

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16818 *Sala Primera. Sentencia 171/2020, de 16 de noviembre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 168-2020. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid respecto del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid. Competencias sobre función pública y seguridad pública: nulidad del precepto legal autonómico relativo a la promoción de miembros de los cuerpos de policía local (STC 175/2011).*

ECLI:ES:TC:2020:171

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Juan José González Rivas, presidente, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, 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. 168-2020, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid respecto de la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, por la posible vulneración mediata del art. 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de la función pública) derivada del incumplimiento de una previsión estatal (disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, introducida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre) dictada al amparo de este título competencial. Han comparecido la fiscal general del Estado, el abogado del Estado y el letrado de la Comunidad de Madrid. Ha sido ponente el magistrado don Andrés Ollero Tassara.

I. Antecedentes

1. Con fecha 9 de enero de 2020 tuvo entrada en el registro de este tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid, al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento abreviado núm. 184-2019 D, el auto del mismo día, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, por posible vulneración mediata del art. 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de la función pública) derivada del incumplimiento de una previsión estatal (disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, introducida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre) dictada al amparo de este título competencial.

La disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 cuyo apartado 2 se cuestiona lleva la rúbrica «Integración en subgrupos de clasificación profesional»; establece lo siguiente:

«1. Los miembros de los cuerpos de policía local que a la entrada en vigor de la presente Ley ocupen plazas correspondientes a las categorías clasificadas en los subgrupos de clasificación profesional en el artículo 33 y tuviesen la titulación académica correspondiente, quedarán directamente integrados en las correspondientes categorías de dichos subgrupos de clasificación.

2. Los miembros de dichos cuerpos que a la entrada en vigor de esta Ley ocupen plazas correspondientes a las categorías clasificadas en los subgrupos de titulación establecidos en el artículo 33, y no tuviesen la correspondiente titulación académica, permanecerán en su subgrupo de clasificación de origen como situación "a extinguir". No obstante, ostentarán la denominación de las nuevas categorías establecidas en la presente Ley, y contarán con igual rango jerárquico y ejercerán las mismas funciones operativas que los funcionarios integrados en los nuevos subgrupos de clasificación profesional.

Todo ello sin perjuicio de que quienes obtuvieran con posterioridad las titulaciones correspondientes, se integrarán en los subgrupos de clasificación conforme lo previsto en el apartado 1 de la presente disposición.»

La previsión estatal cuyo incumplimiento supondría la vulneración mediata del art. 149.1.18 CE es la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, introducida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que establece lo siguiente:

«El acceso a cuerpos o escalas del grupo C podrá llevarse a cabo a través de la promoción interna desde cuerpos o escalas del grupo D del área de actividad o funcional correspondiente, cuando estas existan, y se efectuará por el sistema de concurso-oposición, con valoración en la fase de concurso de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y la antigüedad.

A estos efectos se requerirá la titulación establecida en el artículo 25 de esta Ley o una antigüedad de diez años en un cuerpo o escala del grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos.

La presente disposición tiene el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución.»

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Don J.J.C.U. forma parte del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Majadahonda. Solicitó su integración en el subgrupo de clasificación profesional C1. Mediante resolución de 29 de enero de 2019, el Pleno de la corporación desestimó la solicitud por carecer de la titulación necesaria, declarando su situación «a extinguir», todo ello de acuerdo con la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid.

b) Don J.J.C.U. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación de la solicitud de reclasificación. Razonó en su escrito que la ilegalidad de la resolución denegatoria deriva del vicio de inconstitucionalidad que afecta a la previsión legal aplicada. La disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 vulneraría su derecho fundamental a la promoción en la carrera profesional reconocido en los arts. 23 CE y 14 c) del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, así como, más específicamente, en la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. De acuerdo con esta última previsión, adoptada como básica ex art. 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios), resulta

obligada la promoción interna desde el grupo D (hoy, subgrupo C2) al grupo C (hoy, subgrupo C1), aunque no se disponga de la titulación necesaria; basta una antigüedad de diez años, o de cinco más la superación de un curso de formación. La previsión autonómica que da cobertura a la resolución administrativa impugnada habría pues vulnerado el art. 149.1.18 CE al incumplir lo establecido en esta legislación básica. Así lo consideró el Tribunal Constitucional al examinar un supuesto idéntico al presente (STC 200/2015, de 24 de septiembre). Razón por la cual el recurrente solicita al juzgado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018.

c) Admitido a trámite el recurso y celebrada la vista por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 9 de Madrid, el recurrente reiteró las consideraciones efectuadas sobre el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y el ayuntamiento demandado apoyó la petición por considerar igualmente que la previsión autonómica aplicada era contraria a la legislación básica estatal.

d) Mediante providencia de 4 de diciembre de 2019, el juzgado abrió un trámite de audiencia para que las partes y el Ministerio Fiscal alegasen sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). La providencia destaca, en primer término, que las dos partes están de acuerdo en considerar que el precepto legal aplicado –la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018– es contrario al art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. A su vez, la providencia hace suya esta duda de constitucionalidad, razonándola ampliamente con cita de la STC 200/2015. Identifica claramente la legislación básica cuyo incumplimiento habría dado lugar a la invasión de la indicada competencia estatal: disposición adicional vigésima segunda de la Ley 30/1984, sobre promoción interna del grupo D al C, introducida por la Ley 42/1994. En fin, precisa igualmente que es claro que la sentencia que se dicte en este recurso contencioso-administrativo dependerá de la respuesta que proporcione el Tribunal Constitucional. Si este declara que el precepto es inconstitucional, aquella resolverá de forma favorable al recurrente; en caso contrario, el fallo de la sentencia habría de ser desestimatorio.

e) Mediante escrito de 18 de diciembre de 2019, el fiscal apoyó el planteamiento de la cuestión, por cumplir los requisitos que establece la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

f) Mediante escrito de 18 de diciembre de 2019, el Ayuntamiento de Majadahonda apoyó igualmente el planteamiento de la cuestión, por considerar que la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 pudiera resultar inconstitucional por contradecir el art. 23 CE y la legislación básica estatal adoptada al amparo del art. 149.1.18 CE.

3. El auto de planteamiento de la presente cuestión reproduce la providencia de audiencia, donde el órgano judicial ya razonó ampliamente el juicio de aplicabilidad y relevancia, así como los motivos por los que la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 infringiría un precepto básico ex art. 149.1.18 CE (disposición adicional vigésima segunda de la Ley 30/1984). Los razonamientos jurídicos del auto insisten en la argumentación allí expuesta. La previsión cuestionada no permitiría la promoción interna sin titulación en contra de lo dispuesto en la legislación básica estatal. Tras referirse a la doctrina constitucional sobre el alcance de las bases del régimen de los funcionarios públicos (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 37/2002, de 14 de febrero), trae a colación específicamente la relativa a los requisitos de titulación (SSTC 388/1993, de 23 de diciembre; 113/2010, de 24 de noviembre; 175/2011, de 8 de noviembre; 2/2012, de 13 de enero; 3/2012, de 13 de enero, y 4/2012, de 13 de enero), centrándose en la STC 200/2015, que enjuició una previsión autonómica análoga a la cuestionada. En fin, el auto deja constancia de que la comunidad autónoma se ha comprometido con la Administración General del Estado a modificar la previsión cuestionada, pero que por el momento ello no ha tenido lugar.

4. Por providencia de 25 de febrero de 2020, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; deferir a la Sala Primera el conocimiento de la cuestión, conforme al art. 10.1 c) LOTC; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al fiscal general del Estado, a la Asamblea de Madrid y al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el art. 37.3 LOTC; comunicar esa resolución al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución de la presente cuestión; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

5. Mediante sendos escritos registrados el día 12 de marzo de 2020, los presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos adoptados por las mesas de las respectivas Cámaras de personación en el presente proceso constitucional y ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado el 10 de junio de 2020, la fiscal general del Estado solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. La previsión impugnada sería análoga a otra de las Cortes de Aragón (disposición transitoria segunda de la Ley aragonesa 8/2013), declarada inconstitucional y nula por el mismo vicio de inconstitucionalidad que plantea ahora el órgano judicial (STC 200/2015). Desconocería una previsión básica relativa a los requisitos de titulación en materia de promoción interna (disposición transitoria vigesimosegunda de la Ley 30/1984) adoptada válidamente al amparo del art. 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios); establece una dispensa de titulación que ha de entenderse referida al acceso desde el subgrupo C2 al subgrupo C1. Al disponer que quedan en situación «a extinguir» los miembros de los cuerpos de policía local que ocupen plazas correspondientes a las categorías clasificadas en los subgrupos de clasificación profesional que no cuenten con la titulación correspondiente para acceder a una categoría superior incumple aquella dispensa de titulación, sin que la contradicción pueda salvarse por vía interpretativa.

7. Mediante escrito registrado el 22 de junio de 2020, el letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el presente procedimiento y pone en conocimiento de este tribunal: (i) la existencia de un acuerdo de la comisión bilateral de cooperación entre la administración general del Estado y la Comunidad de Madrid para la modificación de la disposición cuestionada; y (ii) que por razones ajenas al ámbito y competencia de la administración de la Comunidad de Madrid, no ha continuado la tramitación parlamentaria de la propuesta de ley que articulaba la reforma pactada.

8. Mediante escrito registrado el 24 de junio de 2020, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, pone de relieve que la Comunidad de Madrid no ha actuado en el sentido comprometido en el acuerdo de la comisión bilateral de cooperación antes citado y que ello obliga a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Su comparación con la legislación básica permite comprobar con facilidad una contradicción insalvable; la norma autonómica no permite la promoción interna si el funcionario no dispone de la titulación, mientras que la ley estatal la permite si lleva determinados años prestando servicios.

9. Por providencia de 12 de noviembre de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, por posible vulneración mediata del art. 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios). Derivaría del incumplimiento de una previsión estatal (disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, introducida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre) dictada al amparo de este título competencial. Tanto la disposición cuestionada como la esgrimida como parámetro de contraste están íntegramente reproducidas en los antecedentes.

La fiscal general del Estado y el abogado del Estado solicitan la estimación de la cuestión. Ha intervenido igualmente sin oponerse a ella la representación procesal del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

2. La Ley 1/2018 de la Comunidad de Madrid establece las escalas y categorías de los cuerpos de policía local (art. 33.1). La escala técnica comprende las categorías de comisario principal, comisario e intendente (clasificadas las dos primeras en el subgrupo A1). La escala ejecutiva comprende las categorías de inspector y subinspector (clasificadas en el subgrupo A2). La escala básica comprende las categorías de oficial y policía (clasificadas en el subgrupo C1).

La Ley precisa que «el acceso para cada una de las escalas exigirá estar en posesión de la titulación requerida para los subgrupos correspondientes por la vigente legislación sobre función pública» (art. 33.2). En consonancia con este criterio, quienes a la entrada en vigor de la Ley ocupen plazas correspondientes a cualquiera de las categorías indicadas, quedarán directamente integrados en ella si tuviesen la titulación académica correspondiente (disposición transitoria primera, apartado 1). Conforme a la previsión cuestionada (disposición transitoria primera, apartado 2), si «no tuviesen la correspondiente titulación académica, permanecerán en su subgrupo de clasificación de origen como situación "a extinguir"». La promoción interna queda así condicionada a que el aspirante obtenga la titulación académica correspondiente, sin que, en consecuencia, puedan tomarse en cuenta los años de experiencia o los cursos de formación.

Esta regulación se ajusta perfectamente a la regla general establecida por el legislador básico (art. 149.1.18 CE) en desarrollo de los principios de mérito, capacidad e igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos (arts. 23.2 y 103.3 CE), que es la titulación como condición de acceso a escalas o categorías superiores y la correlativa prohibición de que las comunidades autónomas dispensen esta exigencia, según hemos podido apreciar en múltiples ocasiones: «la "titulación" se erige en requisito esencial de la "promoción interna" (ex art. 92 LBRL), elemento este del "régimen estatutario de los funcionarios públicos"» (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 5; 2/2012, de 13 de enero, FJ 3; 3/2012, de 13 de enero, FJ 4; 4/2012, de 13 de enero, FJ 5; 33/2013, de 11 de febrero, FJ 5, y 189/2014, de 17 de noviembre, FJ 3); «la consideración de los títulos académicos exigidos para el acceso como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios y el mandato de la exigencia de que la promoción interna del personal, derecho individual de los funcionarios, se haga atendiendo a los requisitos exigidos para acceder a la función pública y, por consiguiente, respetando la exigencia de la titulación precisa para el ingreso en el grupo al que intentan ascender [...] se relaciona con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, informadores de nuestro sistema de función pública» (STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 8); una dispensa de titulación puede implicar el «desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que "menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento"» (STC 154/2017, FJ 8, citando la STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2).

Ahora bien, de acuerdo con el órgano judicial, la fiscal general del Estado y el abogado del Estado, la exigencia de titulación, taxativa y sin excepciones, que establece la disposición cuestionada es incompatible con una concreta previsión estatal válidamente establecida como legislación básica en materia de función pública ex art. 149.1.18 CE. Se trata de la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que, a modo de excepción, establece una dispensa de titulación para la promoción interna desde «cuerpos o escalas del grupo D» a «cuerpos o escalas del grupo C». En este concreto caso basta que el funcionario cuente con una antigüedad determinada (diez años o cinco años con superación de un curso específico de formación). Teniendo en cuenta el sistema de equivalencias entre los antiguos y nuevos grupos de clasificación, este régimen ha de entenderse hoy referido al acceso desde el subgrupo C2 al subgrupo C1 (art. 76 y disposición transitoria tercera, apartado 2, del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleo público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).

La STC 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4, resolvió un caso análogo en relación con la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón. Tras declarar el carácter básico ex art. 149.1.18 CE de la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, apreció que era efectivamente incompatible con ella la exigencia de titulación para la promoción al subgrupo C1 contenida en la previsión autonómica cuestionada: «Al exigir en todo caso la titulación correspondiente para la integración de los auxiliares en la categoría de policía, no cabe conciliar lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria cuestionada con la norma básica, toda vez que la primera es taxativa al disponer que los auxiliares de policía sin titulación quedan en situación de "a extinguir", sin contemplar la posibilidad de promoción interna, siempre que cumplan las condiciones establecidas por la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984 (antigüedad y formación y superación de un proceso selectivo consistente en un concurso-oposición). Los funcionarios afectados ven así cercenado su derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna».

La exigencia taxativa de titulación prevista por la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 1/2018 de la Comunidad de Madrid impide también en este caso el acceso al subgrupo C1 basado en otros elementos (antigüedad, cursos de formación), efectivamente garantizado a los funcionarios en la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984. Para ilustrarlo basta tomar en consideración el asunto enjuiciado en el proceso *a quo*: un funcionario del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Majadahonda vio desestimada su solicitud de integración en el subgrupo C1 por carecer de la titulación necesaria, requisito indispensable de acuerdo con la previsión aquí cuestionada. En suma, la norma controvertida entra en una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma básica específica, contenida en la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, invadiendo así la competencia estatal para adoptar las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE).

Hay que notar que la dispensa de titulación garantizada por la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984 es una regla muy excepcional aplicable únicamente al acceso al grupo C (actual subgrupo C1) desde el grupo D (actual subgrupo C2). El ámbito de aplicación de la exigencia de titulación que establece la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 1/2018 de la Comunidad de Madrid es más amplio. A diferencia de la previsión aragonesa que enjuició la STC 200/2015, exclusivamente referida al acceso de los auxiliares de policía a la categoría de «policía», la disposición madrileña se aplica a todas las escalas y categorías de los cuerpos de policía local. Por lo tanto, la contradicción efectiva e insalvable con la legislación básica se produce solo en casos como el enjuiciado en el proceso *a quo*, cuando la exigencia de titulación impide la integración de miembros de los cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid en el subgrupo C1. Fuera de estos concretos casos, la disposición cuestionada, no solo no contradice la legislación básica, sino que la proyecta cabalmente sobre la promoción

interna dentro de los cuerpos de policía local. Según se ha dicho, tal legislación establece la titulación como requisito indispensable con carácter general para promocionar a un subgrupo de clasificación superior en consonancia con los principios de mérito, capacidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos (arts. 23.2 y 103.3 CE).

Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria primera, apartado segundo, de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, únicamente en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 168-2020 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, únicamente en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de noviembre de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.