los requisitos previstos en el mismo;

c) El ejercicio de la Abogacía no requiere forzosamente la presencia ante los Juzgados y Tribunales, a diferencia de lo que sucede con la actividad del Procurador (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 1994, que aborda precisamente la posibilidad de que el legislador dispense un trato distinto a las actividades de Abogado y Procurador en el artículo 11.2 del Real Decreto 598/1985)."

Y en el F. JCº Octavo:

"Ahora bien, tal compatibilidad no puede ser plena, sino ajustada a las previsiones de los artículos 1.3 y 11.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, así como del artículo 8 del Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, de tal suerte que no podrá impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes, esto es, deberá ejercerse con escrupuloso respeto al horario asignado al puesto de trabajo del actor, y tampoco podrá comprometer su imparcialidad o independencia, de tal suerte que el recurrente no podrá actuar como Abogado en asuntos relacionados o que se refieran a las actividades que desarrolle el Cuerpo de la Guardia Civil, procediendo a consignar esta limitación en la parte dispositiva de la Sentencia."

La STSJ de 17.11.2017 de Castilla y León (Valladolid) se pronuncia en idéntico sentido.

CONCLUSIÓN:

Cabría conceder la compatibilidad al policía local para la actividad privada de abogado, siempre que en la resolución de concesión se le informe en qué términos se le concede; es decir, todas esas obligaciones, condiciones, previsiones, prohibiciones y consecuencias disciplinarias (en su caso) que se establecen en la Ley 53/1984 y más arriba referida.

Esa concesión de compatibilidad en los términos reflejados conlleva que no pueda ejercer dicha actividad privada en el término municipal de XXXXXXX.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de XXXXXXX, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz a 27 de enero de 2020