



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA



En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1461-2019, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en relación con la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de Illes Balears 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balears; y con el art. 41 de la Ley del Parlamento de Illes Balears 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears. Ha intervenido la Fiscal General del Estado. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación, representado por la Abogacía del Estado, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, representado por la Abogacía de la Comunidad Autónoma, y el Sindicato Profesional de Policías Municipales de España, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Rubio Peláez y asistido por el Abogado don Andrés Tomás Buades de Armenteras. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

I. Antecedentes

1. El día 7 de marzo de 2019 tuvo entrada en este Tribunal oficio de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears al que se acompaña testimonio del recurso de apelación 479/2017 y del procedimiento abreviado 107/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Palma de Mallorca así como del auto dictado por la Sala en fecha 18 de febrero de 2019 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos citados en el encabezamiento.

a) La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sindicato Profesional de Policías Municipales de España (SPPME) contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Llubí de 14 de marzo de 2017, por la cual se desestima el recurso de reposición interpuesto contra las bases específicas que rigen la convocatoria para constituir una bolsa extraordinaria de aspirantes para proveer, como funcionarios interinos, plazas vacantes de Policía Local aprobadas por la Junta de Gobierno Local en sesión de 23 de enero de 2017 y publicadas en el “Butlletí Oficial de las Illes Balears” núm. 19, de 14 de febrero de 2017.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Palma de Mallorca dictó sentencia en fecha 7 de septiembre de 2017 desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto. Sintéticamente, la sentencia considera que el acto impugnado “se ajusta a las previsiones contenidas en una norma con rango de ley válida y eficaz”, como es la disposición transitoria segunda del Decreto-ley de Illes Balears 1/2017, de 13 de enero, que transcribe íntegramente. Y “en cuanto al fondo del asunto, esto es, si cabe que el personal interino –singularmente los funcionarios interinos de policía local– lleve a cabo funciones que impliquen ejercicio de autoridad”, añade:

“...este juzgador comparte, en lo esencial, los fundamentos de la Sentencia de la Sección 7ª de la Sala Tercera, del Tribunal Supremo, de 12 de febrero de 1999, dictada en Interés de Ley, que vienen a coincidir con el régimen que, tradicionalmente, ha regido la situación y régimen jurídico de este tipo de personal. De tal manera que, esa diferenciación –la de ejercicio de potestades públicas– ha de ser puesta en relación con las otras clases de personal al servicio de la Administración (eventual y laboral), pero no respecto de los funcionarios interinos que, a todos los efectos, quedan equiparados a los funcionarios de carrera, con excepción de la inamovilidad y permanencia en el puesto. En este sentido, es elocuente la dicción del artículo 10 del EBEP, al señalar en su



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

apartado 1 que aquellos son nombrados como tales para el ejercicio de funciones propias de funcionarios de carrera.

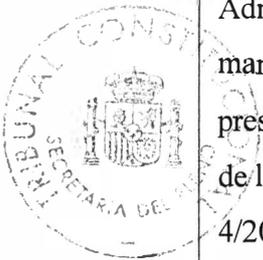
Partiendo de este punto de vista, no estimamos que exista contradicción entre la norma contenida en la DT 2ª del Decreto Ley 1/2017 y la normativa básica estatal referente a funcionarios al servicio de la Administración Local (en especial, el apartado 3 del artículo 92 LRBRL), puesto que, como se ha visto la existencia de personal interino viene a suplir en el ejercicio de sus funciones, precisamente, a los funcionarios de carrera, por razones de necesidad y urgencia, sin limitaciones en ese campo, como se extrae de una lectura integradora de las diversas normas que aluden al tema (relativas a empleados públicos, régimen local y coordinación de policías locales).

Y, por ello, no se considera procedente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, única fórmula posible para poner en cuestión la norma legal que da cobertura al acto objeto del presente litigio”.

b) Interpuesto recurso de apelación contra la mencionada sentencia, una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears acordó, por providencia de 15 de marzo de 2018, “somete[r] a las partes procesales por término común de 10 días trámite para que presenten alegaciones sobre la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria segunda del Decreto ley 1/2017, de 13 de enero y del art. 41 de la Ley 4/2013, de 17 de julio de Coordinación de las Policías Locales de les Illes Balears, por posible contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia del régimen estatutario de los funcionarios públicos, de acuerdo con el artículo 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución”.

La parte apelante estimó procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que la Administración autonómica y el Ayuntamiento de Llubí se opusieron a su planteamiento.

Por nueva providencia de 8 de mayo de 2018 la Sala acordó nuevamente, dentro del plazo para dictar sentencia, “con suspensión del mismo, y de conformidad con el art. 35 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, [dar] al Ministerio Fiscal por término de 10 días trámite para que presente alegaciones sobre la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria segunda del Decreto ley 1/2017, de 13 de enero y del art. 41 de la Ley 4/2013, de 17 de julio de Coordinación de las Policías Locales de les Illes Balears, por posible contradicción con el orden constitucional de distribución de





competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia del régimen estatutario de los funcionarios públicos, de acuerdo con el artículo 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución”. El Fiscal presentó alegaciones considerando que se cumplen los requisitos establecidos en el art. 35 LOTC para plantear la cuestión de inconstitucionalidad en relación con los dos preceptos citados.

2. En el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se realizan las siguientes consideraciones:

a) Comienza transcribiendo el art. 92.3 LBRL, y razona a continuación: “Admitido que los cuerpos de Policía Local ejercen funciones públicas cuyo cumplimiento implica ejercicio de autoridad, una interpretación literal del art. 92.3 de la LBRL que en su mención a los ‘funcionarios de carrera’ excluya a los interinos, comporta que dicha normativa estatal básica impide actos administrativos como el aquí impugnando, esto es, el que promueve una convocatoria para nombramiento de policías locales interinos”. Señala acto seguido sentencias anteriores de la propia Sala en esta dirección, incluida una en la que “no se estimó necesario plantear cuestión de inconstitucionalidad frente al art. 41 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears –que permitía el nombramiento de policías locales interinos– al entender que dicho precepto legal había quedado desplazado por la posterior redacción dada al art. 92.3 LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Frente a esta última sentencia se ha admitido recurso de casación ante el TS. Es el auto de 15 de junio de 2016 en rec. 889/2017”.

b) Continúa argumentando que “con posterioridad a las indicadas sentencias –y con motivo de las mismas, según se expresa en el apartado VII de su preámbulo– la Comunidad Autónoma de Illes Balears aprobó el Decreto Ley 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la CAIB y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares”, cuya disposición transitoria segunda transcribe. Acto seguido, transcribe también íntegramente el preámbulo del Decreto-ley, y concluye:

“La sentencia objeto del presente recurso de apelación, confirma la convocatoria de proceso selectivo para el nombramiento de policías locales interinos sobre la base del amparo que le otorga la DT 2ª del Decreto Ley 1/2017, de 13 de enero. Por ello, la decisión de la sentencia de apelación depende de la validez de la norma de rango legal en cuestión, que a su vez ratifica el sentido art. 41 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio.



Manteniendo esta Sala que el art. 92,3º de la LBRL en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre implica reservar a los funcionarios de carrera las funciones que impliquen ejercicio de autoridad -frente a la redacción anterior que las extendía al personal sujeto a estatuto funcional- de dicha interpretación se deriva una colisión entre esta normativa básica estatal y la normativa autonómica que permite el nombramiento de policías locales en régimen de interinidad (art. 41 de la Ley 4/2013, de 17 de julio y Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ley 1/2017, de 13 de enero).

Lo anterior genera duda de constitucionalidad de las normas autonómicas con rango de Ley aludidas, pues al permitir el nombramiento de policías locales interinos se podría contravenir el orden constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos, de acuerdo con los arts. 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución”.

c) Y concluye en su parte dispositiva acordando:

“Plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre si:

- La Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ley 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la CAIB y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

- El art. 41 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears,

pudieran resultar contrarios a los arts. 149.1.1º y 149.1.18 de la Constitución Española, en relación a la regulación contenida en el art. 92.3º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”.

3. Por providencia de 9 de abril de 2019, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada; reservar para sí, de conformidad con el artículo 10.1 c) LOTC, el conocimiento de la cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de las Illes Balears, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la admisión a trámite a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la cuestión; y





TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Butlletí Oficial de las Illes Balears”.

4. El Gobierno de la Nación evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado el 9 de mayo de 2019, en el que efectúa las siguientes consideraciones. Argumenta que el art. 92.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, según el cual el ejercicio de funciones de autoridad corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera, debe interpretarse armónica o sistemáticamente con el art. 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEEP), que dice que “[s]on funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera”, cuando concurren las circunstancias que el propio precepto señala. Ningún precepto del TRLEEP, ni de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), contradice o restringe la vigencia de ese art. 10. Para que no fuera legalmente posible que funcionarios interinos desempeñaran determinadas funciones propias de los funcionarios de carrera, concluye, haría falta “algo más”: sería preciso haberlas excluido “de manera explícita”, cosa que aquí no sucede. En consecuencia, defiende la compatibilidad de los preceptos legales cuestionados con la Constitución.

5. El 10 de mayo de 2019 la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Rubio Peláez presentó escrito en nombre del Sindicato Profesional de Policías Municipales de España solicitando, al amparo del art. 37.2 LOTC, que se tuviera a su representado por personado y parte en la cuestión de inconstitucionalidad y que se le concediera plazo para formular alegaciones, lo que se hizo mediante Diligencia de Ordenación de 17 de mayo siguiente.

6. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Illes Balears evacuó sus alegaciones por escrito presentado en este Tribunal por la abogada de sus servicios jurídicos el 13 de mayo de 2019. En él, comienza señalando que la interpretación del art. 92.3 LBRL que hace la Sala *a quo* es contraria al TRLEEP y representa una quiebra del modelo funcional español. La normativa básica del Estado permite a los funcionarios interinos desempeñar funciones “propias” de los funcionarios de carrera (art. 10 TRLEEP) o “reservadas” a este tipo de personal, en terminología de la Ley autonómica 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Illes Balears (art. 15). A su vez, el art. 3 TRLEEP, sobre el “personal funcionario de las Entidades Locales”, dispone “1. El personal funcionario de las entidades locales se rige por la





legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local. 2. Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Y ningún precepto del TRLEEP o de la LOFCS impide la cobertura de plazas de policías locales por funcionarios interinos. La razón última de la existencia de los funcionarios interinos es precisamente permitir el ejercicio de las funciones reservadas a los funcionarios de carrera, que no pueden interrumpirse, cuando por alguna causa no pueden ser ejercidas por funcionarios de carrera, en función de las circunstancias previstas en el art. 10 TRLEEP, y en este sentido se pronunció la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1999, dictada en recurso de casación en interés de ley, que estableció la siguiente doctrina legal: “que ante las situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales, y con el carácter temporal implícito en su propio concepto, pueden convocarse, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de policía local”.



Además, apoya esta interpretación en la posibilidad expresamente reconocida a las comunidades autónomas de nombrar personal interino para el ejercicio de las funciones “más específicas y relevantes” de la Administración local, como son las de secretaría, tesorería e intervención, resultante del art. 92 bis.7 LBRL, redactado por la misma Ley 27/2013.

Y finalmente, apela a las necesidades de los municipios pequeños para cubrir vacantes en estas plazas (Llubí tiene 2.243 habitantes), a la importancia de las funciones de la policía local y a la problemática específica de Illes Balears: insularidad y sobrepoblación en temporada veraniega; así como a las restricciones presupuestarias de los años 2010 a 2017 que limitaron la reposición de efectivos. Y señala que justamente uno de los fines del Decreto-ley 1/2017 es corregir la excesiva temporalidad de policías locales interinos y reducir a la mínima expresión el número de policías locales de esta clase. Aunque reconoce que ello “no puede influir en el núcleo del debate”.

Concluye señalando que si el legislador estatal pretendía impedir que el personal funcionario interino pudiera llevar a cabo las funciones de policía local debía haberlo establecido expresamente y sin lugar a dudas.



Y solicita, por todo lo anterior, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad con expresa declaración de conformidad con la Constitución y el orden de distribución de competencias de los preceptos cuestionados.

7. El 28 de mayo de 2019 presentó sus alegaciones la Fiscal General del Estado. En ellas examina primero exhaustivamente los presupuestos procesales, y concluye que no se cumple el juicio de relevancia respecto del art. 41.3 de la Ley 4/2013, que se refiere al nombramiento como funcionarios interinos de quienes ya son funcionarios de carrera, lo que le lleva a entender que el referido apartado 3 debería quedar al margen de éste proceso constitucional.

Acto seguido, expone la doctrina constitucional en relación con los títulos competenciales citados en el auto de planteamiento: art. 149.1, núms. 1 y 18 (bases del régimen estatutario de los funcionarios), considerando que este segundo es más específico y por tanto prevalente; y argumenta que este título competencial da cobertura al art. 92.3 LBRL, citando al efecto la STC 175/2011, que es por tanto formal y también materialmente básico. Y en cuanto a la interpretación de este precepto, defiende que la redacción que le ha dado la Ley 27/2013 ha modificado la situación anterior reservando exclusivamente a los funcionarios de carrera el ejercicio de funciones de autoridad, como las de la policía local, con exclusión de los funcionarios interinos. Así se desprende de la sustitución de la mención al “personal sujeto a estatuto funcional” contenida en el art. 92.2 LBRL anterior a la reforma por la de “funcionarios de carrera” del vigente art. 92.3, y también de la separación conceptual de ambos tipos de funcionarios – de carrera e interinos – en el art. 8, letras a) y b), TRLEEP.

Concluye, por todo ello, que a partir de la modificación del art. 92.3 LBR por la Ley 27/2013, las normas autonómicas cuestionadas han entrado en contradicción con él, y procede por tanto declarar su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias.

8. El 10 de junio de 2017 formuló sus alegaciones la representación procesal del Sindicato Profesional de Policías Municipales de España, en las que defendió la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados puesto que el art. 92.3 LBRL reserva a los funcionarios de carrera el ejercicio de funciones que impliquen el ejercicio de autoridad, con exclusión de los internos.



9. Mediante providencia de 17 de septiembre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los dos siguientes preceptos legales:

a) en primer lugar, la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de Illes Balears 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (en adelante, Decreto-ley 1/2017);

b) y en segundo lugar, el art. 41 de la Ley del Parlamento de Illes Balears 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (en adelante, Ley 4/2013).

Considera que en cuanto ambas disposiciones regulan el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para el desempeño de las funciones de policía local, su contenido puede vulnerar las competencias estatales en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) y establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE) tal y como han sido ejercidas en el art. 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), redactado por el art. 1.24 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, precepto que, según su parecer, impide el nombramiento de policías locales interinos al reservar “exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas” o el “ejercicio de autoridad”.

2. La adecuada comprensión de la controversia exige reproducir los dos preceptos cuestionados, por una parte, y el precepto estatal de contraste, por otra.



a) Por orden cronológico, el art. 41 de la Ley 4/2013, en la redacción vigente en la fecha del acto administrativo impugnado en el proceso *a quo* (actualmente modificado por el artículo trigésimo de la Ley del Parlamento de Illes Balears 11/2017, de 20 de diciembre), dispone:

“Artículo 41. Funcionarios interinos.

1. Para ser nombrado funcionario interino se debe formar parte de la bolsa de trabajo de la cual disponga el ayuntamiento. En caso de que la bolsa se haya agotado o tenga una antigüedad superior a dos años, el ayuntamiento podrá convocar una nueva o bien acudir a la bolsa de la consejería competente en materia de coordinación de policías locales, si la hubiera.

2. Para formar parte de una bolsa de trabajo de los diversos cuerpos de policía local o policía en los ayuntamientos que no hayan constituido cuerpo de policía local se debe haber superado la parte teórica del curso pertinente de formación básica para policía local de la Escuela Balear de Administración Pública, de acuerdo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, y cumplir los requisitos establecidos en los sistemas de selección.

3. En caso de que los aspirantes del apartado primero cumplan la condición de funcionarios de carrera de la policía local en la misma administración, pueden ser nombrados temporalmente en situación de comisión de servicios, a pesar de que suponga un cambio al grupo o escala inmediatamente superior.

4. Los aspirantes que formen parte de la bolsa de trabajo del ayuntamiento una vez transcurridos dos o más años de antigüedad de la citada bolsa, siempre que sean titulares de una plaza de policía local, podrán nombrarse en situación de comisión de servicios por un tiempo máximo de un año a la plaza vacante destinada a cubrir por la citada bolsa. Asimismo, el ayuntamiento iniciará proceso selectivo para cubrir la vacante de manera definitiva en el plazo máximo de dos meses”.

Ante la ausencia de ningún razonamiento específico en el auto de planteamiento, y por aplicación del principio *tempus regit actum*, debemos entender que es esta redacción originaria la aplicable al proceso *a quo*, sin que su modificación por la Ley 11/2017 afecte al objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, puesto que el fallo del proceso en que se planteó esta cuestión depende de la constitucionalidad de la redacción aplicable al caso [para un caso similar, STC 33/2013, de 11 de febrero, FJ 3 b)].

b) De su lado, la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 1/2017 dice:

“Disposición transitoria segunda. Bolsas de interinos.



1. Hasta que se haya completado el procedimiento extraordinario de accesos a las plantillas de las policías locales de las Illes Balears previsto en la disposición transitoria anterior, los ayuntamientos cuyas bolsas de trabajo de funcionarios interinos, de acuerdo con el artículo 41.1 de la Ley 4/2013, se hayan agotado o tengan una antigüedad superior a dos años, podrán convocar una nueva, en los términos previstos en la presente disposición transitoria, o bien acudir a la bolsa de la consejería competente en materia de coordinación de policías locales constituida a tal efecto.

2. De acuerdo con lo anterior, los ayuntamientos podrán constituir bolsas de trabajo de funcionarios interinos por el procedimiento de concurso, mediante una convocatoria pública, con las personas aspirantes que cumplan los requisitos exigidos para ocupar los puestos de trabajo o ejercer las funciones de la categoría de la bolsa a la cual opten, ordenadas de acuerdo con el baremo de méritos establecido en el anexo 4 del Decreto 28/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

3. La resolución de convocatoria de las bolsas de los ayuntamientos, y también la de la consejería competente en materia de coordinación de policías locales, determinará el plazo de vigencia, los requisitos y las condiciones en que ha de llevarse a cabo su gestión”.



c) Finalmente, el art. 92 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), redactado por la Ley 27/2013, tiene el siguiente tenor:

“Artículo 92. Funcionarios al servicio de la Administración local.

1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

3. La Fiscal General del Estado considera que la presente cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida respecto del apartado 3 del art. 41 de la Ley 4/2013, por no haber formulado adecuadamente el órgano promotor el juicio de relevancia en relación con el mismo. Entiende que como el citado precepto regula el supuesto de que los aspirantes de la “bolsa de trabajo” sean “funcionarios de carrera de la policía local en la misma administración”, permitiendo en tal caso que aquéllos sean “nombrados temporalmente en situación de comisión de servicios, a pesar de que suponga un cambio al grupo o escala inmediatamente superior”, este art. 41.3 ya no se estaría refiriendo al supuesto de hecho que motiva el planteamiento de la cuestión: la posibilidad de nombramiento de policías locales en régimen de interinidad; y en tal medida considera necesario un juicio de relevancia especial en relación con el mismo, que al no haberse formulado debería dar lugar a esta inadmisión parcial.

La doctrina de este Tribunal ha enfatizado la importancia del denominado “juicio de relevancia”, que es “el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada” (por todos, ATC 21/2001, de 30 de enero, FJ 1), afirmando también la competencia del órgano promotor para su exteriorización a fin de justificar la concurrencia de los requisitos procesales de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, STC 14/1981, de 29 de abril, FJ 1). También hemos reiterado que el control que corresponde ejercer a este Tribunal sobre el cumplimiento de ese requisito es “meramente externo (ATC 159/2016, de 20 de septiembre, FJ 2), lo que significa que debe verificar su concurrencia a fin de que no se haga un uso de la cuestión de inconstitucionalidad ‘no acomodado a su naturaleza y finalidad propias’ (ATC 9/2019, de 12 de febrero, FJ 2, con cita de otros), pero no sustituir al órgano judicial en la determinación de ese nexo causal (STC 41/1990, de 15 de marzo, FJ 2) que es una tarea propiamente jurisdiccional y por tanto reservada a aquél (art. 117.3 CE)” (ATC 39/2019, de 21 de mayo, FJ 5).

En este caso, el órgano promotor, que debe resolver en segunda instancia un recurso contencioso-administrativo contra las bases de una convocatoria para constituir una bolsa extraordinaria de aspirantes para proveer, como funcionarios interinos, plazas vacantes de la Policía Local del municipio de Llubí, ha justificado el planteamiento de la cuestión en la aparente “colisión entre esta normativa básica estatal” – el citado art. 92.3 LBRL – “y la normativa autonómica que permite el nombramiento de policías locales en régimen de interinidad (art. 41 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, y disposición transitoria segunda del Decreto-ley 1/2013, de 13 de enero)”. Y en este contexto, tomando en consideración el objeto del proceso *a quo*, no es posible



desgajar el apartado 3 de los restantes apartados del art. 41: el supuesto de hecho de este apartado 3 remite directamente al apartado 1, pues se refiere al caso de que “los aspirantes *del apartado primero* cumplan la condición de funcionarios de carrera de la policía local en la misma administración...”. En consecuencia, la vigencia y aplicación de este apartado 3 depende enteramente del procedimiento de selección de aspirantes a policías locales interinos que regula el art. 41, o dicho de otro modo: el art. 41.3 no tendrá aplicación más que en el seno de esos procedimientos de selección, y no podrá tener aplicación fuera de ellos. En tal medida, y teniendo en cuenta el control meramente externo que corresponde ejercer a este Tribunal, el juicio de relevancia, efectuado con carácter general respecto del art. 41, debe considerarse correctamente formulado.

Constituye por tanto el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad examinar si el art. 41 de la Ley 4/2013 y la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 1/2017 vulneran o no el art. 92.3 LBRL, como norma dictada por el Estado al amparo de sus competencias de los núms. 1 y 18 del art. 149.1 CE, que son los títulos citados en el auto de planteamiento.

4. Tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad mediata, que deriva, no de la directa confrontación de una norma con rango de ley con la Constitución sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias, es doctrina constitucional consolidada que la existencia de esa vulneración constitucional requiere de las dos siguientes condiciones: por un lado, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3, y las allí citadas).

5. Ninguna de las partes ha discutido el carácter materialmente básico del art. 92.3 LBRL (su condición formalmente básica se declara en la disposición final quinta de la Ley 27/2013). Las razones por las que dos de ellas – el abogado del Estado y la abogada de la Comunidad Autónoma – consideran los preceptos cuestionados compatibles con la Constitución no descansan en la negación de ese carácter básico, sino en la necesidad de efectuar una interpretación sistemática o armónica de ese precepto – el art. 92.3 LBRL – con otros del ordenamiento, singularmente, los arts. 3 y 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEEP), y la Ley Orgánica



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), para concluir que ese conjunto normativo no prohíbe el nombramiento de funcionarios interinos para el ejercicio de las funciones de policía local.

Este Tribunal ya ha declarado la competencia del Estado *ex art.* 149.1.18 CE para “definir, siquiera genéricamente, los distintos tipos de personal al servicio de la Administraciones públicas” y más en concreto para “establec[er] genéricamente las funciones que [esos tipos de personal] pueden desempeñar” (STC 156/2013, de 23 de septiembre, FJ 4, sobre la regulación del personal eventual en el art. 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante LEEP). Más en concreto, ha declarado el carácter materialmente básico de la norma general del TRLEEP que reserva “exclusivamente” y “en todo caso” a los “funcionarios públicos” “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas” (art. 9.2), en la STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5.

Así pues, y por identidad de razón, debe corroborarse el criterio de la Sala *a quo* sobre el carácter materialmente básico *ex art.* 149.1.18 CE del art. 92.3 LBRL. Al igual que el art. 9.2 TRLEEP, ese precepto “constituye un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales” (STC 236/2015, FJ 5), y no agota ni vacía de contenido las competencias de desarrollo normativo de las bases del estatuto de los funcionarios de la Administración local y del régimen local aprobadas por el Estado, asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía (art. 31, apartados 3 y 13, EAIB).

6. Debemos transitar, en consecuencia, hacia el siguiente paso de nuestro análisis: examinar si existe una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa entre el citado precepto estatal (básico) y los preceptos autonómicos que son objeto de enjuiciamiento.

Ello dependerá de la interpretación del art. 92.3 LBRL. Si este precepto se interpreta como una reserva absoluta de determinadas funciones a los funcionarios “de carrera”, con exclusión de los interinos, la norma autonómica cuestionada será inconstitucional, pues regula un procedimiento de selección de funcionarios interinos para el ejercicio de una de estas funciones reservadas, en concreto “funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad”. Así ha definido las funciones de la policía local la doctrina constitucional (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 4, y 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 3), y así resulta también del Derecho positivo, a la vista de las





funciones que tienen legalmente asignadas (art. 53 LOFCS) y del art. 7.1 de esta ley, que dice: “[e]n el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” – de las que forman parte los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales, según el art. 2 c) – “tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad”.

Por el contrario, si el art. 92.3 LBRL se interpreta como una reserva de esas funciones públicas, entre las que encajan las de la policía local, simplemente a los funcionarios, sin excluir a los interinos, los preceptos autonómicos serán constitucionales.

7. El abogado del Estado y la abogada de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Illes Balears sostienen que el citado art. 92.3 LBRL debe interpretarse conjuntamente con el art. 10 TRLEEP para concluir que lo que prohíbe ese precepto cuando reserva “exclusivamente a los funcionarios de carrera” las funciones que señala no es el ejercicio de esas funciones por funcionarios interinos, que son nombrados, precisamente, “para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera” (art. 10.1 TRLEEP) y que se someten además “en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, [a]l régimen general de los funcionarios de carrera” (art. 10.5), sino que lo que dicho precepto persigue, en línea con el propósito del TRLEEP, es impedir el desempeño de esas funciones por personal laboral y eventual (arts. 11 y 12 TRLEEP). La representación del ejecutivo autonómico apoya también esta interpretación en la mención a la posibilidad del nombramiento de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional con carácter interino, en el art. 92 *bis* LBRL, también redactado por la Ley 27/2013, dedicado a esta clase de personal. Este precepto “reserva” a un tipo especial de funcionarios, los “funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”, las funciones de secretaría, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería y recaudación (art. 92 *bis*.1), pero permite el nombramiento de funcionarios interinos para el ejercicio de estas funciones en su apartado 7, que dice: “[l]as Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, *nombramientos de personal interino* y de personal accidental”. Pues bien, resultaría “contradictorio” – sostiene la abogada de la Comunidad Autónoma en sus alegaciones – entender que el art. 92.3 LBRL impide absolutamente el nombramiento de personal funcionario interino para determinadas funciones reservadas a personal funcionario de carrera cuando el art. 92 *bis*.7 permite el nombramiento de esa clase de personal





para el ejercicio de las funciones más específicas y relevantes de la Administración local, como son las ya mencionadas de secretaría e intervención.

La Fiscal General del Estado y el Sindicato Profesional de Policías Municipales de España, recurrente en el proceso *a quo* que ha comparecido y formulado alegaciones en este proceso constitucional al amparo del art. 37.2 LOTC, sostienen, por el contrario, que la literalidad del precepto, y su contexto y antecedentes, deben conducir a una interpretación de su significado que excluya absolutamente la posibilidad de que funcionarios que no sean “de carrera” ejerzan las funciones reservadas.

8. La expresa referencia a los funcionarios “de carrera” en el art. 92.3 LBRL diferencia a este precepto de otros análogos.

a) El art. 92 LBRL original no se refería a ellos, sino simplemente a los “funcionarios” o al “personal sujeto al estatuto funcional”. Decía en su apartado 2:

“Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a *personal sujeto al Estatuto funcional*, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los *funcionarios* para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

Esta redacción original del art. 92 LBRL permitía, o al menos no impedía, el nombramiento de policías locales interinos, según la interpretación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencia de 12 de febrero de 1999, dictada en el recurso de casación en interés de la ley núm. 5635/1998, a la que se refieren todas las partes comparecidas, que fijó la siguiente doctrina legal: “que ante las situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales, y con el carácter temporal implícito en su propio concepto, pueden convocarse, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de policía local”.

Pero ese art. 92 LBRL fue derogado por la disposición derogatoria única, apartado e), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEEP), que dispuso en su lugar (art. 3) que: “El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las



Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local” (apartado 1); y que “Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” (apartado 2).

b) Por su parte, el art. 9 LEEP (actual art. 9.2 TRLEEP), aunque regula los funcionarios “de carrera” como uno de los subtipos de empleados públicos junto con los funcionarios interinos, el personal laboral y el personal eventual (art. 8.2), se cuida de no referirse a ellos a la hora de reservar en exclusiva determinadas funciones a un tipo de personal, en su apartado 2. Dice este precepto

“Artículo 9. Funcionarios de carrera.

1. Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los *funcionarios públicos*, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

Esta referencia a los “funcionarios públicos” del apartado 2 es la que permite que otra clase de funcionarios, los interinos, puedan ejercer esas funciones reservadas, de conformidad con el art. 10.1 TRLEEP, que dice: “Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias...”, básicamente existencia de plazas vacantes que no puedan cubrirse por funcionarios de carrera, la sustitución transitoria de sus titulares, la ejecución de programas de carácter temporal y el exceso o acumulación de tareas igualmente puntual.

9. A pesar de esta sensible diferencia con preceptos anteriores, la exposición de motivos de la Ley 27/2013 no da cuenta de la nueva redacción que da al art. 92 LBRL, que se encontraba vacío de contenido, ni de las razones que le llevaron a mencionar específicamente a los funcionarios “de carrera” en su apartado 3. Y un repaso a los antecedentes legislativos tampoco arroja luz sobre esta reforma: el Dictamen del Consejo de Estado al anteproyecto de ley





(expediente 567/2013) no contiene ninguna referencia a esta cuestión; el 1.24 del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local presentado por el Gobierno al Parlamento (núm. 121/000058) ya contenía una redacción del art. 92 LBRL igual a la que fue finalmente aprobada (Diario Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 58-1, de 6 de septiembre de 2013, pág. 17) y en el curso del procedimiento legislativo no consta ninguna enmienda, ni en el Congreso de los Diputados ni en el Senado, ni ninguna referencia al mismo en los debates parlamentarios en una u otra Cámara.

Según el Tribunal Supremo, “la pura literalidad de la nueva redacción del art. 92.3 LBRL” abona la interpretación de que “no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de Policía Local en régimen de interinidad, dada la regulación especial de la norma frente al carácter general sentado en el apartado 1 con remisión al [TRLEEP]” (sentencia de la Sala Tercera de 14 de junio de 2019, recurso de casación núm. 922/2017, que rectifica expresamente, “por razón del cambio legislativo”, el criterio sostenido en su anterior sentencia de 12 de febrero de 1999, dictada en interés de ley, antes citada). Sin embargo, este Tribunal tiene que analizar el precepto desde su obligada perspectiva constitucional.

En la interpretación del art. 92 LBRL a los efectos de este proceso constitucional, debe tenerse presente que en el seno de la LBRL, la expresión “funcionarios de carrera” se utiliza como equivalente a la de funcionario público, sin exclusión de los interinos. Así resulta del art. 89, que abre su Título VII dedicado al “Personal al servicio de las Entidades locales”, y que no ha sido modificado ni por la LEEP de 2007 ni por la Ley 27/2013, que dice: “El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por *funcionarios de carrera*, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial”. Y también de la rúbrica del Capítulo II de ese Título, en que se inserta este art. 92 es “Disposiciones comunes a los *funcionarios de carrera*”.

Ninguna de estas referencias específicas a los funcionarios “de carrera” ha sido interpretada nunca, desde la entrada en vigor de la LBRL en 1985, como una expresa prohibición de nombramiento de funcionarios interinos en la Administración local. Al contrario, esta clase de personal ha seguido existiendo y a ellos se refiere, por ejemplo, el art. 128.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), que la Ley 27/2013, de la que procede la





redacción del controvertido art. 92 LBRL, ha modificado cuando ha querido hacerlo para adaptarlo a sus líneas generales (disposición final primera, que modificó el art. 97.2 TRRL).

Por otra parte, la amplitud de las funciones reservadas en este art. 92 a los “funcionarios de carrera”, que incluye no solo las señaladas en el art. 9.2 TRLEEP, sino en general todas aquellas que lo precisen “para la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función” (art. 92.3 *in fine*), implicaría que una interpretación del mismo como norma prohibitiva del nombramiento de funcionarios interinos para todas esas funciones reservadas impediría no solo el nombramiento de funcionarios interinos para los cuerpos de policía local, sino en general para cualquier cuerpo o escala de las entidades que integran la Administración local, aunque esos cuerpos no ejerzan funciones de las estrictamente reservadas a funcionarios en el art. 9.2 TRLEEP.

Una reforma de tanta importancia y trascendencia para el funcionamiento ordinario de los entes que integran la Administración local (municipios, provincias e islas, arts. 140 y 141 CE, pero también comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios: art. 3 LBRL) debería venir precedida de informes en la elaboración del anteproyecto de ley, de un amplio debate en la tramitación parlamentaria del proyecto y de disposiciones de derecho transitorio para las vacantes cubiertas por funcionarios interinos en la fecha de entrada en vigor de la reforma. Y debería plasmarse en una norma más clara y terminante que una escueta mención a los “funcionarios de carrera” como la del art. 92.3 LBRL, una mención que como queda dicho puede explicarse sistemáticamente por la equiparación general de los “funcionarios de carrera” con los funcionarios públicos, sin excluir a los interinos, propia de la LBRL (art. 89 y rúbrica del Capítulo II del Título VII, antes reproducidos).

Estas razones nos llevan a concluir que la contradicción entre la norma estatal de contraste y las disposiciones autonómicas cuestionadas no es efectiva e insalvable por vía interpretativa, y en consecuencia que el art. 41 de la Ley 4/2013 y la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 1/2017 no son inconstitucionales.

Fallo



En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

