

El TS resuelve que el reconocimiento a un guardia civil de la compatibilidad con el ejercicio de la abogacía y la docencia no puede suponer una reducción del complemento específico

En el presente litigio se recurre la resolución que denegó al actor, que pertenece a la Guardia Civil, la compatibilidad solicitada para el ejercicio de la abogacía y de la docencia, porque la cuantía del complemento específico cobrado superaba el 30% de sus retribuciones básicas excluidos los conceptos por antigüedad, y, por consiguiente, la compatibilidad quedaba excluida por el art. 16.4 de la Ley 53/1984, sobre incompatibilidades.

Estima la Sala el recurso y anula la resolución impugnada, declarando el derecho del actor a la compatibilidad solicitada. Señala que la finalidad o razón de ser de la norma es excluir de la compatibilidad a los funcionarios que ocupan puestos de trabajo que -por su dificultad, penosidad o peligrosidad- llevan ya aparejada una remuneración particularmente elevada, situada por el legislador en más del 30% de las retribuciones básicas, entendiéndose que se trata de puestos de trabajo cuyo adecuado desempeño aconseja una dedicación exclusiva. Concluye que solo aquel componente del complemento retributivo que en realidad guarda relación con las características de cada puesto de trabajo puede razonablemente ser tenido en cuenta a la hora de calcular si se supera el 30% de las retribuciones básicas y, por tanto, si cabe la compatibilidad con una actividad privada.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 10/06/2024

Nº de Recurso: 1789/2022

Nº de Resolución: 1022/2024

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SENTENCIA

En Madrid, a 10 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1789/2022, promovido por DON Apolonio , representado por el procurador de los tribunales don Rodrigo Pascual Peña y defendido por el letrado don Fernando Castellanos López, contra la sentencia nº 1109/2021, de 2 de diciembre, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Madrid, en el procedimiento ordinario nº 439/2020.

Siendo parte recurrida la ADMINISTRACION DEL ESTADO (MINISTERIO DEL INTERIOR), representada y defendida por el Abogado del Estado, en virtud de la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de diciembre de 2021, que estimó parcialmente el recurso interpuesto por don Apolonio contra la resolución de 30 de julio de 2020 de la Subsecretaria del Ministerio del Interior, por la que se desestimó su solicitud para que se le autorizara a compatibilizar su actividad como guardia civil con las actividades privadas de ejercicio de la abogacía y enseñanza.

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] FALLAMOS

Que estimando parcialmente el recurso interpuesto, por no ser ajustada a Derecho la actuación administrativa, debemos anular y anulamos la Resolución, de fecha 30 de julio de 2020, de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, reconociendo el derecho del recurrente a compatibilizar su función de Guardia Civil con el ejercicio de la actividad privada para el ejercicio de la abogacía y docencia en seguridad privada en las materias propias del Grado en Derecho y Máster de Acceso a la Abogacía, así como en materia NRBQ, así como la actividad pública de profesor universitario en las materias propias del Grado en Derecho y Máster de Acceso a la Abogacía; con estricto y escrupuloso cumplimiento de las funciones de su puesto, respeto al horario asignado al puesto de trabajo y sin que pueda actuar en asuntos que puedan comprometer su imparcialidad o independencia o relacionados o que se refieran a las actividades que desarrolle el Cuerpo de la Guardia Civil o que sean de su competencia. Y por supuesto, solo en tanto se pida y se obtenga por el recurrente, la reducción del componente singular del complemento específico para adaptarlo a cifra que no supere el 30 por ciento de retribuciones básicas. (excluidos los conceptos de antigüedad), habiendo de seguir a tal fin el procedimiento fijado por la Resolución de 20 de diciembre de 2011, quedando a ello condicionada la compatibilidad.

Todo ello sin hacer especial imposición de las costas a ninguna de las partes. [...]"

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de don Apolonio, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por sendas diligencias de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personados y partes en concepto de recurrente a don Apolonio y como recurrida la Administración del Estado.

CUARTO.- Por auto de 28 de noviembre de 2023, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 1789/2022 preparado por la representación procesal de D. Apolonio contra la sentencia n.º 1109, de 2 de diciembre de 2021, dictada por la Sección 6ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los autos del PO n.º 439/2020.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Interpretar el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades para determinar si, a efectos de reconocer la 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, ha de considerarse la suma global percibida en tal concepto o únicamente aquella parte del mismo que retribuya, específicamente, las especiales condiciones del puesto de trabajo, su penosidad o dificultad.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades y el apartado 2º de la letra b) del artículo 4 del Real decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA. [...]"

QUINTO.- Teniendo por admitido el recurso de casación, por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

"[...] que tenga por presentado, en tiempo y forma, este RECURSO DE CASACIÓN, contra la sentencia núm. 1109, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de diciembre de 2021, dictada en autos de Procedimiento Ordinario núm. 439/2020 y, en su virtud, previos trámites procesales oportunos, dicte en su día sentencia por la que, previa estimación del presente recurso case y anule la sentencia recurrida, dictando otra en su lugar por la que se reconozca el derecho de DON Apolonio a ejercer las actividades privadas de ejercicio de la abogacía y docencia en seguridad privada en las materias propias del Grado en Derecho y Máster de Acceso a la Abogacía, así como en materia NRBQ, así como la actividad pública de profesor universitario en las materias propias del Grado en Derecho y Máster de Acceso a la Abogacía, sin la necesidad de pedir y obtener la reducción del componente singular del complemento específico toda vez que la cuantía estrictamente referida al desempeño del puesto de trabajo no supera el límite del treinta por ciento establecido en el art. 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.. [...]"

SEXTO.- Por providencia de 14 de febrero de 2024, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

Por la representación procesal de la parte recurrida, se presentó escrito de oposición al recurso de casación que finaliza suplicando a la Sala:

"[...] que teniéndome por opuesto al Recurso de Casación, tramite el proceso y, tras el desarrollo del mismo, dicte sentencia que DESESTIME el presente recurso de casación y con-firme la sentencia impugnada. [...]"

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.- Mediante providencia de 16 de abril de 2024, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia el día 4 de junio de 2024, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de don Apolonio contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de diciembre de 2021.

Los antecedentes del asunto son como sigue. El recurrente, que pertenece a la Guardia Civil, solicitó que le fuera reconocida la compatibilidad para el ejercicio de la abogacía y de la docencia. Esta solicitud fue denegada por resolución del Subsecretario de Interior de 30 de julio de 2020, porque la cuantía del complemento específico cobrado por el solicitante supera el 30% de sus retribuciones básicas excluidos los conceptos por antigüedad y, por consiguiente, la compatibilidad queda excluida por el art. 16.4 de la Ley 53/1984, sobre incompatibilidades.

Disconforme con ello, el recurrente acudió a la vía contencioso-administrativa, donde su pretensión fue estimada en parte por la sentencia ahora impugnada. Ajustándose al criterio seguido por la propia Sala de instancia en casos similares anteriores, la sentencia impugnada entiende que a efectos del citado art. 16.4 de la Ley 53/1984, ha de tomarse en consideración la cuantía total de su complemento específico; y no solo, como sostenía el demandante, la cuantía del componente singular de su complemento específico. De aquí que concluya que la denegación de la compatibilidad solicitada se ajusta a Derecho. No obstante, la sentencia impugnada declara el derecho del recurrente a obtener dicha compatibilidad si solicita la reducción del componente singular de su complemento específico en la medida necesaria para que la cuantía total de este último sea inferior al 30% de sus retribuciones básicas excluidos los conceptos por antigüedad.

SEGUNDO.- Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 28 de noviembre de 2023. La cuestión declarada de interés casacional objetivo es determinar si, a efectos del art. 16.4 de la Ley 53/1984, ha de tomarse en consideración la cuantía total del complemento específico o únicamente aquel componente del mismo que retribuye la dificultad, penosidad o peligrosidad del puesto de trabajo desempeñado.

TERCERO.- El escrito de interposición del recurso de casación parte de la premisa de que -tal como prevé el art. 23.3.b) de la Ley 30/1984, sobre medidas para la reforma de la función pública- el complemento específico es aquel concepto retributivo "destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad".

A partir de aquí razona el recurrente que, en la estructura de las retribuciones de la Guardia Civil, solo el componente singular del complemento específico está cuantificado en función de las características del concreto puesto de trabajo desempeñado. El componente general del complemento específico, por el contrario, no guarda relación con cada puesto de trabajo, sino que viene determinado por el empleo o categoría del funcionario dentro de la jerarquía. Cita a este respecto el art. 4 del Real Decreto 950/2005 y subraya que ello es consecuencia de un acuerdo en materia retributiva entre las asociaciones de miembros de la Guardia Civil y la Administración General del Estado.

Con base en todo lo anterior, afirma el recurrente que, si el criterio legal para delimitar el ámbito de la compatibilidad es la cuantía del complemento específico y si lo definitorio del complemento específico es retribuir las características del concreto puesto de trabajo, habrá de tenerse en cuenta solo aquel componente del complemento específico efectivamente cuantificado en razón de cada puesto de trabajo; y no, como dicen el acto administrativo recurrido y la sentencia impugnada, también aquel componente del complemento específico que nada tiene que ver con cada puesto de trabajo, sino que es uniforme para cada empleo o categoría.

CUARTO.- El Abogado del Estado, en su escrito de oposición al recurso de casación, sostiene que el art. 16.4 de la Ley 53/1984 se refiere a "los complementos específicos, o concepto equiparable" sin hacer ulteriores distinciones, por lo que a ello ha de estarse.

Argumenta, además, que el componente general del complemento específico en la Guardia Civil, que ciertamente está en relación con el nivel del funcionario dentro de la jerarquía y fue introducido en cumplimiento de un acuerdo con las asociaciones, es un concepto retributivo que no tendría cabida

dentro de ningún otro complemento. En otras palabras, afirma que el encaje natural de esa mejora retributiva es el complemento específico; lo que, a su modo de ver, no puede ser ignorado a la hora de dilucidar si cabe o no declarar la compatibilidad con una actividad privada.

QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, conviene comenzar señalando que nadie discute que el 30% de las retribuciones básicas del recurrente solo se superan si se computa la cuantía total de su complemento específico; y no si se toma en consideración únicamente el componente singular del mismo. Y nadie cuestiona tampoco que el componente general del complemento específico no está cuantificado en razón de las características de cada puesto de trabajo, sino que, en principio, es uniforme dentro de cada nivel de la jerarquía de la Guardia Civil.

Partiendo de esta base, es claro en una perspectiva teleológica que la finalidad o razón de ser de la norma recogida en el art. 16.4 de la Ley 53/1984 es excluir de la compatibilidad a los funcionarios que ocupan puestos de trabajo que -por su dificultad, penosidad o peligrosidad- llevan ya aparejada una remuneración particularmente elevada, situada por el legislador en más del 30% de las retribuciones básicas. Y siempre en este orden de ideas, hay que entender que se trata de puestos de trabajo cuyo adecuado desempeño aconseja una dedicación exclusiva. Siendo esto así, la conclusión ha de ser que solo aquel componente del complemento retributivo que en realidad guarda relación con las características de cada puesto de trabajo puede razonablemente ser tenido en cuenta a la hora de calcular si se supera el 30% de las retribuciones básicas y, por tanto, si cabe la compatibilidad con una actividad privada. La solución opuesta pecaría de vacío formalismo y, sobre todo, podría resultar aleatoria: superar o no el citado techo del 30% dependería de qué conceptos retributivos -cualquiera que sea la finalidad de los mismos- se encuadran dentro del complemento específico. Dicho de otro modo, la rígida interpretación llevada a cabo por el acto administrativo recurrido y la sentencia impugnada solo sería convincente si estuviera rigurosamente prohibido que el complemento específico comprenda nada ajeno a las características de cada puesto de trabajo.

No es ocioso añadir una consideración sistemática, que conduce en la misma dirección: la Ley 53/1984 sobre incompatibilidades, donde se adopta la cuantía del complemento específico como vara de medir a la hora de conceder o denegar la compatibilidad, es contemporánea de la Ley 30/1984 sobre reforma de la función pública, donde se define -entre otras cosas- cuál es la finalidad del complemento específico. Ello quiere decir que ambos textos legales fueron elaborados por el mismo legislador, en un mismo contexto de reforma administrativa. De aquí la conveniencia de leer el art. 16.4 de la Ley 53/1984, sobre el que gira todo este litigio, a la luz del art. 23.3.b) de la Ley 30/1984.

A la vista de lo expuesto, la sentencia impugnada debe ser casada y, en su lugar, procede estimar el recurso contencioso-administrativo, anular el acto administrativo recurrido y declarar el derecho del recurrente a la compatibilidad solicitada.

SEXTO.- Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas. En cuanto a las costas de la instancia y de conformidad con el art. 139 del mismo cuerpo legal, este asunto presentaba dudas que justifican no hacer imposición de aquellas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Dar lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don Apolonio contrala sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de diciembre de 2021, que anulamos.

SEGUNDO.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Apolonio contra la resolución del Subsecretario de Interior de 30 de julio de 2020, y anularla, declarando el derecho del recurrente a la compatibilidad solicitada.

TERCERO.- No hacer imposición de las costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.