

## El Tribunal Constitucional avala la selecció i el nomenament de policies locals amb caràcter d'interinitat

*Sentència del Tribunal Constitucional núm. 106/2019, de 19 de setembre (Ple), dictada en la qüestió d'inconstitucionalitat núm. 1461-2019, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears (ponent: Sr. Enríquez Sancho).*

Plantejament de la qüestió: la reserva de l'exercici d'autoritat al personal funcionari de carrera exclou al personal funcionari interí? La funció de policia local només pot ser exercida pel personal funcionari de carrera?

La possibilitat que la funció de policia local fos exercida per personal funcionari interí havia estat pacífica a partir de la Sentència del Tribunal Suprem (Sala Tercera) de 12 de febrer de 1999, dictada en un recurs de cassació en interès de llei, en la qual es fixava com a doctrina legal que davant situacions d'urgent necessitat, complint prèviament les previsions legals, i amb el caràcter temporal implícit en el mateix concepte, es podien convocar places de policia local per ser cobertes en règim d'interinitat.

En el moment en què es va dictar aquella Sentència, vigia l'apartat 2 de l'art. 92 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que disposava el següent: «Són funcions públiques, el compliment de les quals queda reservat exclusivament a personal subjecte a l'estatut funcional les que impliquin exercici d'autoritat [...] i, en general, aquelles que, en desplegament d'aquesta Llei, es reservin als funcionaris per garantir l'objectivitat, imparcialitat i independència en l'exercici de la funció».

Aquest precepte es va modificar mitjançant la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, i va ser substituït per l'apartat 3 del mateix art. 92, que actualment estableix el següent: «Correspon exclusivament als funcionaris de carrera al servei de l'Administració local l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals. Igualment són funcions públiques, el compliment de les quals queda reservat a funcionaris de carrera, les que impliquin exercici d'autoritat, i en general, les que en desplegament

d'aquesta Llei es reservin als funcionaris per a la millor garantia de l'objectivitat, la imparcialitat i la independència en l'exercici de la funció.»

El fet que la nova redacció atribueixi la reserva de funcions en exclusiva «als funcionaris de carrera», enlloc d'atribuir-la «al personal subjecte a l'estatut funcionarial», va obrir novament el debat sobre si les funcions de policia local, que impliquen necessàriament l'exercici d'autoritat, podien continuar sent exercides, en determinades condicions, per personal funcionari interí o si, per contra, la modificació introduïda en la Llei reguladora de les bases del règim local l'any 2013 implicava l'exclusió del personal funcionari interí de les funcions reservades al personal funcionari de carrera i, en particular, de les que impliquen exercici d'autoritat (policies locals).

Diverses entitats representatives del col·lectiu de policies locals varen interposar recursos contenciosos administratius davant els jutjats i els tribunals superiors de justícia de diverses comunitats autònomes en què es discutia la formació de borses per a la selecció de personal funcionari interí i, a les Illes Balears, es va presentar un recurs davant la Sala Contenciosa Administrativa contra determinats articles (del 166 al 173) del Decret 28/2015, de 30 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament marc de coordinació de les policies locals de les Illes Balears, amb l'argument que l'exercici d'autoritat havia quedat reservat al personal funcionari de carrera després de la modificació de la Llei reguladora de les bases del règim local de 2013.

En defensa d'aquesta norma reglamentària, l'Advocacia de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears va argumentar que l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local s'havia d'interpretar en consonància i harmonia amb el que disposa l'art. 10.1 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, d'acord amb el qual el personal funcionari interí es nomena, per raons expressament justificades de necessitat i urgència, i quan es donen les circumstàncies legalment previstes, per complir les funcions pròpies del personal funcionari de carrera.

Així mateix, s'havia de tenir en compte que l'art. 41 de la Llei 4/2013, de 17 de juliol, de coordinació de les policies locals de les Illes Balears, estableix la previsió que, per al supòsit en què els llocs de feina no es puguin proveir amb personal funcionari de carrera, i per raons expressament justificades de necessitat i urgència que s'han d'acreditar en l'expedient corresponent, aquests els pot ocupar personal funcionari interí nomenat per realitzar funcions pròpies del personal funcionari de carrera, sempre que es doni alguna de les circumstàncies previstes legalment.

L'aplicació sistemàtica d'aquestes normes portava el representant processal de l'Administració a considerar que, quan una norma legal atribueix en exclusiva determinades funcions al personal funcionari de carrera, no exclou el personal

funcionari interí, sinó que exclou el personal laboral (fix o temporal) i el personal eventual, com també la possibilitat d'externalitzar aquelles funcions. Confluïa en aquesta conclusió la previsió continguda en la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, l'art. 15.1 de la qual estableix expressament que és personal funcionari interí el que, en virtut d'un nomenament legal, s'incorpora a l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears mitjançant una relació professional de caràcter temporal, regulada estatutàriament i subjecta a dret públic, per dur a terme amb caràcter temporal les funcions reservades al personal funcionari de carrera.

### **Els pronunciaments previs del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears i dels jutjats contenciosos administratius de Palma**

La Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears de dia 30 de novembre de 2016 no va recollir les tesis de l'Administració i va concloure que els art. 166 a 173 del Reglament marc de coordinació de les policies locals de les Illes Balears estaven viciats de nul·litat radical pel fet que desplegaven la previsió establerta en l'art. 41 de la Llei 4/2013, de 17 de juliol, sense tenir en compte la reforma posterior de l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local efectuada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre. La tesi de la Sentència era que l'art. 41 de la Llei autonòmica quedava tàcitament derogat per aquesta reforma i que no es podia acceptar que l'exercici de funcions d'autoritat, com són les exercides pels agents de policia local, poguessin ser exercides per policies locals en règim d'interinitat, atesa la reserva d'aquestes funcions al personal funcionari de carrera.

Contra aquesta decisió es va presentar un recurs de cassació, que va ser admès pel TS. En aquell moment, també es tramitava un altre recurs de cassació sobre la legalitat o no de l'exercici de funcions de policia local amb caràcter d'interinitat referida a un municipi del País Basc, procés en el qual no resultava afectada cap llei autonòmica, per manca de regulació de la qüestió per part de la legislació basca, a diferència de les Illes Balears.

Mentrestant, el Govern de les Illes Balears va aprovar el Decret Llei 1/2017, de 13 de gener, de modificació de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears, i de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i de mesures en matèria de coordinació de les policies locals de les Illes Balears. En la disposició transitòria primera, aquest Decret Llei establia un procediment extraordinari d'accés a les

plantilles de les policies locals de les Illes Balears i, en la segona, la possibilitat que els ajuntaments creassin borses de personal funcionari interí fins a la finalització del procés extraordinari d'accés previst en la disposició transitòria anterior.

A l'empara d'aquest Decret llei, durant l'any 2017 diversos municipis varen convocar proves selectives per formar borses de policies locals per ser cridats en règim d'interinitat, i l'Advocacia de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears va intervenir en procediments judicials en relació amb les convocatòries de diversos municipis de les Illes Balears (Binissalem, Eivissa, Llubí i Muro), com també de l'Escola Balear d'Administració Pública, que es varen tramitar davant els tres jutjats contenciosos administratius de Palma. Les sentències que se'n varen derivar, seguint unànimement la doctrina del Tribunal Suprem fixada l'any 1999, entenien conforme a dret que personal funcionari interí exercís funcions de policia local, tot i la modificació posterior de l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local.

### **El plantejament de la qüestió inconstitucionalitat**

Contra tres d'aquestes sentències l'entitat recurrent va interposar recurs d'apel·lació davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, amb el resultat següent: respecte de la del municipi de Muro, la Sala va assumir els arguments del Jutjat i dels demandats i va confirmar la sentència d'instància (Sentència de la Sala de dia 7 de gener de 2019); en canvi, quant al municipi de Llubí i abans de dictar-ne sentència, la Sala va plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. Respecte del municipi d'Eivissa, en va suspendre el procediment, en espera del resultat de la qüestió d'inconstitucionalitat formulada en l'altre procediment. Resolta la qüestió d'inconstitucionalitat mitjançant la Sentència que és objecte d'aquest comentari, la Sala va dictar sentència quant al municipi de Llubí, assumint, com no podia ser d'altra manera, els arguments del Tribunal Constitucional (Sentència de dia 26 de novembre de 2019) i l'entitat recurrent va formular desistiment quant al recurs interposat respecte del municipi d'Eivissa.

La qüestió d'inconstitucionalitat va tenir per objecte l'art. 41 de la Llei 4/2013, de 17 de juliol, i la disposició transitòria segona del Decret llei 1/2017, de 13 de gener, en la mesura que regulaven la possibilitat de prestació interina de les funcions de policia local, en determinades circumstàncies, pel fet d'entendre que aquesta regulació vulnera la previsió continguda en l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local en la nova redacció feta per la Llei 27/2013, ja esmentada.

Abans que el TC es pronunciàs, el 14 de juny de 2019 el TS va dictar sentència en el recurs de cassació referit al nomenament de policies interins del municipi del País Basc, en la qual decidia modificar el criteri mantingut en la Sentència de 12 de febrer de 1999, per raó del canvi legislatiu, i conclouia que, després de la modificació de l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, ja no resultava conforme a dret el nomenament d'agents de policia local en règim d'interinitat, amb la qual cosa mantenia el criteri de les sales contencioses administratives del País Basc i de les Balears.

Per contra, mitjançant una sentència de dia 18 de juny de 2019 dictada en el recurs de cassació formulat contra la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, atès que afectava legislació autonòmica balear, el TS va concloure que la situació en aquesta comunitat autònoma no era la mateixa, i que no es podia considerar desplaçada la legislació autonòmica en virtut d'una modificació legislativa estatal posterior, per la qual cosa va anul·lar la Sentència, amb l'argument que el que hauria estat procedent era la interposició prèvia d'una qüestió d'inconstitucionalitat, ja que només el TC pot declarar la inaplicació d'una llei per inconstitucionalitat sobrevinguda.

D'aquesta manera, els art. 166 a 173 del Decret 28/2015, de 30 d'abril, referits al personal funcionari interí, mantenen actualment la seva vigència, perquè la Sentència de la Sala que en declarava la nul·litat radical va ser anul·lada pel Tribunal Suprem.

### **La interpretació definitiva del Tribunal Constitucional: viabilitat de la figura dels policies interins**

El debat es resol definitivament mitjançant la STC de 19 de setembre de 2019 dictada en la qüestió d'inconstitucionalitat núm. 1461-2019, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, referida al municipi de Llubí.

El TC, a més del posicionament de la Sala de les Illes Balears, analitza també la STS de 14 de juny de 2019 referida al País Basc, i examina si existeix una contradicció efectiva i insalvable per la via interpretativa entre el precepte estatal bàsic (art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local) i els preceptes autonòmics enjudiciats, la qual cosa considera que depèn de la interpretació del precepte estatal. Si s'interpreta com una reserva absoluta de determinades funcions al personal funcionari de carrera, amb exclusió del personal interí, les normes autonòmiques qüestionades serien inconstitucionals. Si, per contra, s'interpreta com

una reserva al personal funcionari, sense excloure el personal interí, els preceptes autonòmics seran constitucionals.

La Sentència analitzada acull les tesis de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i conclou el següent:

- La interpretació restrictiva de l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local seria contradictòria amb aquesta mateixa Llei, la qual, en el punt 7 de l'art. 92 bis —introduït també per la Llei 27/2013, de 27 de desembre— preveu la possibilitat de nomenar personal funcionari interí per a l'exercici de funcions pròpies del personal funcionari de carrera amb habilitació de caràcter nacional.
- Aquesta mateixa interpretació de l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local, atesa l'amplitud de funcions que aquest article reserva al personal funcionari de carrera —que no són només les d'exercici d'autoritat— implicaria establir una norma prohibitiva del nomenament de personal funcionari interí per a totes aquelles funcions i impediria no només el nomenament de policies locals amb caràcter d'interinitat, sinó en general el de personal per a qualsevol cos o escala de les entitats que integren l'Administració local.
- Una reforma de tanta importància i transcendència per al funcionament ordinari de l'Administració local hauria d'anar precedida d'informes, debats i disposicions transitòries per als llocs coberts amb personal funcionari interí en el moment en què va començar a vigir la modificació, i res d'això no es va produir.
- Un canvi d'aquesta significació i repercussió s'hauria d'haver plasmat en la norma d'una manera més clara i terminant; a més, la modificació de l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local permet una explicació sistemàtica, atesa l'equiparació general dels «funcionaris de carrera» com a «funcionaris públics» pròpia de tota la regulació continguda en aquesta Llei, sense que amb això exclogui el personal funcionari interí.

D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional recupera l'harmonia del model funcional de les administracions territorials i evita que, amb una petita modificació legislativa que ni tan sols apareix explicitada en l'exposició de motius, es produeixi un canvi de model per a les administracions locals, respecte de les administracions estatal i autonòmiques, les quals, atesa la regulació continguda en l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i també en la Llei de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que reconeixen que el personal funcionari interí es nomena per exercir funcions «pròpies» del personal funcionari de carrera —art. 10.1 TREBEP (Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic)— o «reservades» a aquest personal —

## **rjib18** JURISPRUDÈNCIA

*Lourdes Aguiló Bennàssar*

art. 15.1 de la Llei autonòmica de funció pública—, poden permetre, sense cap mena de dubte, que el personal funcionari interí, estatal i autonòmic, accomplèixi funcions pròpies dels funcionaris de carrera o reservades a aquests funcionaris, inclòs l'exercici d'autoritat.

La diferenciació de model funcional local que suposaria la interpretació restrictiva de l'art. 92.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local no només no tindria sentit —en els termes genèrics que conté el precepte esmentat—, perquè suposaria impedir a la pràctica la interinitat a les administracions locals que sí és permesa a les altres administracions, sinó que els resultaria molt perjudicial i podria provocar greus problemes de gestió dels recursos humans, especialment les entitats més petites. És per això que la doctrina establerta per la Sentència del Tribunal Constitucional comentada resulta tan important per a l'organització i el funcionament de les entitats locals.

Lourdes Aguiló Bennàssar