

La suspensión administrativa previa de los funcionarios de la Administración local

por

E. GONZALEZ NIETO

Asesor-Inspector del Servicio Nacional de Inspección
y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

SUMARIO: I. *Su justificación y naturaleza.*—II. *Modalidades:* 1. Fundada en expediente disciplinario. 2. Fundada en procesamiento. 3. Fundada en visita de inspección.—III. *Cambio de una modalidad por otra.*—IV. *Duración.*—V. *Impugnación.*—VI. *Efectos:* 1. En cuanto al tiempo. 2. En cuanto a haberes.

I. SU JUSTIFICACION Y NATURALEZA

Sucede a veces que la índole misma de algunas faltas o irregularidades cometidas por los funcionarios colocan a los presuntos culpables en una situación tal de entredicho que les imposibilitan para el normal ejercicio de sus funciones, ínterin se tramita y ultima el procedimiento correspondiente. Bien se comprende la pérdida de prestigio que han de experimentar en tales circunstancias, la desconfianza y el desagrado que ha de inspirar su actuación al público y a sus superiores, y los peligros de todo orden que entrañaría la continuación en el cargo. De aquí que la Administración deba estar facultada, llegada la ocasión, para decretar con carácter provisional el cese, que es en lo que consiste la suspensión preventiva, de la misma manera que en el orden judicial cabe la adopción en el sumario de una serie de medidas cautelares, y, entre ellas, esta misma de la suspensión.

Tal potestad ya fué otorgada, en lo que respecta a los fun-

cionarios civiles del Estado, por el artículo 65 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, y aparece confirmada en el 48 de la Ley articulada aprobada por Decreto de 7 de febrero de 1964. En cuanto a los funcionarios de Administración local, viene regulada fundamentalmente en los artículos 116, 118-2 y 125 a 128 del Reglamento de 30 de mayo de 1952.

La suspensión preventiva no es de naturaleza correctiva, sino precautoria. En derecho, no nos encontramos, pues, en presencia de una sanción, la cual se impondrá más tarde en la medida que corresponda o no se impondrá, según lo que resulte del expediente que reglamentariamente ha de seguirse para el esclarecimiento de los hechos que dieron origen a la adopción de la medida. Sin embargo, la realidad es que con ella se infiere un grave quebranto al funcionario, a quien se causa con la suspensión innegables perjuicios morales y materiales, que pueden no estar en consonancia con la escasa trascendencia de la corrección que en definitiva se le imponga, y que son absolutamente rechazables cuando las actuaciones terminan con sobreseimiento o absolucón.

La facultad se halla, por esto, legalmente reglada y requiere en su ejercicio una gran ecuanimidad.

II. MODALIDADES

Se dan las siguientes:

1. FUNDADA EN EXPEDIENTE DISCIPLINARIO.

Presupone la existencia de un procedimiento disciplinario, ya que sólo puede ser decretada como medida aneja a éste.

La competencia para adoptarla corresponde al órgano que competentemente haya ordenado la incoación del procedimiento. Según lo dispuesto en el artículo 115 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, estos órganos son: *a)* El Presidente de la Diputación, respecto a cualquier funcionario de la misma. *b)* El Alcalde, respecto a los funcionarios cuyo nombramiento le corresponda, o sea, de la exclusiva competencia municipal. *c)* La Comisión municipal Permanente o, si aquélla no exis-

te, el Ayuntamiento, en cuanto a los funcionarios cuyo nombramiento se halla atribuido a la Dirección General de Administración Local. *d)* La Dirección General de Administración Local, en lo que se refiere a los funcionarios cuyo nombramiento le compete, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados *a)* y *c)*.

Puede acordarse: Al ordenar la incoación del procedimiento, bajo la personal responsabilidad y apreciación de quien la disponga; durante la instrucción del expediente, a propuesta del Instructor, y en el período de resolución, por iniciativa del órgano competente para resolver. (Artículo 127 del Reglamento de Funcionarios de Administración local).

Es medida de excepción que el Reglamento (artículo 116) sólo autoriza en aquellos casos en que los hechos imputables se ofrezcan con caracteres verdaderamente graves, o en que la permanencia del funcionario constituya un obstáculo real y notorio para la instrucción del expediente. Debe adoptarse siempre en forma motivada.

2. FUNDADA EN PROCESAMIENTO.

Deriva del Decreto de 23 de diciembre de 1957, sobre situación de los funcionarios civiles procesados, cuyo texto afecta a los funcionarios de la Administración local, e incluso se inspira en la regulación establecida para los mismos, según declara su preámbulo.

Será potestativa o preceptiva, según los casos. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º del citado Decreto, resulta obligada cuando el procesamiento se deba a supuestos hechos dolosos relacionados con el servicio, y discrecional en los demás motivos de procesamiento, es decir, cuando los hechos determinantes no sean dolosos, o cuando, aun teniendo este carácter, sean ajenos al servicio.

No siempre aparecerán éstos con tal claridad que permitan determinar fácilmente sobre su naturaleza dolosa (intencionada) o culposa (por imprudencia o negligencia), o respecto a si son actos inherentes o ajenos al servicio, por lo que se ofrecerá dudoso el carácter que la suspensión haya de tener. Tales dudas, así

como las que surjan dentro ya del campo potestativo en orden a la procedencia o improcedencia de acordar la suspensión, deben resolverse en sentido favorable al procesado.

Contra los autos de procesamiento cabe recurso de reforma y contra los denegativos de la reforma el de apelación, pudiendo interponerse ambos en un mismo escrito, en el que este último se propondrá subsidiariamente. ¿Habría que esperar a que la impugnación se desestime para decretar la suspensión administrativa inherente al procesamiento? Si se piensa tan sólo en que el único fundamento de ésta es el auto de procesamiento, que éste no es firme, que se halla recurrido y puede ser anulado, parece de razón que la adopción de dicha medida se supedita a la confirmación del auto. Pero es que el recurso de apelación contra los autos de procesamiento—e igual hay que entender del de reforma—sólo es admisible en un solo efecto, según previene el artículo 384 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, por lo que los suspensivos no se producen, o lo que es lo mismo, que ha de tramitarse sin perjuicio de que el encartado adquiriera plenamente la situación de procesado, y de que se ejecuten las medidas perentorias que judicial o administrativamente se adopten, con base en la misma. Sería, en verdad, incomprensible que en presencia de ciertos delitos hubiera que tolerar que el procesado y presunto culpable gozase de plena libertad en su persona, en la disposición de sus bienes y en el ejercicio de sus misiones oficiales, hasta tanto se desestimaran los recursos que contra el auto de procesamiento pudiera interponer.

Según los términos del Decreto, la suspensión correrá a cargo de las Corporaciones locales, pero ello no quiere decir que haya de ser siempre el órgano corporativo quien la acuerde, pues no debe haber inconveniente alguno en que se reparta la competencia entre los distintos órganos de la entidad, en la misma forma que queda anteriormente señalada para las suspensiones anejas a expedientes disciplinarios. Si bien a la Dirección General de Administración Local no se le reconoce competencia directa para decretar estas suspensiones fundadas en procesamientos, ni siquiera, como parecería lógico, en los casos de que se trate de funcionarios cuyos nombramientos le compete, es indudable que

en el ejercicio de su misión de vigilancia y control sobre las Corporaciones locales puede y debe compeler a éstas a que adopte la medida en todos aquellos casos en que resulte preceptiva.

Las suspensiones preceptivas han de dictarse tan pronto se tenga conocimiento fehaciente del auto de procesamiento, y las potestativas, en el momento, dentro de la vigencia de dicho auto, en que se juzgue más conveniente.

3. FUNDADA EN VISITA DE INSPECCIÓN.

El Decreto de 26 de julio de 1956, sobre organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, al regular las visitas que se practiquen en éstas, dispone en la norma 5.^a de su artículo 17: «En los casos graves y urgentes, y bajo su responsabilidad, el Asesor-Inspector podrá suspender del ejercicio del cargo a los funcionarios que considere perjudiciales al servicio, y adoptar las medidas extraordinarias que juzgue oportunas para garantizar los intereses de la Provincia o el Municipio, dando cuenta inmediata de ello al Presidente de la Corporación respectiva, al Gobernador civil, al Jefe del Servicio Central y al Delegado regional».

Son suspensiones que no se hallan suficientemente reguladas, pero que, según se ve, están caracterizadas por el signo de la urgencia. De donde se infiere que han de decretarse durante la visita misma y no con posterioridad, pues si cupiera alguna demora en su adopción estaríamos en el caso de las modalidades anteriores. Y como nota correlativa a la urgencia, hay que atribuirles la de la máxima provisionalidad. La Jefatura Superior del Servicio debe resolver de inmediato y en vista de las circunstancias, acerca de la procedencia o no de la suspensión. En este último supuesto la dejará sin efecto, y en otro caso parece pertinente que se ordene por el órgano competente la instrucción de expediente disciplinario contra el funcionario de que se trate, acordando al propio tiempo la suspensión preventiva del mismo, como medida aneja al procedimiento, con lo que desaparecería, por sustitución, la suspensión acordada en la visita.

III. CAMBIO DE UNA MODALIDAD POR OTRA

Las diversas formas de suspensión administrativa que acabamos de examinar, así como la suspensión judicial preventiva que el Juez o Tribunal competente puede adoptar contra los funcionarios de Administración local que sean procesados, al amparo de los artículos 125 y 126 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, coinciden exactamente en un punto: en que determinan el apartamiento provisional del cargo. Pero los derechos económicos del funcionario suspenso varían según la clase de suspensión a que se halla sometido y el tiempo normal en que se mantienen unas y otras también suele ser diferente, lo que hace que no resulten todas de la misma gravedad. En función de la primera circunstancia, la más determinada y fija, el escalonamiento entre ellas, de mayor a menor gravedad, sería así: judicial (con derecho a la mitad del sueldo, siempre que no se halle en ignorado paradero); aneja a expediente (dos tercios, siempre que no quebrante el deber de residencia); fundada en procesamiento (seis séptimos, siempre que no quebrante el deber de residencia). El haber correspondiente a las suspensiones que se decreten en visita de inspección no se halla establecido, si bien parece lógico cifrarle en igual cuantía y con igual condición que el que rige para las anejas a expediente, en cuya modalidad deben desembocar perentoriamente, de no ser dejadas sin efecto.

Por eso no da igual una suspensión que otra, y como cabe que éstas recaigan sucesivamente sobre un mismo sujeto, por ir apareciendo gradualmente las causas motivadoras de cada una de ellas, una de las cuales, el procesamiento, puede impulsar de consuno al órgano administrativo y judicial a decretar la suspensión, interesa examinar estos casos de concurrencia, para determinar cuál es la suspensión que debe prevalecer.

La fundada en visita de inspección, urgente y breve, es obvio que no tiene razón de ser cuando el presunto culpable se halle ya suspenso en cualquier otra forma. Pero, salvada esta excepción, el hecho de que el funcionario esté sometido a una determinada modalidad de suspensión preventiva, no quiere decir que no pueda recaer sobre él otra modalidad distinta. Aquel, por

ejemplo, a quien en el acto de una visita de inspección se le suspende en el cargo, puede ser después sometido a expediente disciplinario, e inherente al procedimiento decretarse su suspensión preventiva, así como ser objeto más tarde de procesamiento, medida que puede originar, a su vez, tanto la suspensión judicial como la administrativa. En el ámbito administrativo, lo mismo es factible que se produzca primero la suspensión por expediente y después la fundada en procesamiento (potestativa o preceptiva), que al revés. Y en el orden judicial, es claro que los Jueces y Tribunales pueden ejercitar sus facultades de suspensión con entera independencia de las resoluciones que al respecto hayan sido adoptadas o puedan adoptarse por los órganos administrativos competentes, independencia que debiera ser absolutamente recíproca, por tratarse de jurisdicciones distintas. No obstante, y en cuanto a esto último, hay que advertir que de los términos del artículo 1.º del Decreto de 23 de diciembre de 1957 se deduce, *a sensu contrario*, que las suspensiones administrativas previas por causa de procesamiento, cuando sean potestativas, se condicionan a que no hubiera ya suspendido el órgano judicial, condición que bien pudiera entenderse aplicable a las suspensiones preceptivas por la misma causa, aunque en rigor no aparece establecida para ellas en el Decreto.

Pues bien, entre dos suspensiones previas de clase distinta, la que debe prevalecer es la de mayor gravedad, entendiendo por tal la que suponga menores percepciones mensuales para el suspenso.

Norma que lo mismo nos puede servir para dirimir automáticamente las acumulaciones que se produzcan, ya que en virtud de ellas cabe otorgar vigencia exclusivamente a la suspensión más onerosa, quedando la otra en estado latente, por si desapareciera la primera, como para evitar tales acumulaciones o superposiciones, lo que requerirá: unas veces, que se deje sin efecto expresamente la suspensión menos grave ya existente, al propio tiempo que se acuerda la de mayor gravedad; otras, que se rehabilite aquélla, al desaparecer ésta; y otras, que aun dándose las causas de ciertas suspensiones, se demore la adopción del acuerdo pertinente, ante la presencia de otra suspensión más grave acordada con anterioridad.

IV. DURACION

Las suspensiones que se decreten en el acto de una visita de inspección, ya dijimos antes que han de ser de muy breve duración. No se halla fijado plazo alguno que limite temporalmente su vigencia, pero dada su naturaleza debe resolverse de inmediato, bien dejarla sin efecto, o bien convertirla en suspensión aneja a expediente disciplinario.

Las fundadas en auto de procesamiento, si son de carácter preceptivo, han de mantenerse durante todo el tiempo que el funcionario permanezca procesado, y si son potestativas, mientras se estime aconsejable, pudiendo la Administración dejarla sin efecto en cualquier momento, aun subsistiendo el autor de procesamiento.

En lo que respecta a las suspensiones inherentes a expediente disciplinario, no creemos que puedan exceder de seis meses, después de promulgada la Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado (Decreto de 7 de febrero de 1964), que tiene carácter supletorio, según se dispone en el artículo 2.º-3, «respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los demás funcionarios, cualquiera que sea la clase de éstos y la entidad administrativa a la que prestan sus servicios», y en cuyo artículo 49-2 se prescribe que «el tiempo de suspensión provisional, como consecuencia de expediente disciplinario, no podrá exceder de seis meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado». La salvedad la estimamos superflua, ya que la Administración tiene medios para sacar el procedimiento de cualquier estancamiento en que pretendiera colocarle el expedientario.

En la legislación local no existe fijado ningún plazo de duración para estas suspensiones, y es una previsión que se echaba de menos. Fundadas, como sabemos, en la presunta gravedad de los hechos o en que la permanencia del funcionario constituya obstáculo notorio para la sustanciación del procedimiento, el límite venía en cierto modo determinado por la apreciación que de la duración misma de la causa motivadora se hiciera por el órgano que ordenó la incoación, lo que daba lugar en la práctica a que

ordinariamente se prolongaran por todo el tiempo de tramitación del expediente, y como en ésta se rebasan con frecuencia y a veces con mucho exceso los plazos reglamentarios, el resultado de todo ello eran unas suspensiones un tanto indefinidas, con desnaturalización de su propio carácter, y con daño para el interesado y para la Administración.

V. IMPUGNACION

Los Asesores-inspectores actúan como Delegados directos de la Jefatura Superior del Servicio en las visitas de inspección que practiquen en las Corporaciones locales, de manera que ante dicha autoridad deben recurrirse las suspensiones improcedentes que durante la visita se decreten. Las resoluciones expresas o presuntas que la Jefatura Superior del Servicio adopte en la materia, entendemos que ponen fin a la vía administrativa, por similitud con lo dispuesto en el artículo 36-4 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, pudiendo ser impugnada en la contenciosa.

Las suspensiones administrativas con motivo de procesamiento, hay que entender que son recurribles directamente ante la jurisdicción contenciosa. Hay que decir, no obstante, que existiendo auto de procesamiento, estas suspensiones resultan inatacables en el fondo, pues si son preceptivas constituye una obligación el acordarlas, y si son potestativas, un derecho.

Finalmente quedan por considerar las suspensiones anejas a expediente disciplinario, que son las más frecuentes.

La jurisprudencia (sentencias de 25 de marzo y 30 de junio de 1954 y 28 de enero de 1955) viene otorgando a estas suspensiones el carácter de actos de trámite del expediente, declarándolas inimpugnables en vía contenciosa, al no decidir directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación, que son las condiciones requeridas por el artículo 37-1 de la vigente Ley de la Jurisdicción, para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra los actos de trámite, y las que se exigían igualmente en la legislación anterior.

Es muy discutible, sin embargo, dicha calificación de actos de trámite. Si éstos se caracterizan por servir para la preparación de la resolución definitiva o principal, y no pueden ser otra cosa que elementos formales del expediente o simples actos de impulsión procedimental, es evidente que la suspensión administrativa previa no cumple ninguno de dichos fines, puesto que la resolución final, cualquiera que ésta sea, ha de dictarse con absoluta abstracción de si hubo o no suspensión.

No puede decirse que ésta sea una resolución definitiva, toda vez que queda cancelada en la propia vía administrativa al resolverse el expediente, pero tampoco es una resolución de trámite. Ciertamente que sus efectos se hallan condicionados a la postre por el fallo final del expediente, pero también lo es que esos efectos se producen desde el primer momento, que son onerosos para el funcionario y que su completa reparación, en los casos que proceda, resulta frecuentemente de muy difícil o imposible logro.

Estimamos, por todo ello, que las suspensiones anejas a expediente disciplinario tienen propia sustantividad, por lo que debieran ser susceptibles de fiscalización en vía contenciosa, con independencia de la resolución principal. Es la doctrina de los actos separables, admitida por nuestra reciente jurisprudencia, la que procede aplicar a las mismas, y según la cual la suspensión sería un acto administrativo integrado si se quiere en el expediente disciplinario, pero separable a los efectos de su recurribilidad.

Es curioso que en algunos casos y aun dentro del criterio negativo actual, quepa la posibilidad de que estas suspensiones sean revisadas en la jurisdicción contenciosa, aunque no por vía de recurso. En efecto, cuando son acordadas por las Corporaciones locales y no cumplen en el fondo o en la forma los requisitos exigidos en el artículo 116 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, el acuerdo es manifiestamente ilegal, y como tal debe suspenderse su ejecución por los Presidentes o los Gobernadores civiles, poniendo esta medida en conocimiento de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia territorial, quien la dejará sin efecto o anulará, por el contrario, el acuerdo corporativo de suspensión previa del funcionario, todo ello a tenor de

lo dispuesto en los artículos 362, 365 y 366 de la Ley de Régimen local.

Por análoga razón de considerarse acto de trámite, que no imposibilita la continuación del procedimiento, ni produce indefensión, y por virtud de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de Procedimiento administrativo (similar al 37-1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa), se halla vedado el recurso de alzada contra las suspensiones previas de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, que como medida aneja a expediente disciplinario se decreten por la Dirección General de Administración Local. Es obvio que cuanto queda expuesto en pro de la admisibilidad independiente del recurso contencioso contra estas suspensiones, es enteramente aplicable al recurso de alzada.

VI. EFECTOS

1. EN CUANTO AL TIEMPO.

El tiempo de suspensión preventiva, dice el artículo 128-3 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, será computable a todos los efectos, salvo que la resolución que en definitiva recaiga implique la privación del cargo. Por consiguiente, las únicas sanciones que imposibilitan el cómputo son las de destitución y las de separación. En cualquier otro supuesto, el tiempo de suspensión ha de reconocerse como prestado en activo, sirviendo para concursos, aumentos graduales y derechos pasivos.

¿Servirá también para aplicarlo al cumplimiento de la sanción de suspensión de empleo y sueldo cuando sea ésta la resolución que recaiga? Estimamos que no.

En algunas sentencias del Tribunal Supremo se ha dispuesto este abono, pero sin más, es decir, sin razonamiento alguno. Su justificación no puede basarse, por analogía, en el artículo 33 del Código penal, en el que se dispone que la prisión preventiva se contará para el cumplimiento de la prisión por condena, ya que hay similitud entre una y otra privación de libertad, lo que no sucede entre la suspensión preventiva y la sanción de suspensión.

Tampoco puede ser fundamento convincente la interpretación ce-rradamente literal del artículo 128-3, pues si bien se prescribe en él que el tiempo de suspensión, dándose las condiciones requeridas, «será computable a todos los efectos», es forzoso racionalmente colegir que el cómputo se verificará, sí, a todos los efectos, pero a todos los efectos que sean de naturaleza computable. Y no es posible equiparar en modo alguno la suspensión preventiva con la sanción de suspensión. En la primera se tiene el deber de residencia y el derecho a determinados haberes, mientras que en la segunda no existe tal deber ni tal derecho. El tiempo de suspensión preventiva, cuando ésta no vaya seguida de sanción privativa del cargo, es computable a efectos de quinquenios, cursos y derechos pasivos, y el de la sanción de suspensión, según previene el artículo 53 del Reglamento, no es computable a ningún efecto. El admitir lisa y llanamente que el tiempo de suspensión preventiva se cuente para el abono del tiempo de la sanción de suspensión, significaría la anulación de todo o en parte del correctivo.

Con el buen deseo de favorecer al funcionario, velando al propio tiempo por la efectividad de la sanción de suspensión, se ha arbitrado alguna vez la fórmula de aceptar el cómputo, si bien supeditándolo al cumplimiento de las siguientes condiciones: que el sancionado lo solicite; que devuelva a la Caja municipal la totalidad de los haberes percibidos durante el tiempo de suspensión preventiva que solicite le sea abonado; y que se acuerde por la Corporación el no cómputo a ningún efecto de dicho tiempo de suspensión preventiva.

Es una solución conciliatoria, que resulta un tanto forzada y que tiene sus inconvenientes.

Mediante ella, se condiciona inicialmente el abono a que se solicite por el interesado, cuando de considerarse plenamente procedente tal abono, debiera hacerse de oficio por la Administración, resultando de aquí un primer motivo de diversidad de resultados, pues si hay solicitud puede llegarse a obtener el cómputo, mientras que éste no tendrá lugar si la solicitud no se cursa.

Exígesse, además, que se reintegre a las arcas municipales la totalidad de los haberes percibidos durante el tiempo de suspen-

sión a que se contraiga el abono, devolución artificiosa por tratarse de unos fondos legítimamente cobrados, y que no siempre podrá realizar el funcionario, pese a su buena voluntad, por falta de numerario, ya que las suspensiones preventivas no suelen ser breves y los haberes a reintegrar pueden alcanzar en seguida una cifra de la que no siempre se dispondrá. Surge así otro motivo de diferenciación. El funcionario solvente podrá obtener el cómputo del tiempo y tendrá que renunciar a él quien no lo sea.

Finalmente, a la condición de que la Corporación acuerde el no cómputo a ningún efecto del tiempo de suspensión preventiva cuyo abono se solicite, cabe objetar que el Reglamento de Funcionarios de Administración local, precisamente en el artículo 128-3 que comentamos, dispone que salvo en los casos de privación del cargo, «el tiempo de suspensión preventiva será computable a todos los efectos», por lo que el referido acuerdo, en el que se resuelve todo lo contrario, no sería ajustado a derecho, y esto aunque el interesado preste su conformidad al mismo y cualquiera que sea la finalidad que con él se pretenda. ¿Qué sucedería si el Presidente de la Corporación o el Gobernador civil de la Provincia suspendiera el acuerdo, como comprendido en el artículo 362-1-4 de la Ley de Régimen local? Sucedería lógicamente que la jurisdicción contencioso-administrativa tendría que declarar la nulidad del mismo, por entrañar infracción manifiesta de las leyes. Y en otra hipótesis, ¿qué sucedería si la Corporación se negara a la adopción de tal acuerdo? Que nadie podría obligarla a tomarlo, y el interesado tendría que resignarse a que su tiempo de suspensión preventiva no se tuviera en cuenta para el cumplimiento de la sanción de suspensión. Y como las Corporaciones pueden proceder en este punto con criterios diferentes, nos encontraríamos, una vez más, ante la posibilidad de que en casos idénticos unos funcionarios disfrutarían de la compensación y otros no.

En resumen, que con la fórmula antedicha desaparecerían las notas de imperatividad y de generalidad propias de las normas reguladoras de los efectos de la suspensión preventiva, para implantar un sistema en que estos efectos, en cuanto al tiempo, podían ser pactados por las Corporaciones e interesados, operán-

dose así una mutación radical en los principios que informan la materia.

2. EN CUANTO A HABERES.

Son muchas las dudas que se suscitan al tratar de precisar en la práctica la cuantía de la retribución que ha de otorgarse al que se halla sometido a suspensión administrativa previa o suspensión judicial. Dudas que vienen alimentadas en primer término porque tanto en el Reglamento de Funcionarios, al regular la suspensión judicial y la administrativa previa derivada de expediente, como en el Decreto de 23 de diciembre de 1957, al hacerlo respecto a la que se funda en procesamiento, emplean indistintamente los términos sueldo y haber, y así, al par que nos hablan del derecho a la mitad, a los dos tercios, a las seis séptimas partes del *sueldo*, y a las diferencias de *sueldo* dejadas de percibir, nos dicen que quien no cumpla con el deber de residencia o se halle en ignorado paradero no percibirá *haber alguno*. Luego, por las diversas partidas, de naturaleza distinta, que integran la retribución total del funcionario. Y, finalmente, por las interpretaciones dispares surgidas en la materia.

Carente de rigor técnico la terminología de los textos legales en este punto, se haría una interpretación errónea de los mismos si se entendiera que es el concepto estricto de sueldo el que ha de jugar para discernir las cantidades que deben percibirse, excluyendo del cómputo cualquier otra retribución que no tenga netamente tal carácter.

El criterio rector debe obtenerse, a nuestro parecer, conjugando la naturaleza de la suspensión, medida de carácter precautorio, que se adopta en un procedimiento que puede terminar sin imposición de sanción, y que no desvincula al funcionario del cargo que ejerza en propiedad, con la naturaleza y justificación de las respectivas retribuciones.

Procediendo así, parece de razón establecer que el suspenso preventivamente, mientras permaneciere en tal situación y cumpla con el deber de residencia, tiene derecho:

A la ayuda familiar íntegra. Su condición de beneficiario en

tal situación se declara expresamente en el artículo 3.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956. Y en cuanto a su derecho al percibo íntegro, se deriva del carácter de prestación específica, no remuneratoria, que se le otorga en el artículo 8.º-1 de la propia Ley.

A la fracción que corresponda, según la clase de suspensión preventiva de que se trate, del sueldo base, retribución complementaria, quinquenios y pagas extraordinaria de 18 de julio y de Navidad. Todas estas partidas tienen el carácter de sueldo y son computables a efectos pasivos.

A la fracción que corresponda, según la clase de suspensión, de la indemnización señalada a los Secretarios por Agrupación de Municipios y por el desempeño de Intervención. Con arreglo a la legislación anterior (artículo 135 del Reglamento de Funcionarios de Administración local), esta última indemnización, tenía el carácter de sueldo, pero en virtud de lo dispuesto en la Ley 108/1963 sobre regulación de los emolumentos de los funcionarios de Administración local e Instrucciones para su aplicación, no puede atribuírsele ya tal carácter. Ambos emolumentos participan, sin embargo, de la regularidad y fijeza del sueldo y se perciben, como él, en retribución de funciones obligatorias, permanentes y muy generales, inherentes al cargo, por lo que es lógico que sean equiparados al sueldo en las situaciones de suspensión preventiva.

A la fracción que corresponda, según la clase de suspensión, de la indemnización por residencia que las Corporaciones locales tengan acordadas, a tenor de lo dispuesto en el número 2 de la Instrucción número 2, para la aplicación de la Ley 108/1963. Es ésta una retribución que viene fijada en atención a circunstancias de residencia y de coste de vida, que subsisten inalterables para el funcionario sujeto a suspensión preventiva, puesto que continúa obligado a permanecer en la localidad. Ciertamente que en dicha situación hay un factor nuevo consistente en la no prestación de servicios, pero su influencia, al igual que en el sueldo, debe limitarse a reducir provisionalmente, no a suprimir, tales indemnizaciones.

A la fracción que corresponda, según la clase de suspensión, de la indemnización por casa-habitación que de conformidad con lo preceptuado en el apartado 4 de la Instrucción número 2 antes

citada, se halle asignada por la Corporación local. En esencia, esta indemnización representa un reforzamiento del sueldo, ya que lo que se pretende con ella es que la entidad satisfaga en metálico, con independencia de aquél, una necesidad específica, la del alojamiento. La razón de su existencia no desaparece con la suspensión, pues si el sueldo se considera insuficiente en condición de activo, más lo ha de ser en situación de suspenso, en la cual, debemos recordarlo aquí, no se está cumpliendo sanción alguna, sino esperando el resultado de las actuaciones.

A seguir disfrutando de la casa-habitación y de la asistencia médico-farmacéutica, que tuviere otorgada al tiempo de la suspensión. Estimamos que en la continuidad de estas prestaciones, que alcanzan directamente a los familiares del funcionario, y en cuyo contenido late un cierto sentido asistencial, no debe influir la mera interrupción del servicio que la suspensión preventiva representa. Resulta inflexible y duro que se prive del goce de tales beneficios, ante una situación que debe ser breve y que es de expectativa sobre la culpabilidad o inocencia del encartado. La sentencia de 2 de octubre de 1959 se pronuncia contrariamente a este criterio, fundándose para ello en que durante la suspensión el interesado se halla apartado del ejercicio efectivo de sus funciones, y en el tenor literal del artículo 146-4 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, que dice que «la ocupación de casa-habitación será un derecho de carácter administrativo inherente al ejercicio del cargo y supeditado a sus vicisitudes», interpretación que la sentencia hace extensiva, por simples deducciones analógicas, al artículo 97 del citado Reglamento, regulador del derecho de asistencia médico-farmacéutica, hoy reglamentado también en el apartado 5 de la repetida Instrucción número 2 para la aplicación de la Ley 108/1963. Dicha interpretación no es admisible. Con ella habría que llegar a la conclusión de que tampoco los que se hallen en uso de licencia por enfermos podrían disfrutar de la casa-habitación, ni siquiera del beneficio de asistencia médico-farmacéutica (que es el que principalmente necesitan en esta coyuntura), puesto que también se hallan apartados del ejercicio efectivo de su función.

Cuando el procedimiento terminare sin imposición de sanción,

tendrá derecho el interesado a las diferencias dejadas de percibir de las cantidades anteriores.

Sin perjuicio de la responsabilidad civil que pudiera haberse contraído al decretar la suspensión, aquellas otras cantidades que el interesado hubiera podido percibir de continuar en el ejercicio del cargo, en concepto de gratificación o remuneración por servicios o trabajos especiales o extraordinarios, dietas, asistencias y otras actividades semejantes, de carácter más o menos secundario y ocasional, no son abonables, ni durante la suspensión, ni por el mero hecho de que el procedimiento sea sobreseído.