

## ARTÍCULO

# ¡ACTUALIZADO! Nombramiento interino de los miembros del Cuerpo de la Policía Local

RECURSOS HUMANOS 03/07/2019

La **sentencia del Tribunal Supremo 915/1999, de 12 de febrero** (nº. recurso 5635/1998) fijó como doctrina legal, en relación con el debate de si cabía la posibilidad o no de nombrar agentes interinos en el cuerpo de la Policía Local, que, cumplidos los presupuestos legales a los que, con carácter general, se supedita la posibilidad de nombramiento de funcionarios locales en régimen de interinidad, y a través del procedimiento legalmente previsto, podía acudir a la forma de nombramiento como interino.

Sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modificó el **artículo 92 de la Ley 7/1985**, de 2 de abril, **reguladora de las Bases del Régimen Local** (en adelante, LRBRL) en los siguientes términos:

*«Artículo 92. Funcionarios al servicio de la Administración Local*

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

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

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

Vemos, por tanto, que este precepto, que constituye normativa básica estatal, establece de manera muy clara una **reserva funcional para que las funciones que impliquen ejercicio de autoridad**, entre las que se incluyen las propias de los agentes de la Policía Municipal, sean, necesariamente, ejercidas por funcionarios de carrera.

En relación con la normativa aplicable en este ámbito, cabe preguntarse por el régimen de competencias. En este sentido, hay que partir de la doble relación que las entidades locales tienen con el Estado y con la Comunidad Autónoma, lo que determina que el personal al servicio del Ayuntamiento esté regulado tanto por normativa estatal como por normativa autonómica. No obstante, el artículo 92, como hemos indicado, es una disposición básica estatal lo que determina el desplazamiento de normas autonómicas que lo contradigan. Así lo señaló el *Tribunal Supremo*, en *sentencia de 20 de febrero de 2007* (nº. recurso 4381/2003), en su Fundamento Jurídico Tercero:

*«Ninguno de esos dos motivos de casación podrían haber sido acogidos; lisa y llanamente porque la Sala de instancia no declara inconstitucional ni nula ninguna norma con rango de Ley, sino que se limita, como le compete, a seleccionar la norma aplicable; labor en la que le es perfectamente lícito “desplazar” una Ley autonómica cuando otra posterior, estatal, ha declarado el carácter de legislación básica de una determinada regulación a al que no se ajusta la establecida en aquélla».*

Como consecuencia de la modificación del citado artículo 92 de la LRBL, se han producido algunas sentencias que han anulado las bases de convocatoria de bolsas para seleccionar agentes interinos de la policía local. Podemos citar, por un lado, la ***Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, de 30 de noviembre de 2016 (nº recurso 215/2015)***, que declaró nulos y disconformes a derecho los determinados preceptos del Decreto 28/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears. Su Fundamento Jurídico Cuarto estableció lo siguiente:

*«En efecto, no cabe duda que el artículo 92-3 de la Ley 7/1985 en la redacción dada por ley 27/2013 de 27 de diciembre, constituye normativa básica estatal, pues afecta al ámbito y contenido estatutario de los funcionarios de los entes locales, cuya competencia reguladora corresponde al Estado, de conformidad con el artículo 149- 1- 18 de la CE , y constituye un marco normativo que ha de ser seguido en sus principios y respetado en su contenido, de forma que la Comunidad Autónoma, en el ámbito y ejercicio de las competencias que ostenta en materia de función pública del personal funcionario en el ámbito de su territorio, viene obligada a respetar y no puede contradecir.*

*El artículo 41 de la ley 4/2013 se aprueba en un contexto anterior a la entrada en vigor de la ley 27/2013 de 27 de diciembre que modificó el artículo 92 en su apartado 3º y estableció la reserva para los funcionarios de carrera de funciones que impliquen el ejercicio de autoridad.*

*Y si bien con anterioridad a esa modificación nada impedía que un Policía local interino pudiera también realizar dichas funciones policiales, es del todo punto evidente que la modificación del apartado 3º del artículo 92 de la LRBL ya citado, impide que un funcionario interino, pueda realizar tales funciones de Policía Local, pues la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en su artículo 2 c) incluye a los Cuerpos de Policías dependientes de las Corporaciones locales, señalando el artículo 7-1 que “En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad”.*

*Pero esa antinomia o colisión entre los artículos 41 de la ley 4/2013 y 82-3 de la LBRL redactada por la ley 27/2013, al ser ésta posterior a la ley 4/2013 al fin supone que aquel artículo 41 quedó tácitamente derogado en virtud de la Disposición Derogatoria de la propia ley 27/2013 que establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo en ella establecido y también por la propia Disposición Derogatoria de la ley 7/1985 en su apartado e) cuando deroga "en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de esta Ley" ...e) Cuantas otras normas, de igual o inferior rango, incurran en la oposición, contradicción o incompatibilidad a que se refiere el párrafo inicial de esta disposición".*

*Por la tanto la colisión frontal que supone el artículo 41 que permite el ejercicio de funciones de autoridad a Policías Locales interinos, expresamente prohibido por el artículo 92-3 de la LBRL **debe resolverse en la derogación tácita de aquel artículo de la ley balear que no ha de prevalecer ni puede subsistir tras la modificación posterior de la LBRL, que tiene el carácter de normativa básica** para los funcionarios de la Administración Local, modificación que reserva a los funcionarios de carrera las funciones de autoridad como lo son las de Policía Local».*

También tuvo ocasión de pronunciarse el **Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en sentencia de 15 de diciembre de 2016, (nº recurso 927/2015)**, cuando señaló en su Fundamento Jurídico Cuarto que:

*«Que el fondo de la apelación viene representado por la alegación del apelante relativa a que no cabe el nombramiento de interinos para ejercer funciones de agente en la Policía Municipal.*

*La controversia suscitada gira en torno a las condiciones en que puede procederse por una Administración Local al nombramiento de empleados públicos interinos para el desempeño de funciones atribuidas a la Policía Local.*

No obstante, con carácter preferente al examen de la normativa autonómica sobre la que se sustancia dicha controversia, debe tenerse en cuenta la norma básica estatal en la materia que resulta de preferente aplicación. En concreto, el art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que dispone: "En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca". No cabe duda de que esta condición concurre en las funciones atribuidas a la Policía Local, si se atiende al contenido del art. 53.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad . A lo que debe añadirse que la propia Disposición Adicional Segunda, 1.1, de la Ley 7/2007 ("Funciones públicas en las Corporaciones Locales"), establecía al tiempo de dictarse los nombramientos impugnados: "Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería "Dichas disposiciones del Estatuto Básico del Empleado Público entraron en vigor el 13 de mayo de 2007 (Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007 ), en tanto que los nombramientos impugnados traen fecha de 6 de noviembre de 2008. Por razón de la materia también resulta de aplicación la disposición examinada, pues el art. 3.2 del Estatuto Básico del Empleado Público establece que: "Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

A propósito de las cuestiones anteriores resulta de interés señalar que el Tribunal Constitucional en sentencia n.º 175/2011, de 8 de noviembre de 2011 , si bien en relación a la normativa vigente con anterioridad al Estatuto Básico del Empleado Público, ha afirmado: "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)".

En consecuencia, existe en la actualidad una disposición básica estatal que claramente establece una reserva funcional y que, por tanto, limita la aplicación de la Disposición Adicional 17ª de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, al ámbito de la Policía Local, tal y como dicha posibilidad fue reconocida en sentencia de esta misma Sala y Sección de 29 de julio de 2005 (Recurso n.º 267/2004 , Ponente D. Juan Luis Ibarra, Roj STSJ PV 3421/2005).

Por tanto, **se produce en este caso el efecto desplazamiento**. Y a tal efecto, sirve la cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2007 (Recurso n.º 4381/2003, Ponente D. Segundo Menéndez Pérez, Roj STS 1075/2007, F.J. 3º): "Ninguno de esos dos motivos de casación podrían haber sido acogidos; lisa y llanamente porque la Sala de instancia no declara inconstitucional ni nula ninguna norma con rango de Ley, sino que se limita, como le compete, a seleccionar la norma aplicable; labor en la que le es perfectamente lícito "desplazar" una Ley autonómica cuando otra posterior, estatal, ha declarado el carácter de legislación básica de una determinada regulación a la que no se ajusta la establecida en aquélla".

A lo que hasta aquí expuesto, hay que añadir lo dispuesto en el art. 92.3 de la Ley 27/2013, que establece que "corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, aquéllas que en desarrollo de la presente Ley, se reservan a los funcionarios para mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función".

Esta norma viene a ratificar lo que hasta aquí hemos expuesto en el sentido de **exigir que las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, en los que se incluyen las propias de los agentes de las Policías Municipales, han de ser, necesariamente, ejercidas por funcionarios de carrera, no interinos**».

Ambas sentencias han sido recurridas en casación y, por sendos Autos, el Tribunal Supremo las ha admitido a trámite por entender que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia al que la Ley vincula la admisión del recurso de casación:

- **Auto de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 15 de mayo de 2017 (nº recurso 922/2017)**, en relación con la Sentencia del TSJPV de 15 de diciembre de 2016.
- **Auto de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2017 (nº recurso 889/2017)**, en relación con la Sentencia del TSJIB de 30 de noviembre de 2016.

Entiende el Alto Tribunal que varias son las razones que llevan a entender que, efectivamente, **concorre en ambos casos interés casacional objetivo** conforme a las exigencias de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, entre otras cuestiones porque:

- Al rechazar que puedan nombrarse policías locales en régimen de interinidad, las sentencias recurridas pueden resultar contradictorias con la sentencia de la misma Sala de 12 de febrero de 1999 (recurso de casación núm. 5635/1998), a lo el Tribunal añade que dado el tiempo transcurrido desde que se dictó aquella sentencia y teniendo en cuenta la existencia de normas jurídicas no coincidentes resulta particularmente conveniente un pronunciamiento de este Tribunal que ratifique, o corrija aquella doctrina o que la aclare o complete desde la perspectiva del ordenamiento actual.
- Las sentencias podrían contener una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales, habida cuenta que así se declaró en la citada sentencia de 12 de febrero de 1999.
- Los pronunciamientos trascienden con efectos de futuro de los casos concretos planteados.
- Se aplican normas en las que se sustenta la razón de decidir (la nueva redacción de aquel artículo 92.3), sobre la que aún no existe jurisprudencia.

En cuanto al primero de los recursos contenciosos, el planteado contra la sentencia del TSJPV, el **Tribunal Supremo** se ha pronunciado mediante **sentencia nº 828/2019, de 14 de junio (RCA-922/2017)** y fija doctrina que **no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de Policía Local en régimen de interinidad para la cobertura de plazas vacantes.**

No da validez a los argumentos esgrimidos en los recursos de casación planteados por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Santurtzi, basados en la doctrina fijada en la *Sentencia de 12 de febrero de 1999 del Tribunal Supremo* y en la remisión al EBEP, que no excluye expresamente el nombramiento interino de funcionarios que hubieren de ejercer funciones de autoridad, como las que ejercen los agentes de la policía local.

La cuestión que se debate en este pronunciamiento es **si tiene o no encaje el contenido del art. 92.3 LBRL** tras las modificaciones llevadas a cabo en 2013, a lo que concluye el Alto Tribunal, en el **fundamento jurídico sexto** de su sentencia, lo siguiente:

« ... **lo relevante es que introduce** en la redacción originaria del Art. 92 de la Ley de Bases de Régimen Local (cuya redacción no se vio alterada por las disposiciones derogatorias y transitorias del EBEP) que se limitaba a referirse a los funcionarios, sin distinguir entre los de carrera y los interinos, **el término “de carrera”** ».

*Existe una regulación específica y excepcional a la regla general, art. 92.3. LBRL, respecto a funcionarios que realicen funciones que impliquen autoridad, sobre otros servidores públicos sin tal connotación en que el apartado 1 del art. 92 estatuye con carácter general “1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.”*

*La STC 175/2011, de 8 de noviembre, dictada antes de la reforma de 27 de diciembre de 2013, en su fundamento cuarto (parcialmente reproducido por la sentencia del TSJ recurrida) recalca que la policía local no solo tiene naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad integrada por funcionarios al servicio de la Administración local sino también 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).»*

En cuanto al segundo de los recursos contenciosos, el planteado contra la *Sentencia del TSJIB de 30 de noviembre de 2016*; el **Tribunal Supremo** se ha pronunciado mediante **sentencia nº 848/2019, de 18 de junio (recurso de casación 889/2017)** reiterándose en su postura de que **no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de Policía Local en régimen de interinidad para la cobertura de plazas vacantes.**

Para efectuar este pronunciamiento, se basa en los argumentos que se exponen en el **Fundamento Jurídico Primero**:

*«Para efectuar este pronunciamiento la Sala Territorial desarrolla el siguiente argumento:*

*a) Deja constancia de cuál es la redacción del artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (LBRL) antes y después de la reforma introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, resaltando que después de ella el cumplimiento de las funciones públicas que impliquen el ejercicio de autoridad queda reservado a funcionarios de carrera;*

*b) el artículo 41 de la Ley Balear 4/2013, de 17 de julio, permite y contempla la figura de los policías locales interinos, que realizan funciones y cometidos propios de autoridad a tenor de los artículos 2.c) y 7.1 de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado .*

*c) que esta Ley Balear fue aprobada cuando la LBRL no habría sido modificada y, por tanto, no contenía esa limitación de desempeño de las funciones que implique ejercicio de autoridad por parte de funcionarios interinos.*

*d) que el Decreto impugnado desarrolla esta previsión de la Ley Balear y, por tanto, no ha tenido en cuenta la reforma de Ley de Bases de Régimen Local introducida por ley 27/2013 de 27 de diciembre.*

e) **esa antinomia o colisión entre los artículos 41 de la Ley 4/2013 y 92.3 de la LBRL**, redactada por la ley 27/2013, se salva en razón de que al ser ésta posterior a la ley 4/2013 conlleva el efecto de derogar tácitamente aquel artículo 41 en virtud de (i) la Disposición Derogatoria de la propia ley 27/2013, que establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo en ella establecido, y (ii) también por la propia Disposición Derogatoria de la Ley 7/1985, cuando dispone que deroga "en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de esta Ley, ...e) Cuantas otras normas, de igual o inferior rango, incurran en la oposición, contradicción o incompatibilidad a que se refiere el párrafo inicial de esta disposición". Por la tanto la colisión frontal que supone el artículo 41 que permite el ejercicio de funciones de autoridad a Policías Locales interinos, expresamente prohibido por el artículo 92-3 de la LBRL **debe resolverse en la derogación tácita de aquel artículo de la ley balear** que no ha de prevalecer ni puede subsistir tras la modificación posterior de la LBRL, que tiene el carácter de normativa básica para los funcionarios de la Administración Local, modificación que reserva a los funcionarios de carrera las funciones de autoridad como lo son las de Policía Local.

f) de esta manera, **al examinar la legalidad del Decreto 28/2015, en lo que se refiere a los artículos 166 a 173, concluye en la nulidad radical de esos artículos** de conformidad con el artículo 62-2 de la Ley 30/1992 porque desarrollan el artículo 41 de la Ley Balear 4/2013 sin tener en cuenta la reforma del artículo 92.3 efectuada por Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de forma que el artículo 41 ha quedado tácitamente derogado, no pudiendo aceptarse que el ejercicio de las funciones de autoridad, como son las que realizan los agentes de Policía Local al servicio de las Corporaciones municipales, tras la entrada en vigor de la ley 27/2013 de 27 de diciembre, puedan ser realizados por funcionarios interinos, quedando exclusivamente reservadas tales funciones a funcionarios de carrera. ».

Por tanto, en base a la redacción del artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, «el cumplimiento de las funciones públicas que impliquen el ejercicio de autoridad queda reservado a funcionarios de carrera», concluye que **la colisión frontal entre el artículo 41 de la ley balear y el 92.3 de la LBRL** debe resolverse en la **derogación tácita** de este artículo autonómico, puesto que el artículo 92.3 de la LBRL es normativa básica. Por otra parte, respecto a los artículos del decreto balear al desarrollar la previsión de la ley balear (y no tener en cuenta la reforma de la LBRL), concluye en la **nulidad radical** de estos artículos.

Por otro lado y no menos importante en su **Fundamento Jurídico Quinto** declaró que:

«... un órgano jurisdiccional no puede, por su exclusiva autoridad, dejar de aplicar un precepto legal autonómico anterior y ajustado a la ley básica vigente al momento de ser aprobado, pero contrario a una nueva normativa básica vigente al momento de dictar resolución, sino que el sometimiento estricto de la jurisdicción ordinaria al "imperio de la ley" y el monopolio del Tribunal Constitucional en la fiscalización de la constitucionalidad de las leyes, le obligan, de acuerdo con el art. 163 de la Constitución Española, a **promover la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad**.»



Por tanto, **para dejar de aplicar la normativa autonómica** que permite el nombramiento de policías locales interinos, **habrá que estar a lo que se resuelva en la cuestión de inconstitucionalidad**. Estaremos pendientes del pronunciamiento del TC.