

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2140** *Pleno. Sentencia 3/2012, de 13 de enero de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 4346-2003. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las 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 (STC 175/2011).*

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. 4346-2003, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 2 de julio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 155-2003 que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 24 de junio de 2003, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales por su posible contradicción con los arts. 149.1.18 y 149.1.30 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla se sigue el procedimiento abreviado núm. 155-2003, interpuesto por don R.J.M.P. contra la desestimación por silencio del recurso de alzada formulado contra la resolución de 31 de octubre de 2002 de la Dirección General de Política Interior de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, por la que se publica el plan anual de formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía para el curso académico 2003, que el demandante impugna en el extremo referido al curso sobre dispensa de un grado de titulación académica, regulado en el apartado 1.1.13 de dicha resolución en aplicación de la disposición transitoria cuarta de la citada Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001. En

su demanda el actor solicitaba del órgano judicial que plantease cuestión de inconstitucionalidad respecto de la referida disposición.

b) Concluido el procedimiento, el Juzgado, mediante providencia de 29 de mayo de 2003, acordó de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), oír al Ministerio Fiscal y al demandante por plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por su posible contradicción con los apartados 18 y 30 del art. 149.1 CE. De forma detallada, la providencia, que cita las SSTC 82/1993, de 8 de marzo y 302/1993, de 21 de octubre, se refiere a que la resolución impugnada trae causa de la referida disposición legal, que transcribe en sus términos literales, razonando a continuación que la dispensa de un grado de titulación que la misma establece puede ser inconstitucional por vulnerar la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 CE reconoce al Estado para dictar las normas básicas del Estado en materia de función pública, en concreto los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que establecen la titulación exigida para el ingreso en los cuerpos o escalas de funcionarios, y asimismo por vulnerar el art. 149.1.30 CE, que establece como competencia exclusiva del Estado regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos o profesionales.

c) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 17 de junio de 2003, señalando que no se oponía a la formulación de la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto, en principio, la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, entra en contradicción con dos normas básicas estatales, los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984. El Letrado de la Junta de Andalucía, mediante escrito presentado el 18 de junio de 2003, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad mientras que el demandante no presentó escrito de alegaciones.

d) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla dictó Auto el 24 de junio de 2003, en cuya parte dispositiva se acuerda textualmente: «plantear ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por violación de los apartados 18 y 30 del art. 149.1 de la Constitución Española».

3. El Auto de 24 de junio de 2003 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen.

a) Comienza por referirse al denominado juicio de relevancia, en cuanto requisito de procedibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, señalando al respecto que la resolución que ha sido impugnada en el proceso, en el concreto apartado 1.1.13, que establece el curso de dispensa de grado, tiene apoyo directo en la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales. El juicio de constitucionalidad sobre la disposición legal cuestionada es indispensable, por tanto, para dictar sentencia sobre el fondo del asunto, ya que no cabe decidir sobre la legalidad del curso en cuestión sin resolver previamente la constitucionalidad de la norma de apoyo.

b) En cuanto a la duda de constitucionalidad que le suscita la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, el Juzgado proponente considera, en primer lugar, que aquella disposición vulnera el art. 149.1.18 CE. Los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (en la redacción dada a estos preceptos por la Ley 23/1988, de 28 de julio), normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, según establece el art. 1.3 de la propia Ley 30/1984, exigen para la promoción interna consistente en el ascenso de un cuerpo o escala de un grupo de titulación a otro inmediato superior, entre otros requisitos, estar en posesión de la titulación

exigida para el ingreso en el grupo superior y que en este caso, para ser intendente (grupo A) sería el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, mientras que la norma impugnada permite que, mediante la realización del curso de dispensa de grado, pueda ascender a intendente quien ostente el título de diplomado universitario (grupo B). De esta forma el precepto cuestionado de la ley andaluza sería inconstitucional por oponerse a sendos preceptos básicos dictados al amparo del art. 149.1.18 CE, como resulta de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en STC 388/1993, de 23 de diciembre, en la que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de un precepto de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de la función pública de dicha Comunidad, que permitía crear cuerpos o escalas a extinguir para integrar en ellos como funcionarios a personal hasta entonces laboral sin poseer la titulación académica exigible para cada nivel.

Y si se entendiera —continúa argumentando el Juzgado— que el precepto de la ley andaluza cuestionado no exime de la titulación exigida por la ley estatal básica, sino que declara la equivalencia de aquellas titulaciones con la realización del curso sobre dispensa de grado en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía previsto en la resolución impugnada por el demandante, dicho precepto incurriría asimismo en inconstitucionalidad por violación del art. 149.1.30 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, como así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en STC 82/1993, de 8 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de un precepto similar al cuestionado, de la Ley de las Cortes Valencianas 2/1990, de coordinación de policías locales (FJ 5).

c) En fin, resalta el Juzgado que el Tribunal Constitucional por providencia de 27 de abril de 1999 admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1323-1999, planteada sobre la disposición transitoria segunda de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, y asimismo mediante providencia de 26 de febrero de 2002 admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 30-2002, a propósito de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Canarias 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de policías locales, ambas con un contenido esencialmente idéntico al ahora cuestionado.

4. Mediante providencia de 16 de septiembre de 2003 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, dar traslado de las actuaciones al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Junta de Andalucía.

5. El día 2 de octubre de 2003 se recibió escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el que se decide que el Congreso de los Diputados no se personará en la presente cuestión de inconstitucionalidad ni formulará alegaciones. En la misma fecha tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente del Senado por el que pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se acuerda dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 2 de octubre de 2003 solicitando la estimación de la cuestión plantada y la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria cuestionada.

Tras aludir a las concretas circunstancias del caso estimando cumplido el requisito de la relevancia, señala que la cuestión de fondo atañe a si la Comunidad Autónoma de

Andalucía puede dictar esa norma habilitante de una dispensa de grado para la promoción interna de funcionarios de la policía local, al amparo de una competencia de coordinación. Según el Auto existe poco margen de duda, en cuanto el precepto cuestionado contraviene claramente los artículos 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Según estos preceptos el acceso a la función pública requiere hallarse en posesión de las titulaciones en cada caso exigidas, incluso en el caso de promoción interna. Esta ley tiene la condición de básica y se dicta al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE, por lo que la ley andaluza al introducir tal dispensa vulnera abiertamente esa ley estatal y con ella las competencias constitucionales que corresponden al Estado sin que la competencia ejercitada pueda ampararse en lo previsto en el art. 39.3 de la Ley Orgánica de 13 de marzo de 1986, ya que dicha competencia de las Comunidades Autónomas en materia de policías municipales se contrae a la mera fijación de criterios y determinación de niveles educativos. Sin embargo, lo que rebasa absolutamente el marco de esta competencia es la dispensa ocasional o temporal de las titulaciones exigidas sin que tampoco la circunstancia de la temporalidad de la ley reguladora de esta dispensa justifique la competencia ejercitada por la norma cuestionada.

En cuanto a la lesión del art. 149.1.30 CE estima que la dispensa de un requisito ordinariamente condicionante de una consecuencia jurídica, implica una forma de equiparación o igualación entre las situaciones en las que se cumple el requisito y aquella en que se produce la dispensa. La dispensa de un grado para alcanzar una situación funcional que ordinariamente requiere la obtención de un título, equivaldría, según el Abogado del Estado, a dar regulación indirecta al propio título, al configurar una titulación equiparada al mismo, razón por la que entiende procedente la estimación de la cuestión planteada.

7. El Ministerio Fiscal interesó de este Tribunal que declarase inconstitucional y nula la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por invasión de la competencia exclusiva del Estado para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, establecida en el art. 149.1.18 CE, en relación con los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Tras señalar el paralelismo de la presente cuestión con la tramitada con el núm. 30-2002 descarta, en primer término, que la disposición legal cuestionada invada la competencia reservada al Estado en materia de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, pues la dispensa de titulación que la norma contiene agota sus efectos en el proceso de promoción profesional, pero carece de los efectos generales propios de la homologación.

Por lo que se refiere a la adecuación de la norma cuestionada con el orden constitucional de competencias previsto en el art. 149.1.18 CE, parte el Fiscal del reconocimiento por este Tribunal en su STC 388/1993 del carácter básico de los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y pone de relieve lo que considera la patente contradicción de la dispensa de titulación prevista en la norma transitoria andaluza —no así en los arts. 19, 38 y 44— con las exigencias de aquellos preceptos estatales de que la promoción interna del personal se haga respetando la titulación correspondiente a cada grupo profesional, lo que hace incurrir al precepto cuestionado en la inconstitucionalidad denunciada.

8. El Presidente del Parlamento de Andalucía formuló alegaciones el 13 de octubre de 2003.

Aduce en primer término que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad adolece del adecuado planteamiento del juicio relevancia en cuanto no se justifica en qué medida la decisión del proceso de que conoce depende de la validez de la norma de la ley de cuya constitucionalidad duda. Así indica que la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el apartado 1.1.13 del anexo 1 de la resolución de 31 de octubre de 2002, de la

Dirección General de Política Interior de la Consejería de Gobernación, por la que se publica el plan anual de formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, para el curso académico 2003, apartado que contempla, dentro del plan de formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, el curso de dispensa de grado con el objetivo de facilitar la promoción interna de los funcionarios policiales de los grupos C y B, pero limitándose a fijar los requisitos necesarios para acceder al mismo, las fases en las que éste se va a desarrollar, los cursos programados y las fechas previstas para su realización. Por tanto, la resolución de 31 de octubre de 2002 no reproduce ni total, ni parcialmente, la disposición transitoria cuya inconstitucionalidad se denuncia. Por otra parte los problemas de constitucionalidad que se plantean son absolutamente irrelevantes para la decisión del proceso *a quo*, por cuanto que aquella resolución sólo se limita a convocar el curso de formación para la dispensa de grado, pero sin producir el efecto de integrar a los funcionarios que participen en ellos en categorías profesionales con una titulación superior, ni declarar la equivalencia de estos cursos con concretos títulos académicos. Este efecto sólo sería imputable, en su caso, a las resoluciones o actos posteriores, a través de los cuales se lleve a cabo la promoción interna de los funcionarios, pero no a la convocatoria de un curso de formación por parte de la Comunidad Autónoma. Por ello concluye el Presidente del Parlamento de Andalucía que el mero hecho de que aquella resolución tenga como «norma de apoyo» la disposición transitoria ahora impugnada, no es, pues, razón suficiente para justificar la relevancia del problema constitucional que se plantea, a efectos de la decisión del proceso.

Entrando en el fondo del asunto examina, en primer lugar, si en el presente caso se ha producido la invasión de la competencia reconocida al Estado por el artículo 149.1.18 CE. A este respecto reconoce que a través de esta disposición transitoria se permite la dispensa en un grado del requisito de titulación en la promoción interna de los miembros de los cuerpos de policía local incluidos en su ámbito de aplicación, que superen el correspondiente curso de dispensa en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. Discrepa en cambio respecto al alcance que se da al contenido de los artículos 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, en relación con el régimen estatutario de los miembros de los cuerpos de policía local, ya que estima que se están desconociendo, además de las particularidades del régimen estatutario de los funcionarios de estos cuerpos, las competencias específicas asumidas en esta materia por la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.2 del su Estatuto de Autonomía. Conforme a este precepto compete a la Comunidad Autónoma la coordinación de las policías locales andaluzas, sin perjuicio de la dependencia de las autoridades municipales. En tal sentido plantea que los artículos 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, no serían aplicables al régimen estatutario de los funcionarios de los cuerpos de policía local por cuanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 2, apartado c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, los cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales, son fuerzas y cuerpos de seguridad de manera que su régimen estatutario entronca directamente con el artículo 104 de la Constitución, que los somete a un régimen estatutario específico, establecido en la propia Ley Orgánica 2/1986, y no en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. El mero hecho de que el artículo 104.2 CE haya tomado en consideración las peculiaridades y especificidades de los cuerpos de seguridad para remitir la determinación de su estatuto a una Ley Orgánica, priva a los preceptos citados en el artículo 1.3 de la Ley 30/1984 de la condición de bases del régimen estatutario de estos cuerpos pues es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, la que contiene los principios estatutarios comunes para todas los cuerpos de seguridad del Estado, sometiéndolos a un régimen unitario distinto del establecido para el común de los funcionarios públicos en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, por razón de la función específica que tienen encomendada relativa al mantenimiento de la seguridad pública, especificidad de su régimen que se confirma con el examen tanto de la exposición de motivos como del contenido sustantivo de la norma.

Asimismo la consideración como derecho supletorio de las normas contenidas en la Ley 30/1984 pondría también de manifiesto, a juicio del Presidente del Parlamento de Andalucía, la imposibilidad de atribuir a sus disposiciones la condición de legislación básica aplicable a los cuerpos de seguridad. Ello sería contrario a la propia noción o definición que de las normas básicas se deriva de la Constitución, pues éstas, en cuanto mínimo común normativo aplicable a todas las Administraciones públicas y en cuyo marco estas pueden actuar y desarrollar su poder normativo, son incompatibles con una posible consideración como Derecho supletorio.

La conclusión que extrae el Presidente del Parlamento de Andalucía, de lo expuesto es que los artículos 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que se utilizan como canon para medir la constitucionalidad de la disposición transitoria impugnada, no son aplicables a los miembros de los cuerpos de policía local de Andalucía, y que como consecuencia tampoco se ha podido producir la lesión competencial denunciada por el órgano *a quo*.

Finalmente el escrito de la Cámara autonómica destaca que tanto la disposición transitoria impugnada, como la Ley 13/2001 en la que la misma se inserta, se encuentran plenamente amparadas por las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que le atribuye la competencia para la coordinación de las policías locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. Como contenido propio de esta competencia de coordinación de las policías locales de Andalucía, el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986 le atribuye, entre otras, las funciones de «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de los Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior a graduado escolar» y de «coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de las Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica» (apartados c y d). Según establece este mismo precepto estas competencias se ejercen «de conformidad con la presente Ley y con las bases de régimen local». Y si ello se pone en relación con la disposición final tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la cual se establece que «[e]l personal de las policías municipales gozará de un estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», se comprueba que desde la perspectiva de las competencias de los artículos 149.1.18 y 149.1.29 CE, el único condicionamiento que se impone a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de estas funciones, es el respeto a los principios estatutarios comunes establecidos en el título I de esta ley orgánica, y a los principios o normas específicos contenidos en la misma en relación con la policía local; así por ejemplo la prohibición de establecer niveles educativos inferiores al graduado escolar para acceder a estos cuerpos, o el necesario respeto al principio de autonomía local, que se menciona también a lo largo de esta ley, y que deriva directamente de la Constitución. Pues bien, a este respecto debe tenerse en cuenta que esta ley orgánica, ni declara aplicable a los cuerpos de policía local la estructura de los cuerpos y escalas establecida para el personal al servicio de las Administraciones públicas en el artículo 25 de la Ley 30/1984, ni exige para el acceso por promoción interna a escalas de un grupo superior de titulación, el requisito establecido en el artículo 22.1 de la misma ley, de poseer la titulación exigida para estos puestos. Es decir, en esta ley orgánica no se contiene ningún precepto que contenga principios similares a los que el Tribunal *a quo* considera infringidos, ni está sujeto a los límites que de allí se derivan.

Por ello concluye que la disposición transitoria cuya constitucionalidad se cuestiona se ajusta precisamente al contenido de estas normas en cuanto la misma se limita a establecer una excepción al régimen general de titulaciones exigido para acceder a las distintas escalas y categorías. Esta disposición ni crea un nuevo título académico, ni declara la equivalencia entre el «curso de dispensa de un grado de titulación» y los títulos académicos establecidos en el artículo 38 de la ley sino que se circunscribe a fijar los requisitos de titulación con los que durante el período transitorio que en ella se indica, se

podrá acceder a las diferentes escalas y categorías de los cuerpos de policía local función, que entra de lleno en el ámbito de las funciones que se atribuyen a la Comunidad Autónoma por el artículo 39 c) de la Ley Orgánica 2/1986. Así, la misma se encuentra definida en términos generales y abstractos, sin referencias *ad personam* (STC 27/1991, de 14 de febrero), mientras que por su parte, la superación del «curso de dispensa de grado», con unos contenidos fijados por la Escuela de Seguridad Pública, es un mérito adicional a la posesión de una titulación académica, que al menos en los términos abstractos en los que se encuentra redactada la ley, es susceptible de poner de manifiesto una aptitud y una capacidad suficiente y similar a la que demuestra una titulación académica para ascender a puestos de categoría superior dentro de los cuerpos de policía local. Habiendo quedado así demostrado que la disposición transitoria impugnada, ni crea un nuevo título académico, ni declara la equivalencia entre el curso de dispensa de grado y la titulación académica exigida para acceder a las diferentes categorías, estima innecesario entrar a analizar la supuesta invasión de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.30 CE.

Por todo lo expuesto el Presidente del Parlamento de Andalucía solicita la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada o, subsidiariamente, su desestimación.

9. La Letrada de la Junta de Andalucía presentó sus alegaciones el día 17 de octubre de 2003 interesando la desestimación de la cuestión planteada.

Descarta en primer lugar que se vulnere el art. 149.1.18 CE, precepto constitucional citado que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, bases contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, por cuanto entiende que este régimen jurídico básico de la función pública en general, cuya competencia exclusiva, indiscutiblemente corresponde al Estado, no resulta de aplicación a los cuerpos de policía, cuyo régimen estatutario ha de ser contemplado por las normas que al efecto prevé el ordenamiento jurídico. Considera que basta con acudir al artículo primero de la ley estatal, para advertir que dentro de su ámbito de aplicación no se contempla el cuerpo de policía local, al que se aplica, en tanto que se consideran dentro del grupo de fuerzas y cuerpos de seguridad, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Ello implica, de un lado, que no se puede confundir régimen estatutario de los funcionarios públicos en general con las especificidades del régimen estatutario de los cuerpos de policía, ya sean estatales, autonómico o locales, y de otro, que será de aplicación en primer término la Ley Orgánica 2/1986, en cuanto a su régimen jurídico, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad a efectos de resolver la cuestión planteada. De conformidad con ello hay que tener en cuenta que el art. 39 de la ley anterior, establece expresamente que «[c]orresponde a las Comunidades Autónomas... c) 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». Así, según la Letrada de la Junta de Andalucía, la disposición cuestionada no hace sino ajustarse a los términos de la ley orgánica, en cuanto que explícitamente le permite «fijar los criterios para la promoción interna de las policías locales» y ello amparado porque es la propia ley orgánica la que dice que el régimen estatutario de la función pública es el que en la misma se establece atribuyendo a este cuerpo esa individualidad o especificidad que lo diferencia del régimen general de la función pública, sin que ello signifique contradicción o vulneración del mismo, sino más bien al contrario, puntualización o matización.

En segundo lugar estima que tampoco se produce la denunciada vulneración del art. 149.1.30 CE ya que el precepto en absoluto se refiere a la equivalencia u homologación de títulos, sino a su dispensa en circunstancias muy particulares, lo cual resulta plenamente acorde con el texto constitucional, o más bien, con el bloque de constitucionalidad, particularmente con la Ley Orgánica 2/1986.

10. Por providencia del 13 de enero de 2012 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el mismo día, mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por su contradicción con los arts. 149.1.18 y 149.1.30 CE.

Esta disposición transitoria establece lo siguiente:

«1. Los funcionarios que presten sus servicios en los Cuerpos de la Policía Local a la finalización del período establecido en la Disposición Transitoria Primera y que carezcan de la titulación exigida podrán ejercer el derecho a la promoción interna siempre que superen en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía o en las Escuelas Municipales o Comarcales de la Policía Local el correspondiente curso de dispensa en un grado del requisito de titulación. Este derecho sólo podrá ejercitarse durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Los contenidos de estos cursos serán los que apruebe el Consejo Rector de la Escuela de Seguridad Pública en Andalucía.»

2. Dos son las razones por las cuales el órgano judicial considera que la disposición transitoria cuestionada resulta contraria al orden constitucional de competencias. De una parte entiende que la dispensa de un grado de titulación que para la promoción interna de los funcionarios de policía local se contiene en el precepto legal indicado, es contraria a lo dispuesto por los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, en los cuales se exige que los funcionarios que participen en procesos de promoción interna posean la titulación exigida para el grupo funcional superior. Dado que estos preceptos, a tenor de lo dispuesto por el art. 1.3 de la propia ley, se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE, y que la oposición entre la norma cuestionada y estos preceptos es patente, el órgano judicial concluye que aquélla resulta contraria a la competencia exclusiva del Estado dispuesta en el art. 149.1.18 CE. En segundo término considera el órgano judicial que, de no apreciarse el anterior motivo de inconstitucionalidad, la norma cuestionada supone la equiparación entre la realización de cursos en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía o en las escuelas municipales o comarcales de la policía local con la titulación correspondiente al grado superior de que se trate, lo cual vulnera la competencia exclusiva estatal para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales establecida en el art. 149.1.30 CE.

El Abogado del Estado considera que la norma cuestionada incide en los dos motivos de inconstitucionalidad señalados por el órgano judicial, mientras que el Ministerio Fiscal tan sólo apoya la concurrencia del primero de ellos. Por su parte, ni el Parlamento de Andalucía ni el Gobierno de la Junta de Andalucía aceptan las tachas de inconstitucionalidad formuladas por el Juez de lo Contencioso ante el que se tramita el proceso judicial *a quo*.

3. Expuesta la duda de constitucionalidad planteada y las posiciones de las partes comparecidas debemos ahora examinar el óbice procesal formulado por el Parlamento de Andalucía que entiende que no se habría cumplido satisfactoriamente el denominado juicio de relevancia debiendo inadmitirse la cuestión por tal motivo. Argumenta al respecto que la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el apartado 1.1.13 del anexo 1 de la resolución de 31 de octubre de 2002, de la Dirección General de Política Interior de la Consejería de Gobernación, por la que se publica el plan anual de formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, para el curso académico 2003, el cual se limita a fijar los requisitos

necesarios para acceder al curso previsto en la disposición cuestionada, las fases en las que éste se va a desarrollar, los cursos programados y las fechas previstas para su realización sin que esta resolución reproduzca ni total, ni parcialmente, la disposición transitoria cuya inconstitucionalidad se denuncia ni produzca los efectos de integrar a los funcionarios que participen en ellos en categorías profesionales con una titulación superior, o de declarar la equivalencia de estos cursos con concretos títulos académicos. Este efecto sólo sería imputable, en su caso, a las resoluciones o actos posteriores, a través de los cuales se lleve a cabo la promoción interna de los funcionarios, pero no a la convocatoria de un curso de formación por parte de la Comunidad Autónoma.

El óbice formulado no puede ser acogido ya que el órgano judicial ha satisfecho la exigencia de justificar la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), es decir, el requisito conocido como juicio de relevancia. En efecto, el Juzgado afirma en su Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que el sentido del fallo en el proceso *a quo* depende de la validez de la norma legal cuestionada, toda vez que la resolución que ha sido impugnada en el proceso, el concreto apartado 1.1.13, que establece el curso de dispensa de grado, tiene apoyo directo en la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, de suerte que el mismo no existiría de no mediar la expresa previsión legal. Es por ello evidente que la resolución de aquel proceso judicial, en cuanto a la impugnación de la referida resolución, depende, en último término, de la validez de la norma cuestionada.

De esta forma el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución de la regulación legal relativa a la dispensa de la exigencia de titulación y su sustitución por la superación de un curso convocado al efecto de manera que el pronunciamiento de este Tribunal no resulta ser innecesario o indiferente para la decisión del proceso en el que la cuestión se suscita. Así, el juicio de relevancia, entendido como el esquema argumental en razón del cual el contenido del fallo del órgano judicial depende precisamente de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, ha de entenderse adecuadamente formulado dado que existe una relación lógica entre la eventual anulación de la disposición legal cuestionada y la satisfacción de la pretensión ejercitada en el proceso *a quo* en relación con la resolución impugnada (SSTC 27/1991, de 14 de febrero, FJ 3 *in fine*, y 12/1999, de 11 de febrero, FJ I), por cuanto la resolución de aquel proceso judicial depende, en último término, de la validez de la cuestionada disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001.

4. Descartado en la forma expuesta el óbice planteado resulta necesario ahora precisar el canon de enjuiciamiento de la presente cuestión pues, como recuerda la STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 2, «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*». Consecuencia de lo expuesto será 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 tomar en consideración lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre así como lo dispuesto en los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, preceptos estos últimos propuestos por el órgano *a quo* como parámetro de control de la disposición cuestionada, careciendo, por el contrario, de relevancia para la resolución de la presente cuestión la modificación estatutaria realizada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, ni tampoco las modificaciones introducidas por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público.

Señalado lo anterior es posible apreciar que el núcleo de la controversia suscitada se contrae al encuadramiento competencial de la norma cuestionada, pues mientras que el órgano judicial (con la concurrencia del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal) parte

de que se trata de una norma que incide en el régimen estatutario de los funcionarios públicos —los policías locales— para el que el Estado tiene competencia exclusiva en cuanto a su régimen jurídico básico, tanto el Parlamento de Andalucía como el Gobierno de la Junta de Andalucía sostienen que se trataría de una especificidad propia del régimen estatutario de los cuerpos de policía local establecida en atención a su función de mantenimiento de la seguridad pública que la Comunidad Autónoma podría establecer en el ejercicio de sus competencias en materia de coordinación de las policías locales andaluzas reconocidas en el art. 14.2 del Estatuto de Autonomía.

Pues bien, sobre el encuadramiento material de una norma semejante a la ahora cuestionada ya se ha pronunciado este Tribunal en la citada STC 175/2011, de 8 de noviembre, cuya doctrina y conclusiones son de plena aplicación al presente supuesto. En ella, tras analizar las normas que configuran el régimen jurídico de los funcionarios de policía local —análisis contenido en el fundamento jurídico 4 al que nos remitimos ahora— concluíamos que de él 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». Seguidamente, sirviéndonos de la doctrina sentada en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4, y 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2, llegábamos a la conclusión de que 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» (FJ 5).

Del propio modo, en esta misma Sentencia descartábamos que pueda «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 a 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».

5. La aplicación de la anterior doctrina al presente supuesto conduce derechamente a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por cuanto en ella se establece, aún con carácter transitorio, una dispensa de la titulación necesaria para participar en procesos de promoción interna que es contraria a la ordenación que con carácter básico ha establecido el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva, ex art. 149.1.18 CE, para la regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Por esta razón la disposición transitoria sometida a examen de constitucionalidad incurre en el exceso competencial puesto de manifiesto por el órgano judicial, toda vez que las partes intervinientes en este proceso constitucional no niegan que en tal norma se establece una dispensa de titulación que no se compadece con la norma estatal básica sino que afirman la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer tal dispensa al amparo de su competencia en materia de coordinación de policías locales que hemos descartado que pueda otorgar la cobertura constitucional pretendida.

La conclusión alcanzada convierte ya en innecesario abordar la pretendida vulneración de la competencia exclusiva estatal para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales ex art. 149.1.30 CE.

## 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 la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales.

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

Dada en Valencia, a trece de enero de dos mil doce.—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.