

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**19233** *Pleno. Sentencia 175/2011, de 8 de noviembre de 2011. Cuestión de inconstitucionalidad 1323-1999. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales. Competencias sobre bases del régimen estatutario de la función pública y seguridad pública: nulidad del precepto legal autonómico que establece una dispensa de titulación para la promoción interna de los policías locales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1323-1999, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 26 de marzo de 1999, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria remitió el Auto de 7 de enero de 1999, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales.

2. La cuestión trae causa de los recursos contencioso-administrativos núm. 217-1997 y 225-1997 (acumulados) promovidos, respectivamente, por la federación sindical de la Administración pública de Comisiones Obreras en Cantabria y por la federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores de Cantabria contra las bases para proveer, mediante concurso-oposición (promoción interna), plazas de intendente, vacantes en la plantilla de funcionarios, correspondientes a la escala de Administración especial, subescala de servicios especiales, clase policía local, grupo B, del Ayuntamiento de Santander, publicadas en el «Boletín Oficial de Cantabria» de 4 de diciembre de 1996.

En la demanda del recurso contencioso-administrativo núm. 225-1997 se impugnaba, entre otros extremos, el apartado c) de la base segunda, donde tras incluirse entre los «requisitos de los aspirantes» el de «estar en posesión del título de Diplomado Universitario o equivalente» se añade que «la falta de titulación exigida no supondrá ninguna variación

para los policías locales nombrados antes de la entrada en vigor de la Ley de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria». El apartado transcrito, que reproduce la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, en cuanto dispensa en un grado para la promoción interna del requisito de titulación exigido para el ingreso en el cuerpo o escala vulnera, en opinión de la parte actora, el art. 149.1.18 CE, al resultar contraria a las disposiciones básicas dictadas por el Estado en materia de función pública, en concreto, al art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Concluido el procedimiento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, por providencia de 19 de octubre de 1998, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la citada disposición transitoria, «cuyo texto reproduce la Base 2.<sup>a</sup>, apartado c), párrafo 2 de las de la convocatoria impugnada», por su posible contradicción con «el art. 25 de la Ley 30/84, de Medidas de Reforma de la Función Pública, habida cuenta de lo establecido en el art. 103.3 y 149.1.18» de la Constitución.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la representación procesal de la federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores de Cantabria y el Ministerio Fiscal estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que la representación procesal del Ayuntamiento de Santander no se opuso al mismo y la representación procesal de la federación sindical de la Administración pública de Comisiones Obreras en Cantabria no formuló alegaciones.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Comienza por referirse al denominado juicio de relevancia, en cuanto requisito de procedibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, señalando al respecto que la base segunda, apartado c), párrafo segundo de las que rigen el concurso-oposición y que ha sido impugnado en el proceso reproduce la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, en cuanto a la dispensa en un grado en los concursos-oposición de promoción interna del requisito de titulación exigido para el ingreso en el cuerpo o escala correspondiente, siendo el título de Diplomado universitario o equivalente, de acuerdo con el art. 21.2 b) de la citada ley, el requerido para el ingreso en la escala ejecutiva de la policía local. El juicio de constitucionalidad sobre la disposición legal cuestionada es indispensable, pues, para dictar una Sentencia sobre el fondo del asunto, ya que de apreciarse su inconstitucionalidad procedería la declaración de nulidad del párrafo segundo, apartado c) de la base segunda del concurso-oposición.

b) En cuanto a la duda de constitucionalidad que le suscita el precepto legal cuestionado, la Sala promotora, tras referirse en términos genéricos a la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad, con atención específica a la STC 76/1990, de 26 de abril, considera que aquél ha de ponerse en estrecha relación con el art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, donde se establece como criterio general de ordenación del ámbito funcional el de la titulación exigida para el ingreso en la función pública. Precepto que tiene la condición de básico ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, siendo, por lo tanto, sus previsiones indisponibles para el legislador autonómico conforme a la regla del art. 149.1.18 CE, que reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De modo que la disposición legal cuestionada, al prever una exención en cuanto a la exigencia de titulación para ingresar en un cuerpo o escala en favor de determinado personal, quiebra el reparto competencial que la Constitución arbitra.

Las precedentes consideraciones, estima la Sala, encuentran apoyo, entre otras, en la STC 302/1993, de 21 de octubre, en la que, tras afirmarse la legalidad de la promoción interna de los funcionarios que posean habilitación bastante para ello, se declaró que «siendo esto cierto, no lo es menos que no por eso dejan de jugar los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública que la Constitución consagra en su art. 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado en el art. 23.2 CE. La promoción interna de los funcionarios no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de estos preceptos constitucionales ni siquiera temporal ni excepcionalmente, pues nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho de rango fundamental, como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas».

4. Mediante providencia de 27 de abril de 1999, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en los boletines oficiales del Estado y de Cantabria.

Dicha publicación se llevó a efecto en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 108, de 6 de mayo de 1999.

5. El día 14 de mayo de 1999 se registró en este Tribunal Constitucional escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión celebrada el día 11 anterior, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

6. Con fecha 20 de mayo de 1999 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno y presentó escrito de alegaciones postulando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado señala, en primer lugar, que ciñe sus alegaciones a la posible vulneración del art. 149.1.18 CE, en relación con los arts. 1.3, 22.1 (primer párrafo) y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, si bien añade a continuación que «no hay inconveniente en reconocer que del razonamiento para dejar establecida la infracción del art. 149.1.18 CE resulta que el precepto cuestionado quebranta los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) y, por esa vía, el art. 23.2 CE». Por otra parte, apunta el Abogado del Estado que en la ley del Parlamento de Cantabria no se ofrece razón alguna que justifique la dispensa del requisito de titulación para los concursos-oposiciones para promoción interna durante un plazo de tres años y su sustitución por la superación de los «cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria». Finalmente, indica la plena aplicación a este caso de la doctrina establecida en la STC 388/1993, de 23 de diciembre (FJ 2), cuyo objeto era otra norma legal de la Comunidad Autónoma de Cantabria; dicha aplicación conduce a la ya postulada estimación de esta cuestión de inconstitucionalidad y la consiguiente declaración de nulidad de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales.

7. El escrito de alegaciones de la representación procesal del Gobierno de Cantabria ingresó en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 26 de mayo de 1999.

En dicho escrito se señala que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, circunscribe su ámbito de aplicación al personal mencionado en su art. 1, en el que no está incluido el personal al que se refiere la Ley de Cantabria de coordinación de policías locales, ni siquiera entre aquel al que se hace referencia en el art. 1.2. La norma estatal más próxima es la Ley

Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), que se refiere al régimen estatutario de la Guardia Civil (art. 13.2) y del Cuerpo Nacional de Policía (arts. 16 y ss.), previendo expresamente en el art. 16.2 que «el régimen estatutario del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a las previsiones de la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen, teniendo como derecho supletorio la legislación vigente referida a los funcionarios de la Administración Civil del Estado». De tal suerte que en esta ley orgánica no se contemplan como básicos los aspectos a los que hace referencia la Ley 30/1984, sino que aquélla se remite a ésta con carácter supletorio, pues regula en lo sustancial el régimen estatutario de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Este ámbito subjetivo presenta las suficientes peculiaridades como para ser acreedor de una normativa específica, dictada al amparo del art. 104 CE.

Por lo que respecta a las policías locales, son objeto de regulación en los arts. 51 a 54 LOFCS. Concretamente, en el art. 52.1 se establece que «los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección Cuarta del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.»

Bien sea porque la Ley 30/1984 no tiene aspecto básico en lo que hace referencia a la presente cuestión de inconstitucionalidad, «o bien, con mayor fundamento, porque los aspectos básicos de la misma deben entenderse completados con lo que establece, a los efectos del estatuto del personal a que se refiere la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, lo cierto es que a diferencia de lo establecido para la Policía Nacional, el estatuto de la Policía Local se rige por las disposiciones anteriormente mencionadas, sin perjuicio de la supletoriedad general prevista en el artículo 1.5 de la Ley 30/1984, supletoriedad cuya eficacia desaparece frente a la normativa a que se refiere el artículo 52.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por lo tanto, por lo que establezcan las Comunidades Autónomas».

En el caso de Cantabria, el art. 21 de la Ley 7/1994 incluye, entre los requisitos de acceso a las escalas previstas por el art. 17 la posesión de la titulación adecuada, correspondiente con la fijada en el art. 25 de la Ley 30/1984. Ahora bien, el legislador autonómico también está habilitado para ejercer sus competencias mediante el establecimiento de excepciones, como la que se recoge en la disposición transitoria aquí cuestionada. En estos mismos términos, excepcionales nuevamente se consagra una dispensa de titulación análoga a la que es objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, respecto del Cuerpo Nacional de Policía, en la disposición transitoria 1.8 de Ley Orgánica 2/1986, sin carácter orgánico. Esta excepción ha sido modificada por la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, en cuya disposición adicional primera sólo se hace mención del cumplimiento de los requisitos reglamentarios, sin que hasta la fecha se haya fijado cuáles sean éstos.

La representación procesal del Gobierno de Cantabria deduce de lo anterior que «una previsión análoga a la prevista en la norma autonómica se consagra con el mismo rango en la normativa estatal, incluso esta última es más amplia que la primera, desde el momento en que ésta limita el plazo a tres años desde la entrada en vigor de la misma, no así la ley estatal. Cada una de ellas, en el ejercicio de sus competencias respecto del personal a que se refiere la Ley Orgánica reiteradamente citada, establece tanto su regla general como sus excepciones». Además, se trata de un régimen transitorio y especial y respetuoso de las exigencias constitucionales, definidas en la STC 16/1998, de 26 de enero, con respecto al derecho de igualdad proclamado en el art. 14 CE.

Por lo expuesto, la representación procesal del Gobierno de Cantabria concluye su escrito solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad del precepto legal cuestionado.

8. El Fiscal General del Estado, en el escrito de alegaciones que presentó el 31 de mayo de 1999, postula igualmente la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así, comienza recordando que los integrantes de la policía local pertenecían, hasta la entrada en vigor de la Ley 7/1994, a la escala básica. Sin embargo, esta norma autonómica crea la figura de los intendentes, que se integran en la escala ejecutiva. Las condiciones de titulación para acceder a esta escala se contienen en el art. 21, que exige poseer el título de Diplomado. No obstante, la disposición transitoria cuestionada suaviza esta exigencia, sólo durante los tres primeros años de vigencia (en los que presumiblemente se procederá a efectuar los primeros nombramientos), mediante la dispensa de un grado de titulación, siempre que los aspirantes hayan superado o superen los cursos que a tal efecto se impartan en la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria.

Esta dispensa temporal de grado no puede reputarse discriminatoria por la concurrencia de dos factores que, a juicio del Fiscal General del Estado, no deben perderse de vista: de una parte, su ya mencionado carácter temporal y, de otra, el hecho de que la «dispensa consiste en realidad en una permuta de un grado de titulación a cambio de la superación de los cursos que a tal efecto imparte la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria». La suma de ambos factores lleva al Fiscal General del Estado a concluir que «no carece de razonabilidad ni de fundamento objetivo la disposición transitoria segunda aquí discutida». A lo que se añade que no se trata de un tratamiento diferente *ad personam*, pues en el caso que nos ocupa «no se atisba indicio alguno de que nos encontremos ante una convocatoria *ad personam*, pues todos los integrantes de la Policía Local en la fecha de entrada en vigor se encuentran igualmente favorecidos con la dispensa de un grado de titulación, y sólo por un plazo de tres años. Y no deja de ser razonable y atemperado al criterio de mérito el hecho de que se tenga en cuenta la anterior pertenencia a la escala básica del Cuerpo en que se pretende promocionar, otorgando la convalidación de un solo grado de titulación por la superación de los cursos establecidos al efecto de comprobar el cumplimiento de las condiciones de capacidad».

Lo anterior permite descartar las dudas que pudieran existir acerca de la compatibilidad de la disposición transitoria con los arts. 14, 23.2 y 103 CE. A mayor abundamiento, el ya apuntado carácter temporal de la medida, ligado a la finalidad de dotar de cuadros de mando a las policías locales necesitadas de coordinación permite concluir que el precepto tampoco es contrario al art. 149.1.18 CE. En efecto, frente a la exigencia general de títulos del art. 25 de la Ley 30/1984 no debe olvidarse que las disposiciones transitorias versan sobre situaciones de disfunción temporal derivadas en gran parte de la creación de nuevos puestos funcionariales y de la transferencia a las Comunidades Autónomas de funcionarios que antes les eran ajenos.

Consecuentemente, «el empleo de criterios de interpretación analógica, el carácter temporal de la dispensa y la razonabilidad de que —acreditada su capacidad por otros medios— los policías locales de Cantabria que poseen el mérito de sus años de experiencia no se vean excluidos en la primera fase de la entrada en funcionamiento de los sistemas de coordinación de Policías Locales del acceso a sus puestos directivos inclinan al Fiscal a decantarse por la constitucionalidad del precepto dubitado».

9. El 31 de mayo de 1999 la Presidenta del Senado interesó que se tuviera por personada dicha Cámara en este proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. Por providencia de 7 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y tiene por objeto la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, cuyo texto es el siguiente:

«La falta de las titulaciones exigidas en el artículo 21 no supondrá ninguna variación para los Policías Locales nombrados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria.»

Como quiera que la duda expresada en el Auto de planteamiento hace referencia exclusivamente a la promoción interna de los funcionarios, que es justamente el punto debatido en el proceso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, nuestro examen debe ceñirse a la misma, —prescindiendo de cualquier referencia a los problemas que podría plantear el inciso de la norma sobre que «no supondrá ninguna variación para los Policías Locales nombrados antes de la entrada en vigor de la presente Ley».

En el Auto de planteamiento, el citado órgano judicial hace referencia a la eventual vulneración de los arts. 103.3 y 149.1.18 CE., a lo que debe ceñirse nuestro control de constitucionalidad del precepto cuestionado. El Abogado del Estado postula la inconstitucionalidad y nulidad de dicho precepto legal, por vulnerar la reserva competencial del art. 149.1.18 CE, en tanto que el Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria y el Fiscal General del Estado defienden la constitucionalidad de la reseñada disposición transitoria, todo ello sobre la base de las alegaciones que constan en los antecedentes.

2. Antes de abordar el fondo del problema suscitado en este proceso constitucional es preciso, disipar cualquier duda que pudiera existir acerca de la pervivencia de su objeto.

Sobre este aspecto hemos de señalar que la totalidad de la Ley 7/1994 en la que se integra el precepto cuestionado ha sido expresamente derogada por la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre, de coordinación de policías locales. Sin embargo, la derogación del precepto legal no conlleva la pérdida de objeto de este proceso constitucional, en tanto tenemos declarado reiteradamente que «en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso *a quo* sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo» (por todas, STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 2). En este caso, resulta indudable que el precepto legal cuestionado es de aplicación en el proceso *a quo*, dependiendo de su validez la decisión que en su momento deba adoptar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, por lo que debemos concluir que este proceso constitucional no ha perdido objeto.

Asimismo y para su resolución, debemos recordar que en las cuestiones de inconstitucionalidad (por todas, STC 4/2011 del 4 febrero, FJ 3) el control de los preceptos que pudieren haber incurrido en un exceso competencial no ha de efectuarse con arreglo a las normas del bloque constitucional vigentes en el momento de dictarse la Sentencia, sino de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso *a quo*. La consecuencia de lo expuesto habrá de ser que valoremos la tacha de inconstitucionalidad que se imputa al precepto cuestionado de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso *a quo*, lo que conduce a no tomar en consideración las modificaciones introducidas por la Ley 7/2007, de 12 abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP).

3. Respecto del encuadramiento competencial de la presente cuestión de inconstitucionalidad, hemos de comenzar señalando que, por lo que se refiere a las competencias autonómicas, el Estatuto de Autonomía de Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 31 de diciembre) en el art. 24.24 atribuye competencia exclusiva a la Comunidad en materia de «coordinación de las policías locales sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal» y en el art. 25.2 atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «régimen local», «en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca».

En cuanto a las competencias estatales, dos son los posibles títulos competenciales del Estado que pueden invocarse: el art. 149.1.18 CE sobre bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos —invocado por Abogado del Estado— y el art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública.

Sobre concurrencia de títulos competenciales nuestra doctrina podría resumirse en los siguientes: Primero, que «el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla se remitan» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2). Segundo, que «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Y, tercero, que «como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2 y 69/1988, FJ 4) ... a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3) ... ya que en ciertos sectores, las competencias específicas y las generales "han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso"» (STC 197/1996 de 28 de noviembre, FJ 4).

4. Para establecer, en el presente caso, cuál es el título competencial del Estado aplicable, ha de partirse de la naturaleza jurídica de los sujetos afectados (policía local) y la concreta materia sobre la que versa la cuestión (dispensa temporal de titulación en la promoción interna de policías locales) sin olvidar que esta materia remite a la promoción profesional, la cual, a su vez, reenvía al régimen estatutario de los funcionarios públicos, con las singularidades propias de los policías locales: agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad.

Partiendo de la base de que los miembros de la policía local son necesariamente funcionarios públicos de la Administración municipal, al analizar su régimen jurídico, hemos de señalar que carecen de estatuto jurídico específico y formal (a pesar de la previsión de la disposición final tercera de la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local), sin perjuicio de que se pueda abstraer un estatuto material, heterogéneo, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), y —a nivel local— de la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local (LBRL) y ulterior Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, del texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia régimen local, sin que, como se ha dicho, deba tomarse en consideración lo establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), que procede a derogar parcialmente las referidas Ley de medidas para la reforma de la función pública, Ley reguladora de las bases de régimen local y el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Concretamente el art. 172, apartado 1, del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local señala que «pertenerán a la Subescala de Servicios Especiales, los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados»; especificando las cuatro clases que comprende dicha subescala, siendo la primera de las mismas la de «policía local y sus auxiliares». El art. 173 del texto refundido de disposiciones vigentes en materia régimen local establece que «la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Dicho título V («de las policías locales») comprende, a su vez, los arts. 51, 52, 53 y 54 LOFCS, definiendo el art. 52 a los cuerpos de policía local como «Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos».

Por otra parte la Ley Orgánica 2/1986 de fuerzas y cuerpos de seguridad, establece en los ya citados capítulos II y III del título I unas «disposiciones estatutarias comunes», señalando el art. 6.1: «Los Poderes Públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad». Igualmente, el art. 6.6 declara: «Los puestos de servicio en las respectivas categorías se proveerán conforme a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, a tenor de lo dispuesto en la correspondiente reglamentación». Ello, sin perjuicio de que el propio art. 2 c) LOFCS califique a los cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales como «fuerzas y cuerpos de seguridad», y de las funciones de las Comunidades Autónomas en relación con las policías locales, limitada, ex art. 39, de conformidad con la propia LOFCS y la LBRL, a funciones de coordinación de la actuación de las mismas (SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1 y 81/1993 de 8 de marzo, FJ 2), mediante el ejercicio, entre otras, de la atribución de «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar».

Además, el art. 92.1 LBRL [actualmente derogado por la disposición derogatoria única, apartado e), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público], según el cual («Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del art 149.1.18 CE»), debía ser respetado en el desarrollo del régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la Administración local, también «en lo no dispuesto por esta ley»; y el art. 92.2 LBRL [también derogado por la referida disposición derogatoria única, apartado e), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público], al hablar del «estatuto funcional» incluía la «promoción interna» (entendida ésta en el art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública —derogado en parte por la LEEP— como «ascenso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros de inmediato superior», debiendo los funcionarios, «poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos»), que requería cumulativamente «haber prestado servicios efectivos, durante al menos dos años, como funcionario de carrera en cuerpos o escalas del grupo de titulación inmediatamente inferior al del cuerpo o escala al que pretendan acceder, así como reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de Administraciones Públicas o el órgano competente de las demás Administraciones públicas».

Por último, no es ocioso recordar que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), aunque como ya se ha dicho no puede ser parámetro de constitucionalidad, dispone en su art. 3, sobre el personal funcionario de las entidades locales, lo siguiente: «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 en su art. 18.2, sobre la promoción interna de los funcionarios de carrera, la referida LEEP establece que «los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas».

A la vista de los preceptos señalados podemos reconocer que la policía local tiene, por una parte, naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad (art. 2 LOFCS), integrada, por otra parte, en institutos armados de naturaleza civil (art. 52 LOFCS), regida por los principios de mérito, capacidad y antigüedad (art. 6.6 LOFCS) e integrada por funcionarios al servicio de la Administración local (arts. 130, 171.1 y 2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local) coordinados por las Comunidades Autónomas de conformidad con la LOFCS y LBRL y con funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad (art. 92.2 LBRL), razón por la cual su desempeño se reserva exclusivamente a personal funcional (art. 92.2 LBRL y art. 172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local).

5. Del régimen jurídico expuesto se desprende que la «titulación» se erige en requisito esencial de la «promoción interna» (ex art. 92 LBRL), elemento éste del «régimen estatutario de los funcionarios públicos» lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE.

Precisamente en la STC 99/1987, de 11 de junio, (sobre impugnación de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública), y aunque el eje de su fundamento jurídico 4 lo que abordaba era el alcance de la reserva de ley del art. 103.3 CE para regular el estatuto de los funcionarios públicos, contiene una doctrina que resulta aquí aplicable en cuanto establecíamos que: «la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o "régimen estatutario", por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma Norma fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito ... en el que si ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del "estatuto de los funcionarios públicos" ... Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional».

En este ámbito funcional la regulación de las materias de «promoción interna» y «titulación», ostentan carácter básico (ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el «régimen estatutario de los funcionarios públicos» del art. 149.1.18 CE, resultándoles aplicables los

arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, igualmente básicos así lo reconoce la STC 388/1993 de 23 de diciembre FJ 2, en la que decíamos que: «una lectura atenta del precepto impugnado, donde se permite la creación de Cuerpos o Escalas a extinguir para acoger a funcionarios cuyo estatuto era hasta entonces laboral sin poseer la titulación académica exigible para cada nivel, muestra que está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1) ... el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno, la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25), y otro, la exigencia de la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1). El desconocimiento de estos principios, como se ha hecho en la disposición adicional tercera [impugnada en aquel recurso], 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. En definitiva dando igual trato a quienes tienen distintos merecimientos en el ámbito de Cantabria, rompe el régimen general aplicable a toda España, que está en el fundamento de lo básico».

6. Por el contrario, no puede estimarse encuadrable la materia de «titulación», aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de «seguridad pública», porque sólo sería posible mediante una interpretación forzada del art. 39 c) LOFCS que atribuye a las Comunidades Autónomas «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, determinando los niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior al graduado escolar», esto es que el nivel mínimo es el de graduado escolar y que a partir del mismo han de determinarse los niveles educativos de cada categoría dentro del cuerpo policial, pero sin que ello habilite a las Comunidades Autónomas para alterar el régimen de titulaciones del art. 25 de la Ley de medidas de reforma de la función pública en contra de la legislación básica de homogeneización de los principios del «mérito» y la «capacidad» para toda la función pública, y especialmente para la Administración local.

En efecto, no podemos olvidar que la materia controvertida es la de «titulación» y «dispensa en la promoción interna» de funcionarios públicos (policías locales), la cual sólo afecta a la seguridad pública en la medida en que para el ejercicio de ésta, se atribuye «autoridad» a funcionarios públicos locales. En otras palabras, para que los funcionarios públicos puedan ejercer la autoridad en la seguridad pública local necesitan previamente la cobertura competencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos locales.

Este criterio vendría avalado por la STC 154/2005 de 9 junio (FJ 5), cuando señalamos que «la determinación de que la actividad controvertida sea o no de naturaleza policial (en sentido estricto o por inherencia) sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con nuestra doctrina tradicional sobre los criterios de incardinación competencial (por todas, STC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ 3), y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial».

En definitiva, erigiéndose el estatuto funcional en garantía adicional del ejercicio de las funciones policiales tuitivas (estatus y condiciones distintos de las propias funciones de «seguridad pública»), la sujeción de todos los funcionarios a las mismas condiciones de acceso y promoción constituye una garantía adicional, residenciada en el título competencial del art. 149.1. 18 CE.

7. En contra de lo expuesto no opera lo decidido en el ATC 375/2004 de 5 octubre (de inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 25 bis de la Ley de Cataluña 10/1994 de mossos d'esquadra, sobre dispensa de titulación en la promoción a sargento, subinspector, inspector, intendente, comisario y mayor), puesto que esta resolución hacía referencia a policías autonómicas, en concreto a la de Cataluña

(disposición final segunda LOFCS), las cuales se regían por previsiones específicas no aplicables a la policía local, sin que tampoco resultase trasladable a ésta el régimen de dispensa de grado de la disposición transitoria 8 LOFCS (hoy derogada).

En efecto, en el referido Auto, y con base en los arts. 104 y 149.1.29 CE y en las normas correspondientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se llegaba a la conclusión de que, tratándose de una «policía integral», los Mossos d'Esquadra estaban inmersos «en el ámbito material de la seguridad pública». Por el contrario, si repasamos las funciones de los agentes municipales se aprecia que trascienden del mantenimiento de la seguridad pública, desarrollando una actividad predominantemente «de policía administrativa» [salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias...), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones...), protección del patrimonio (particular, publico, histórico...), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc.]; tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente «de seguridad» de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo.

8. De todo lo expuesto se concluye que en la medida en que la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, en este caso de la Administración local, que únicamente corresponde regular al Estado, ha vulnerado con ello el orden constitucional de distribución de competencias, ya que el inciso «pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria» está en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incidiendo, por consiguiente, en un ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE, por lo que se debe declarar nulo el reproducido inciso, al apreciar la vulneración del expresado precepto constitucional, con la limitación de efectos a que se refiere el art. 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

#### 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 presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el inciso «pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria» de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales es inconstitucional y, por tanto, nulo.

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

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.