

EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LOS CUERPOS DE LA POLICÍA LOCAL ANTE EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

Tomás LOMO CASANUEVA
Secretario General.
Ayuntamiento de Blanca (Murcia)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del "VI Curso de Especialización en Función Pública", Celebrado en el año 2009 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

ÍNDICE:

- I. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS GENERALES DE LA POSICIÓN DE LA POLICÍA LOCAL DENTRO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
- II. LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y LA COORDINACIÓN DE LA POLICÍA LOCAL POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- III. LA POLICÍA LOCAL ANTE LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL.
- IV. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS GENERALES DE LA POSICIÓN DE LA POLICÍA LOCAL DENTRO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Sin duda alguna, no hay presente sin pasado, de ahí que para conocer el régimen jurídico del Cuerpo de la Policía Local, derivado de la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público, sea necesario hacer un repaso a la evolución de este Cuerpo.

No nos detendremos en el complejo y diverso origen de la policía local, ya bien entrado el siglo XIX, ni en su evolución posterior durante gran parte del siglo XX, sino partiremos el estudio desde el nacimiento del nuevo estado democrático, que tiene su

arranque con la Constitución española de 1978, donde la configuración del Estado autonómico ha tenido especial relevancia.

El régimen jurídico de las fuerzas y cuerpos de seguridad viene determinado por la importancia capital que la Constitución ha dado a la seguridad ciudadana, pues no sólo establece un conjunto de derechos de los ciudadanos, sino que también establece medios jurídicos para su defensa. Así, dentro del Título V de la Constitución, "Del Gobierno y la Administración", regula en su Art.104, a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

En apartado primero del meritado artículo establece una serie de consideraciones al regular por un lado su dependencia orgánica, al convertirse en un instrumento al servicio del "Gobierno", y por otro, los fines que tienen encomendados, que no son otros que la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana.

A fin de regular in extenso, las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, el apartado segundo, en consonancia con lo fijado en el Art.81.1 in fine, viene a establecer una reserva expresa de ley orgánica, que tendrá que regular las funciones, principios básicos de actuación y los estatutos de las Fuerza y Cuerpos de seguridad.

Si bien, como ya hemos resaltado, el Estado Autonómico, ha influido de manera esencial, en el marco jurídico de funcionamiento de los entes locales en general, y del cuerpo de la policía local en particular. Así pues, los entes locales, vienen determinados por un régimen jurídico de carácter bifronte, configurado por vía de la participación normativa del Estado y las Comunidades Autónomas (ver en ese sentido la reiterada jurisprudencia del TC, especialmente: STC 32/81; STC 76/83; o STC 214/89). A su vez, la policía local, viene determinada por régimen jurídico más complejo, por su doble carácter, ya que por un lado son policías, y les son de aplicación las normas propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y por otro son funcionarios locales, y por ello les son de aplicación tanto las normas propias del régimen local, como las normas que regulan específicamente la función pública local.

En ese orden de cosas, la Constitución fija en su apartado 149.1.29, la competencia exclusiva del Estado en materia de: "*Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.*". Dicho precepto supone la reserva competencial necesaria para dictar la ley orgánica prevista en el Art.104. Y por otro lado, en su Art.149.1.18 se fija la competencia de: "*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios*".

Dentro de las posibilidades del Estado autonómico y las diversas posibilidades de atribución competencial a las Comunidades Autónomas, el Art.148.1.22, les otorga a las mismas la competencia de: "*La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica*".

Atendido el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se llega a la conclusión de que podemos agrupar las distintas leyes en varios grupos normativos:

1) Normas que regulan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

Son aquellas que cumplen de manera directa y primaria el mandato constitucional del Art.104. Así dentro de este cuerpo, nos encontraremos:

- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de Seguridad Ciudadana (LOPSC).
- Leyes de Coordinación de las distintas Comunidades Autónomas y demás normativa complementaria.
- Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía
- Reglamentos de Policía Local de cada Corporación Local.

2) Normas reguladoras del Régimen Local

Actualmente nos encontramos con dos normas que merecen especial consideración, sin perjuicio de la normativa autonómica de desarrollo:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril de Texto Refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

3) Normas que regulan función pública.

En este sentido, habrá que ajustarse a lo previsto en la normativa básica estatal, las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, y la normativa específica reguladora de la función pública local. Todo ello, sin perjuicio de la aplicabilidad supletoria de la normativa propia de la Administración General del Estado, en aquellos ámbitos donde exista un vacío. Así:

- Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (en aquello que no este derogado).
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local
- Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, sobre Retribuciones de los funcionarios en prácticas
- Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, de Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

4) Normativa sectorial.

La actividad policial no se restringe únicamente a las normas que regulan su organización y funciones, sino que sus actividades están desarrolladas, por diversa normativa sectorial en función del marco competencial de los entes locales. Así el Art.25.2 de la LBRL, viene a establecer una serie de competencias, más allá de la de seguridad ciudadana (25.2. a). El desarrollo normativo de las mismas, nos remite a un estudio individualizado del sistema de competencias fijado en la Constitución, circunstancia en la cual no ahondaremos en el presente trabajo. En muchos casos, la actuación policial en estos ámbitos se dirige hacia la actividad inspectora, y de denuncia, con el consecuente ejercicio por parte de la Administración de la potestad sancionadora.

Especial consideración dentro de las competencias locales, tienen las siguientes:

- Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- Protección del medio ambiente.
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y servicios funerarios.

El citado marco normativo, tiene una incidencia primigenia en el momento de materializar las competencias estatales en materia de régimen local, así la Ley 7 /1985, sin perjuicio de otorgar la jefatura de la Policía municipal al Alcalde (Art.21.1.i), establece en su Disposición adicional 3, que : *“El personal de las Policías municipales y de los Cuerpos de bomberos gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”*, ello enlaza con lo previsto en el Art.39.a de la citada ley, y pone de manifiesto la posibilidad del ejercicio de la potestad reglamentaria de los entes locales en materia de función pública

A su vez, el TRRL, viene a regular determinados aspectos de la organización del cuerpo de la policía local, así con carácter básico el Art.172, determina que los miembros de la policía local se integran en la escala Administración especial, subescala de Servicios Especiales. Nuevamente, y de manera similar a lo previsto en la LBRL, el Art.173, establece una norma remisionista, pues determina que el ejercicio de las funciones de la policía local se ejercerá de acuerdo a lo previsto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por otro lado, la Disposición Transitoria Cuarta del TRRL, viene unas normas estatutarias y organizativas de carácter mínimo. Dicho precepto, supletorio y transitorio, hoy en día se encuentra plenamente superado, y entendemos que

derogado tácitamente, como consecuencia del desarrollo estatutario de la Policía Local, por las diversas Leyes de Coordinación de las Comunidades Autónomas, si bien dicho precepto merece una especial consideración al plantear aspectos que posteriormente se han trasladado a las diversas leyes autonómicas.

“La Policía Local solo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administraciones Públicas autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existan, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos”

Se plantea así la existencia de la Policía Local, sólo en municipios con población superior a 5.000 habitantes, lo cual no es baladí, ya que de los más de 8.000 municipios existentes en todo el territorio nacional, más de 5.000 no alcanzan dicha cifra de habitantes. Este criterio ha sido desarrollado posteriormente en diversas leyes autonómicas, de manera desigual y no homogénea. A su vez, también se regula la existencia de los auxiliares de policía, personal no integrado en las fuerzas y cuerpos de seguridad.

“Dentro de cada Municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades. Bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato de la Policía Local corresponderá en cada Entidad al Jefe del Cuerpo.”

Desde el punto de vista organizativo, se ha optado por un Cuerpo único, cuya superior dependencia corresponde al Alcalde.

“Orgánicamente, la Policía Local estará integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva. En la escala técnica podrán existir los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podrán crearse en los Municipios de más de 100.000 habitantes; en la ejecutiva los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia.”

Dentro de la subescala de Servicios Especiales, se establece organización de la Policía Local, distinguiendo dos escalas, la de mando y la ejecutiva. El problema planteado por el precepto, es que dichas escalas se han modificado por las Leyes de Coordinación, lo cual ha supuesto, procesos de integración de los funcionarios, en las nuevas escalas que se crean. Dichos procesos no siempre, han determinado proceso de integración en escalas perfectos sino que han supuesto integraciones sin la existencia de titulación adecuada para ello.

“El ingreso como Guardia de la Policía Municipal se hará por oposición, exigiéndose no exceder de treinta años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinen”.

Sin perjuicio, de prohibir indirectamente el concurso-oposición como sistema de acceso a la función pública, el precepto viene a establecer un límite especial al acceso al empleo público, pues supone, una excepción a la regla general que fijó en un primer momento la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública. Dicho límite, y la interpretación del mismo, ha sido una fuente de polémica

en la función pública policial, circunstancia que ha sido resuelta de manera dispar por distintas Comunidades Autónomas.

Como conclusión al presente capítulo y resumen de lo anteriormente estudiado cabe citar al Tribunal Constitucional, cuando en su STC 25/1993, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 5/1988, de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia, manifiesto: *“En el conjunto a veces muy complejo de remisiones en cadena y hasta de reenvíos mutuos, a su vez con salvedades o excepciones de excepciones que enturbian en alguna ocasión el entendimiento de la voluntad legis.....”*.

2. LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y LA COORDINACIÓN DE LA POLICÍA LOCAL POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1.- LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Respondiendo al mandato constitucional del Art.104 la Ley Orgánica 2/1986, ha venido a determinar, las funciones, principios básicos de actuación y el Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y por lo tanto viene a diseñar las líneas maestras del régimen jurídico de los mismos. En lo que a nosotros, nos concierne, ahora procederemos a la concreción de aquellos preceptos que afectan a la Policía Local, considerada pues un cuerpo más de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art.2c). La Ley dentro, de su brevedad, dedica el Título V, artículos 51 a 54, a las Policías Locales, que se definen como instituto armando, de naturaleza civil y organización jerarquizada.

Como aspectos marco del dicho régimen podríamos concretar algunos principios que sirven de base a su desarrollo:

- Principio constitutivo: la LOFCS, no impone la creación del cuerpo en todos los municipios, sino que remite a su desarrollo por la normativa local y por la legislación autonómica, a fin de determinar su concreta existencia.

- Principio de territorialidad: elemento constitutivo del municipio, ya que el término municipal es el ámbito territorial donde el municipio ejerce sus competencias, por lo que la actividad de sus cuerpos se limita al mismo. Ello sin perjuicio de fenómenos concretos de colaboración policial.

- Principio funcional: se determina, in extenso, las funciones que corresponden a los policías locales, dentro de las competencias de los entes locales en materia de seguridad. Así ver, el Art.53.1 LOFCS

- Principio de inconcreción organizativa: la ley no regula la organización de los Cuerpos, si bien hay que realizar dos matices vinculados:

- En aquellos casos que no existe Cuerpo de Policía Local, los cometidos de guarda, custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, se encomendarán a Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos.

- En los municipios sujetos al régimen del título X de la LBRL, las denominadas grandes ciudades, se podrá atribuir las funciones de ordenar, dirigir y señalar el tráfico a un cuerpo de funcionarios diferentes, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, pero no estarán integrados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, quedando subordinados a los mismos.

Pasando a estudiar el régimen jurídico estatutario, el Art. 52 viene a determinar que está constituido por el siguiente grupo de normas:

- Los capítulos II (Principios básicos de actuación) y III (Disposiciones estatutarias comunes) del Título I

- Por la sección IV, del capítulo IV, del Título II, que regula el régimen disciplinario, si bien dichos preceptos deben entenderse sin perjuicio de la adecuación que exija la dependencia a la Administración correspondiente.

- Las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas.

- Los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los Ayuntamientos.

Y tenemos que hablar del régimen estatutario del Cuerpo de la Policía Local, porque la esencia de sus funciones, y su carácter de autoridad pública, implica de raíz, una reserva total de las plazas a los funcionarios públicos, no admitiéndose pues una laboralización de las Fuerzas de Seguridad. Todo ello, sin perjuicio que existan otras personas que ejerzan funciones de colaboración materialmente similares, pero que no revisten el carácter de autoridad. Tratándose, pues, de un modelo funcional, lo relevante es tratar con el modelo estatutario, cuya conceptualización ha tenido un marcado carácter jurisprudencial, especialmente con la STC 99/87, de 11 de junio¹. Que exista un régimen estatutario, no quiere ello decir, que el mismo sea único, sino que caben especialidades, que generalmente traen causa de la propia naturaleza de los cuerpos o escalas.

Algunas de estas cuestiones de carácter estatutario vienen recogidas en el LOFCS, especialmente en los artículos 6 y 7. Brevemente haremos ahora referencia a las mismas.

- Los miembros de las Fuerzas de Seguridad, tendrán a todos los efectos legales, la condición de agentes de la autoridad.

- Se garantizará las condiciones necesarias para una adecuada promoción profesional, social y humana, en lo que se incardina la necesaria formación y perfeccionamiento de los Cuerpos.

¹ Los aspectos nucleares del régimen estatutario son: el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, y bajos los principios de mérito y capacidad, las condiciones de promoción en la carrera administrativa, las situaciones que en ésta puedan darse, la provisión de puesto, los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios, sistema de incompatibilidad, peculiaridades en el ejercicio de los derechos sindicales, y el régimen disciplinario.

- Sus miembros jurarán o prometerán acatar la Constitución como norma fundamental del Estado.
- Tendrán derecho a una remuneración justa de acuerdo a criterios de: incompatibilidad, movilidad, riesgos, especificidad de sus horarios, etc.
- La provisión de los puestos de trabajo se realizará de acuerdo a los criterios, de merito, capacidad y antigüedad.
- La pertenencia a los cuerpos es causa de incompatibilidad, para cualquier otra actividad pública o privada, con las salvedades establecidas en la normativa de incompatibilidades.
- Prohibición del derecho de huelga o acciones sustitutivas del mismo ².
- El ejercicio de los derechos sindicales, se remite a las normas de desarrollo de la Ley Orgánica 11/1985, de libertad sindical³.

Atendido que la formación que realiza la LOFCS, es una regulación de principios, su concreción queda al albur de otras normas, ya las que regulan las normas generales que establecen el régimen estatutario, ya las normas especiales que concreten las Comunidades Autónomas en base a sus competencias de coordinación.

2.- COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES.

No es la coordinación un mero principio que rige la actividad de los policías locales, sobre la base del Art.149.1.22, sino un principio general que rige e inspira la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, como así deja constancia el Art.103 de la Constitución. Sistemáticamente estudiaremos el concepto desde una óptica general, y desde la óptica exclusivamente policial.

Desde un punto de vista meramente gramatical, entendemos que coordinar es poner de acuerdo todos los elementos necesarios para la consecución de un objetivo lo más eficaz y con el menor coste posible.

En ese orden de cosas, los diferentes ordenes jurisprudenciales, han estudiado el concepto, así el Alto Tribunal, en Sentencia de 3 de junio de 1986, ha manifestado que *“la coordinación no es sino el resultado o consecuencia del recto ejercicio de las funciones directivas (planificación, organización, mando y control). Sólo cuando se tiene potestad decisoria se puede obtener ese resultado que es la coordinación. De manera que todo órgano que ostente una función de jefatura en el organigrama... el ejercicio de las funciones que le son propias está produciendo y obteniendo ese resultado que es la coordinación”*. Este sentido de coordinación, hace referencia a la

² Limite al derecho fundamental recogido en el Art.28.2 de la CE, al considerarse que los intereses preeminentes que protegen las Fuerzas de Seguridad, exigen una prestación continuada, que no admite interrupciones.

³ Los policías locales, se sitúan en el marco normativo general, de ahí que no exista ninguna peculiaridad o limitación en el ejercicio de este derecho. No ocurre así, con la Guardia Civil, que lo tiene prohibido.

existencia de un poder decisorio unilateral, cuyo ejercicio implica una reducción en el marco de la libertad o la autonomía de los entes afectados, lo que trasladado a la autonomía local, no puede implicar más que una “limitación razonable de la misma”⁴

O como ha resaltado la STC 32/83, de 28 de abril, “*la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema. Para conseguir esta finalidad, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.*”

Pero la coordinación, como competencia, requiere una concreción, de ahí, que el propio ejercicio de la misma queda limitado legalmente por la LOFCS, pues su Art.39 viene a determinar cuales son las materias que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar en base al 149.1.22. A saber:

- Establecimiento de normas – marco, a las que se ajustarán los Reglamentos que dicten los Ayuntamientos.
- Homogeneización de los distintos Cuerpos, en materia de medios técnicos, uniformes y retribuciones
- Fijación de los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando las titulaciones para cada categoría
- Formación profesional, a través de la creación de Escuelas especiales.

En ese orden, las distintas Comunidades, a la hora de dictar sus respectivas leyes, ha dado conceptos legales de Coordinación, así el Art. 2 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de los Policías Locales de la Región de Murcia, dice: *se entiende por coordinación la determinación de los criterios necesarios para la adecuación de la formación, organización, dotación y actuación de las Policías Locales al sistema y fines generales de la seguridad pública, dentro de los cometidos que tienen legalmente asignados, así como la fijación de los medios para homogeneizar las Policías Locales de la Región a fin de lograr una acción que mejore su profesionalidad y eficacia, tanto en sus acciones individuales como en las conjuntas, y otros mecanismos de asesoramiento y colaboración, de conformidad con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la de Bases de Régimen Local.*

Si bien, como ya hemos manifestado, la voluntad legis, en el momento originario de la Ley, no fue clara, de hay que ante la complejidad del sistema de fuentes, las Comunidades Autónomas, fueron desarrollando sus Leyes de Coordinación a partir de la LOFCS, si bien esta complejidad, dio lugar a una cascada de recursos de inconstitucionalidad, que conllevaron otras tantas sentencias del Tribunal Constitucional, donde se han ido marcando los límites, que tienen las Comunidades en el ejercicio de su competencia del 149.1.22.⁵ Estas sentencias, han

⁴ Ver entre otras, STC 25/1983, de 21 de enero

⁵ STC 104/1989; STC 133/1990; STC 25/1993 (Murcia); STC 51/1993 (Extremadura); STC 49/1993 (Balears); STC 50/1993 (Asturias); STC 52/1993 (Madrid); STC 81/1993; STC 82/1993 (Valencia); STC 85/1993 (Cataluña); STC 86/2993 (Galicia); STC 159/1993 (País Vasco).

supuesto unas de Leyes de Coordinación de segunda generación, que nacieron a partir de la mitad de los años noventa.

Pero lo que es cierto y verdad, es que si damos lectura a las distintas Leyes de Coordinación, nos encontramos con gran cantidad de preceptos, que a día de hoy, no se ajustan a lo que estrictamente es coordinación en los términos del Art.39 LCOFS, así por ejemplo la Exposición de Motivos de la actual norma murciana, justificaba la derogación de la anterior norma (Ley 5/1988, de 11 de julio), justificando que la misma no contenía todas las normas relativas al régimen estatutario entre las que se comprende *“la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción en la carrera administrativa, las situaciones administrativas, los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios, el régimen disciplinario, la creación e integración de Cuerpos y Escalas funcionariales y la forma de provisión de los puestos de trabajo, según la Sentencia del Tribunal Constitucional número 99/1987, de 11 de junio.”* No cabe duda que algunas de las cuestiones citadas, si tienen cabida en la norma de coordinación, pero nada dice el Art.39, sobre las situaciones administrativas, los derechos y deberes, o el régimen disciplinario.

Así el marco del Art.149.1.22, se ve superado, pero ello no obsta, que entendamos que la regulación, por ejemplo, de la situación de segunda actividad, sea incorrecta, sino que las Comunidades Autónomas han interrelacionado títulos competenciales diferentes. En estos casos, nos encontramos, con normas que desarrollan los preceptos constitucionales básicos, no referentes a la seguridad ciudadana que es una competencia exclusiva, sino en materia de *“bases del régimen estatutario de los funcionarios”*

3.- LA POLICÍA LOCAL ANTE LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DE ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

1.- EL ÁMBITO LOCAL EN LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público, ha supuesto el cumplimiento del mandato constitucional establecido en el art.149.1.18, cuyo fin es establecer un único régimen esencial aplicable a todos los funcionarios públicos, régimen por otro lado, que no es completo o acabado. La pretensión de universalidad, se contrapone, con la exigencia de la singularidad propia de cada Administración, de ahí que al optarse por una norma *“químicamente”* básica, se esta remitiendo a su posterior desarrollo normativo por las Administraciones correspondientes.

Lo que es claro, que el principio de reserva de ley, determina, que serán Estado y las Comunidades Autónomas, quienes regulen sus respectivos ámbitos (Art.6). Los entes locales, cuyo régimen funcional, quedaba hasta el momento incardinado en el régimen local, quedan abarcados por el presente estatuto, y por lo tanto, por las normas de desarrollo se dicten, en su caso, por las distintas Comunidades Autónomas, según el tradicional régimen bifronte. Así el Art.3.1 del EBEP dice: *“el personal funcionario de los entidades locales se rige por la legislación*

estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto, y por la regulación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”.

Si pretensión era de universalidad, la mera lectura del precepto, ya implica una declaración al contrario, pues este Estatuto, se integra dentro de otras normas básicas que también son de aplicación, así resulta que el régimen de incompatibilidades (Art.103.3 CE), no ha sido alterado, rigiéndose todavía por la Ley 53/1984, de de 26 de Diciembre, incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Por ello, el modelo no sólo no es inacabado por remitir a otros normas su posterior desarrollo, sino porque no ha incluido en su regulación todo aquello que la STC 99/87, delimitó como aspectos principales del régimen estatutario.

También, si atendemos, las Disposición Derogatoria de la norma, no todos los preceptos de la normativa reguladora de la función pública local pre- EBEP, han sido derogados. Estas normas, tienen carácter básico, y por lo tanto hasta que no se deroguen mantienen su plena vigencia. Eso sí, la lectura de los mismos debe hacerse a la luz, de la nueva norma básica.

Es preciso resaltar, y en el caso de la policía local, más aún, la exigencia constitucional de la autonomía local, de ahí, que desde que se aprobó el EBEP, se están planteando estudios⁶ sobre las materias respecto de las que las Administraciones Locales, pueden proceder a desarrollar el EBEP. Esta realidad, enlaza con uno de los principios inspiradores del nuevo marco regulador de la función pública, que es no es otro que la necesidad de fomentar la autoorganización. En ese sentido, se ha pretendido una reducción de la densidad básica, regulando única y exclusivamente, aquello que es común a todos los empleados públicos, a fin de lograr la capacidad de cada Administración de organizar su propia política de personal, ello sin merma de la necesaria cohesión. La reserva de ley, marca el límite de esta facultad local, pero recordemos, que la ley, ya básica ya de desarrollo, no pueden suponer un agotamiento normativo tal, que impida a los entes locales el ejercicio de su potestad reglamentaria. En nuestro caso, y respecto a los policías locales, recordemos que ya la LBRL, establece en su Disposición Adicional 3, una llamada al Estatuto específico de las Policías municipales, que será aprobado reglamentariamente; otro tanto de lo mismo, ocurre con la LOFCS, ya que al concretar la competencia de Coordinación de las Comunidades, les atribuye la facultad de dictar las normas marcos a las que se ajustarán los Reglamentos de que dicten los Ayuntamientos.

2.- EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO

El ámbito de aplicación subjetivo del EBEP, viene determinado por una regla general, que es la fijada en su art.2.1, al hacerlo aplicable íntegramente a todas las Administraciones Públicas territoriales, así como a sus organismos autónomos, agencias o entidades de derecho público. Si bien, frente a la regla general, y debido a las peculiaridades propias de cada personal al servicio del “sector público”, se hace preciso establecer determinadas excepciones a su aplicación, por lo que serán leyes específicas, las que regulen su régimen estatutario. Todo ello sin perjuicio de las eventuales, remisiones que estas normas puedan hacer a la legislación general, y del carácter supletorio del Estatuto (Art.2.5)

⁶ *Estudio del Estatuto Básico del Empleado Público*, Ayuntamiento de Madrid, publicado por Thompson-Aranzadi 2008

A nuestros efectos, el Art. 4, bajo la denominación de personal con legislación específica, establece en su apartado e), el personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si atendemos este precepto y lo normado en el Art.2 de la Ley Orgánica 2/1986, al determinar su marco subjetivo de aplicación, supondría ello una total inaplicación de la nueva norma básica, pero nada más lejos de la realidad, ya que el Art.3.2 al regular de manera específica al personal funcionario de las entidades locales, en posiblemente uno de los artículos más prescindibles de todo el Estatuto, ha venido establecer una regla especial en materia de policía local. Y dice, que *“los cuerpos de la policía local se rigen también por este Estatuto, y por la legislación de la Comunidades Autónomas, excepto lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986”*

Así, resulta curioso y equivoco que mientras la generalidad de los funcionarios locales, les resulte de aplicación, toda la legislación estatal en la que se integra el Estatuto (art.3.1), a los policías locales sólo les sea de aplicación lo dicho en el propio Estatuto (art.3.2). Más aún, parece dar lugar a la confusión, al excluir íntegramente la aplicación del Estatuto a la totalidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art.4.e), y por otro lado, matizar la aplicación a la policía local, pues podría entenderse que dicho cuerpo no se integra en los Cuerpos de Seguridad.

Parece que todo el Art.3 pivota sobre la existencia de la excepción de los cuerpos de la policía local, pues su apartado primero que afirma, en definitiva, que los entes locales se rigen por la normativa básica y el desarrollo de las Comunidades Autónomas, es de auténtico perogrullo, más aún si tenemos en cuenta la denominación de la Ley y toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al definir la técnica legislativa bases más desarrollo. Posiblemente, la técnica legislativa no se hubiese resentido tanto, si en el propio artículo cuarto, se hubiese establecido una matización respecto a la policía local, dentro del apartado e)

Por otro lado, debemos afirmar que nada cambia, en cuanto al régimen estatutario de los funcionarios de la policía local al mantenerse su tradicional sistema: por un lado, las previsiones anteriormente estudiadas en la LOFCS y la Leyes de Coordinación y por otro, la normas que regulan la función pública, pasando a ser aplicable, el Estatuto, el resto de normas básicas, y las normas que desarrollo que dicten las Comunidades Autónomas.

3.- ALGUNOS EFECTOS PRÁCTICOS DE LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, ha supuesto un profundo cambio normativo, que afecta a toda la función pública, cuyo fin es establecer un marco común, aplicable a todos los funcionarios, sin recoger singularidades propias del empleo de cada Administración Pública. En concreto, respecto a los funcionarios locales, sólo se hacen dos precisiones, por un lado, la ya citada de los Cuerpos de la Policía Local, y por otro la Disposición Adicional Segunda, al establecer una nueva regulación de los funcionarios con habilitación estatal.

A) En cuanto, a las clases de personal al servicio de la Administración Local, establece el Art.9.2, *“que en todo caso, el ejercicio de funciones que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales del Estado y las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley*

de desarrollo de cada Administración Pública se establezca". A pesar, que la Constitución opta por un modelo estatutario de empleo público, ello no evita que no puedan concurrir otro tipo de personal, como es el laboral, por lo que el Art.9.2 ha pretendido fijar de manera básica aquellos puestos que necesariamente deben estar cubiertos por funcionarios, y por tanto, excluidos del régimen laboral. Lo cierto, es que su carácter básico determina que serán las Comunidades Autónomas, las que en sus leyes de desarrollo, fijen cuales son esas concretas funciones. En el caso de la Policía Local, así como del resto de Fuerzas de Seguridad del Estado, su condición de agentes de la autoridad, no sólo supone la existencia de una reserva de plazas a la condición de funcionario, sino que implica la aplicación de la regla especial de los artículos 56.a y 57 del EBEP, al ser plazas reservadas única y exclusivamente a personas con la nacionalidad española.

Mención especial, merece la regulación de determinadas Comunidades Autónomas, cada día más, en las que de manera tajante, se exige la condición de funcionario de carrera (Art.9), por lo que se prohíbe acudir a otras formas, tradicionalmente admitidas, como son los funcionarios interinos (Art.10). Razones evidentes, ya que la Seguridad pública difícilmente puede ampararse en razones de necesidad y urgencia; A su vez, la importancia formativa previa, vinculada a un proceso de oposición, en el que preceptivamente es necesario la superación de un curso selectivo, hacen conveniente restringir otras formas de prestación de servicios⁷.

B) Uno de los temas, más candentes en el panorama actual de los Cuerpos de la Policía Local, es el límite de edad para el acceso a la condición de funcionario. Ya dijimos anteriormente, que la Disposición Transitoria Cuarta del TRRL, fijo un límite de edad máximo para el acceso a la condición de agentes, como es "no exceder de treinta años de edad", referencia genérica que dio lugar a distintos debates técnicos, al no saberse a ciencia cierta, si se refiere a cumplir 30 años o superarlos al cumplir 31. Lo cierto, es que actualmente son las Comunidades, las que han venido fijado de manera dispar dicho límite, que oscila entre los 30 y 35 años.

El Art.56 del Estatuto, donde dentro de los requisitos generales para el acceso a la función pública establece: *"c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público"*.

Por ello, la fijación de límites máximos de acceso al empleo público, como ocurre, en el caso de los Cuerpos de Policías Locales, o en los Bomberos debe estar amparada por una Ley, ya que afectan de manera directa a los arts. 14 y 23.3 de la Constitución. Lo cierto, es que dicha referencia expresa podemos entenderla como prescindible, si nos atenemos que las condiciones de acceso al empleo público de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, están incluidas en el Art.103.3 de la Constitución, y por lo tanto, dentro del principio de reserva de ley. Que de manera previa no se estableciese esa exigencia expresa, no quiere ello decir, que fuese admisible restricciones por la vía reglamentaria.

⁷ Art.5.3 Ley Coordinación Murcia: *"Los Policías Locales son funcionarios de carrera de los Ayuntamientos respectivos, quedando expresamente prohibida cualquier otra relación de prestación de servicios con la Administración. En particular se prohíben las contrataciones de naturaleza laboral, cualquiera que fuere el tipo o duración del contrato, así como la relación funcional de carácter interino"*

Respecto a la edad mínima de 16 años, entendemos que todas las normas autonómicas que fijasen la edad en 18 años al amparo de la Ley 30/1984 se entienden derogadas por contradicción con la nueva norma básica.

El caso de la edad máxima, todas aquellas Comunidades que hayan regulado la misma, en sus leyes de coordinación, respetarán lo ahora regulado expresamente por el EBEP. No ocurrirá lo mismo, si es una norma reglamentaria la que fija dicho límite, circunstancia que en algunas Comunidades ha dado lugar a pronunciamientos judiciales, como es el caso de la Sentencia 269/2009, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Sevilla (Magistrado Francisco Pleite Guadalquivir).

En el ámbito de la comunidad autónoma de Andalucía el límite de edad se encuentre establecido por el Decreto 201/2003, que fija la edad máxima para acceder a los cuerpos de policía local en 35 años, en la categoría de policía, o faltar más de 10 para el pase a la situación de segunda actividad por razón de la edad, en las demás. Dicha circunstancia se ampara en los criterios genéricos fijados por el Art.42 de la Ley 13/2001 de Coordinación de policías locales de Andalucía. Si bien la habilitación genérica del Art.42, no ampara al Decreto 201, por lo que *“estamos, por tanto, ante una ilegalidad sobrevinida del Decreto 201/2003 en lo que se refiere a la edad máxima de acceso”*.

Así, la sentencia procede a declarar la nulidad de las Bases para la cobertura de 56 plazas de agente de la policía local de Sevilla, ya que se *“está restringiendo el derecho a acceder a las funciones y cargos públicos sin causa razonable y objetiva, por lo que dicho requisito debe ser anulado por no ajustarse ni a los arts. 23 y 14 de la Constitución, ni al art. 6 de la Directiva comunitaria 2000/78, ni al art. 56 del Estatuto básico del Empleado Público (ley 7/2007).”*

C) Otro punto, en el que las Leyes de Coordinación de las Comunidades Autónomas, van a necesitar su correspondiente modificación, es en la composición de los órganos de selección, ya que la mayoría de ellas, viven de una regulación pre-EBEP. Es por ello, que el cumplimiento del Art.60.2 y 60.3 ha expulsado de los tribunales de selección tanto a políticos y otro personal de designación política como a representantes sindicales. Alguna norma, ver 25.4 y 5 de la Ley 4/1998, de Coordinación de los Policías Locales de la Región de Murcia, también impone la necesaria presencia tanto del Jefe del Cuerpo, como del Secretario de la Corporación.

D) El art.55 del EBEP, dentro de los principios rectores de acceso al empleo público, establece que *“las administraciones públicas, entidades y organismos a los que se refiere el art.2 del presente Estatuto, seleccionarán a su personal...”*. Obviamente, cada Administración, con personalidad jurídica diferenciada, procederá a la selección de su propio personal, pero el acceso al empleo público ha sido ya desde hace tiempo objeto de crítica por su carácter excesivamente formal, y en ocasiones alejado de la realidad. En el ámbito local, es preciso resaltar que las dificultades se acrecientan, alguno de los factores que inciden en ello son la carencia de medios personales especializados para componer los tribunales, el coste económico y de tiempo que implica la convocatoria y el proceso selectivo, la cercanía política y con ello las constantes dudas en un proceso limpio, y alejado de clientelismos.

Si ya el EBEP, en el Art.61.4 ha establecido la posibilidad de crear órganos de selección permanentes, en el caso de las Administraciones Locales, hay algunas Comunidades que están implantando sistemas selectivos unitarios, donde se realiza una selección de personal local en el ámbito provincial o autonómico y posteriormente se asigna la persona al concreto Ayuntamiento. Así la Ley de Coordinación de la Región de Murcia, establece en su art.24.2 la posibilidad de que: “*Los ayuntamientos podrán encomendar a la Comunidad Autónoma la realización de las pruebas de acceso a los Cuerpos de Policía Local en la forma que reglamentariamente se establezca*”, a lo que añade el art.25.6 “*Reglamentariamente se determinará la composición de los tribunales constituidos por la Administración Regional para la selección unitaria de Policías Locales de la Región, prevista en el artículo 24.2 de la presente Ley*”. Esta experiencia en el momento presente es totalmente inédita, ya que no existe tal reglamentación, pero lo cierto es que puede constituirse en una experiencia positiva, especialmente en el sector de la policía local, donde ya existen unas bases comunes para toda la Comunidad Autónoma. Así un opositor a policía local, no cabe duda que tiene preferencias en su destino, pero tiene como objetivo principal el acceso a la función pública, lo cual consigue con el mismo esfuerzo en cualquiera de los municipios sujetos a una misma norma de coordinación. Luego, llegan los problemas, en base a movilidades, permutas de plazas, y otras cuestiones, por lo que un sistema unitario con adscripción en base a las notas, podría suponer una mejora en la optimización de la gestión pública.

IV.-BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA.

BARCELONA LLOP, Javier (coord.). *Régimen la policía local en el Derecho estatal y autonómico.*-Barcelona: Bosh editor, 2003.

ALMONACID LAMELAS, Víctor. *Régimen jurídico de la Policía Local en la Comunidad Valenciana.* Valencia: Centro de Estudios Delta, 2005.

DIEZ PICAZO. “La policía local”, en MUÑOZ MACHADO. *Tratado de Derecho Administrativo.* Madrid: Iustel, 2004.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. “El estatuto de los policías según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *REDA*, núm. 61.1989, págs. 97.

ALLI TURRILLAS, J.C. “La competencia local en materia de seguridad”, en PARADA Y FERNÁNDEZ (Dir). *Las competencias Locales.* Madrid: Marcial Pons, 2007.

BASTARDO YUSTOS, F.M. *La situación administrativa de segunda actividad en la Policía Local. Especial referencia a la legislación de la Comunidad de Castilla.* El Consultor de los Ayuntamientos nº 23. 2004.

VICENTE GONZÁLEZ, J.L. Las retribuciones de los funcionarios públicos en prácticas. Especial referencia a la policía local.- *El Consultor de los Ayuntamientos.* nº 19. 2003