

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2141 *Pleno. Sentencia 4/2012, de 13 de enero de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 1836-2005. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Córdoba en relación con el apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, 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 (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. 1836-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Córdoba en relación con la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de policías locales. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Parlamento de Andalucía y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 16 de marzo de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Córdoba, al que se acompañaba, junto con el testimonio de las actuaciones en el procedimiento abreviado 514-2003 que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 22 de febrero de 2005, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de policías locales, por posible vulneración del art. 149.1.18 y 30 CE.

2. La cuestión de inconstitucionalidad se plantea en el seno del procedimiento abreviado 514-2003 en el que se impugnaba la base tercera de la convocatoria para la provisión de una plaza de Subinspector de la policía local en el Ayuntamiento de Rute (Córdoba), publicada en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» de 4 de diciembre de 2003.

Del análisis de la demanda se desprende que la impugnación de la base tercera de la convocatoria, que establece que los aspirantes deberán poseer titulación académica de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente, se basa en la inconstitucionalidad de la norma legal que le sirve de apoyo, la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001. El recurrente aduce que el indicado requisito de tener la titulación de bachiller o equivalente para poder optar a una plaza que, de acuerdo con los arts. 18, 19 y 38 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, pertenece al grupo B y le corresponde la titulación establecida en el

art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública, invade las competencias estatales establecidas en el art. 149.1.18 CE en cuanto contraviene lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública, precepto éste que, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.3 de la propia norma, tiene carácter básico. Asimismo se afirma que la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, que sirve de apoyo al mencionado requisito incluido en la base tercera de la convocatoria, contraviene dicha legalidad obligatoria, al eximir del requisito de titulación, durante dos años, desde la entrada en vigor de la Ley andaluza, exigiéndose en el periodo intermedio solamente la de bachiller o equivalente para acceder a la categoría de subinspector.

Concluido el procedimiento, y dentro del plazo para dictar sentencia, el Juez de lo Contencioso-Administrativo dictó providencia de fecha 22 de noviembre de 2004 por la que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), daba traslado al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que en el término común de diez días pudieran formular alegaciones en relación con la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de policías locales, por posible vulneración de los apartados 18 y 30 del art. 149.1 CE. Por el Ministerio Fiscal se evacuó el trámite apoyando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El recurrente se limitó a dar por reproducidos los argumentos que se contienen en el informe del Fiscal y en el Auto de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad que estima similar y que fue admitida a trámite por este Tribunal con el número 4346-2003, en la que se plantea la inconstitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de policías locales, por violación de los apartados 18 y 30 del art. 149.1 CE. La Administración demandada no formuló alegación alguna.

3. Por Auto de 22 de febrero de 2005, el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Córdoba planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de policías locales, por posible vulneración del art. 149.1.18 y 30 CE, en relación con los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y 149.1.30 CE. Su argumentación puede sintetizarse de la siguiente forma:

a) La norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona es la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de policías locales, que establece lo siguiente: «La titulación de diplomado universitario o equivalente para el acceso a la categoría de subinspector, establecida en el art. 38, sólo será exigible a partir de los dos años de la entrada en vigor de la presente Ley, exigiéndose hasta tanto la titulación de bachiller o equivalente».

b) La Ley estatal 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública, fija las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En particular su art. 1.3 incluye entre las «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas», entre otros, los arts. 22.1 (a excepción de los dos últimos párrafos) y 25. El art. 22.1 de la Ley 3/1984, sobre fomento de la promoción interna, exige, entre otros requisitos, que, para promocionar desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior, «los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos». Y el art. 25 de la misma ley determina la ineludible exigencia de estar en posesión de determinadas titulaciones académicas para el ingreso en los diferentes grupos. En concreto, para ser subinspector (grupo B) se exige por la ley estatal ser diplomado universitario, mientras que el precepto autonómico cuestionado —aun de forma transitoria durante dos años— permite el acceso a dicha condición desde la titulación de bachiller. Por esta razón el precepto cuestionado vulnera la competencia estatal establecida en el art. 149.1.18 CE, tal como se desprende de la STC 388/1993, de 23 de diciembre, cuyo contenido literal reproduce parcialmente.

c) Si se entendiera que el precepto legal cuestionado exime en realidad provisionalmente de la titulación exigida por la ley estatal, se vulneraría también la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.30 CE para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, siquiera en el ámbito de la promoción para policías locales. En apoyo de su argumentación cita la STC 82/1993, de 8 de marzo, cuyo paralelismo con el supuesto analizado resalta.

4. Mediante providencia de 19 de abril de 2005, la Sección Tercera 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 recibidas al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Parlamento y al Consejo de Gobierno de la Junta 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, lo que se produjo, respecto del primero, en el del día 27 de abril de 2005.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 28 de abril de 2005 el Abogado del Estado formuló alegaciones, en las cuales solicitó la estimación de la cuestión plantada y la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria cuestionada. A tal efecto razona que el art. 22.1 de la Ley 30/1984 exige para la promoción interna de funcionarios de escalas o grupos a otro inmediato superior estar en posesión de la titulación exigida para este último. Sin embargo, en la norma autonómica cuestionada se dispensa esa exigencia, siquiera para un periodo transitorio de dos años desde su entrada en vigor. Para el Abogado del Estado, la norma autonómica contraviene claramente los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, norma dictada al amparo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 CE, por lo que la dispensa introducida por la norma autonómica vulnera abiertamente la ley estatal y con ello las competencias estatales. Asimismo, el Abogado del Estado comparte el criterio del órgano judicial proponente de la cuestión de que el precepto legal cuestionado lesiona también el art. 149.1.30 CE, por cuanto 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, de forma que la dispensa de un grado para alcanzar una situación funcional que ordinariamente requiere la obtención de un título, equivale obviamente a dar regulación indirecta al propio título, al configurar una titulación equiparada al mismo. Igualmente considera aplicable al caso la STC 82/1993 que cita el auto de planteamiento.

6. En escrito recibido el día 4 de mayo de 2005 el Presidente del Congreso de los Diputados transmitió el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de comunicar al Tribunal Constitucional que el Congreso de los Diputados no se personaría en la presente cuestión de inconstitucionalidad ni formularía alegaciones, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

Con fecha 13 de mayo de 2005 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 de dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. La representación procesal de la Junta de Andalucía formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de mayo de 2005. Aduce que para comprender la finalidad de la disposición transitoria primera, apartado 2 es importante tener en cuenta la situación anterior a la establecida en la Ley 13/2001. Con arreglo a la legislación previa (Ley 1/1989, de 8 de mayo, de coordinación de policía local) existían tres escalas: técnica, con las categorías de inspector, subinspector y oficial; ejecutiva, con las categorías de suboficial y sargento; y básica, con las categorías de cabo y policía (art. 14).

Con respecto a la titulación exigida para acceder a las distintas escalas se establecía la siguiente correspondencia con la establecida para los grupos fijados en el art. 25 de la Ley 30/1984: Escala técnica, grupo A; escala ejecutiva, grupos B y C; y escala básica, grupo D (art. 16). Lo que hizo la nueva Ley 13/2001, fue una reclasificación dentro de cada una de las escalas de los diferentes grupos. Así, los arts. 18 y siguientes establecen las siguientes escalas: técnica, con las categorías de superintendente, intendente mayor e intendente; ejecutiva, con las categorías de inspector y subinspector; básica, con las categorías de oficial y policía. Esta reclasificación requería igualmente un ajuste de grupos con sus correspondientes titulaciones: Escala técnica, grupo A; escala ejecutiva, grupo B; y escala básica, grupo C. La Letrada de la Junta de Andalucía estima que en ningún momento se altera el sistema de titulaciones exigido para cada grupo por la Ley de reforma de la función pública, el único cambio siendo que en la escala ejecutiva desaparece el grupo C que pasa a escala básica, desapareciendo igualmente el grupo D. A su juicio, la resolución impugnada convoca una plaza del grupo C, para el cual el art. 25 de la Ley 30/1984 exige la titulación de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente. A ello respondería precisamente la disposición transitoria cuestionada, que demora esa exigencia de titulación hasta transcurridos dos años; en otras palabras, se aplica la anterior ley en cuanto a la titulación exigida pero siempre teniendo en cuenta la exigida para los grupos previstos en la Ley 30/1984. Por tanto, si antes en la escala ejecutiva se incardinaban dos grupos, el B y el C, lo que hace la convocatoria en aplicación de la disposición transitoria primera, apartado 2 es exigir la titulación correspondiente al grupo de la plaza que se convoca, resultando que es una plaza del grupo C, y por ello se exige la titulación de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente, con la única diferencia de la denominación de la plaza «subinspector» a los efectos de unificarlas con las que se apliquen por la nueva ley.

La representación procesal de la Junta de Andalucía considera por tanto que ha existido un error de interpretación de la norma cuestionada. El juzgador de instancia estima que el art. 38 de la Ley 13/2001 exige para la escala ejecutiva, grupo B, la titulación prevista en el art. 25 de la Ley 30/1984, esto es, la diplomatura. Sin embargo, la disposición transitoria primera, apartado 2 exime de tal titulación durante dos años, permitiendo acceder a este grupo B a los que sólo tengan título de bachiller o equivalente. No se trata de permitir que acceda a la escala ejecutiva, grupo B, quien no tenga la titulación exigida para este grupo por la ley estatal, sino de aplicar el régimen anteriormente vigente de forma transitoria, es decir, que puedan acceder a la escala ejecutiva, no sólo los del grupo B sino también los del grupo C, exigiéndose respecto a este último la titulación correspondiente al grupo C —la de bachiller o equivalente—.

Lo que hace la disposición transitoria cuestionada es simplemente mantener la correspondencia anterior, sin alterar la titulación-grupo de la ley estatal. En la resolución impugnada se convoca una plaza del grupo C para la escala ejecutiva, exigiendo conforme a la Ley 30/1984 la titulación que se requiere para ese grupo.

La Letrada de la Junta de Andalucía aduce que el juzgador de instancia no hace sino reproducir los argumentos que otro órgano jurisdiccional mantuvo para plantear la cuestión de inconstitucionalidad de otra disposición transitoria distinta, la disposición transitoria cuarta de la misma Ley 13/2001, relativa a la dispensa de titulación para la promoción interna.

Finaliza sus alegaciones señalando que la disposición transitoria primera, apartado 2 respeta la titulación que la ley estatal asigna a cada uno de los grupos, tratándose simplemente de demorar la correspondencia en cada una de las escalas de dichos grupos.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de mayo de 2005, el Fiscal General del Estado interesó de este Tribunal que declarase inadmisibile la cuestión planteada por falta de aplicabilidad de la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales o, subsidiariamente, que estimase la cuestión declarando la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

Tras reproducir las disposiciones estatales y autonómicas aplicables al caso, el Fiscal General estima que la disposición cuestionada no es relevante para la resolución del caso, por lo que debería ser inadmitida. Para ello se basa en la lectura detenida de las bases de la convocatoria impugnada en el procedimiento contencioso-administrativo. En la base primera se establece que «la plaza citada adscrita a la Escala Ejecutiva, conforme determina el artículo 108 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, se encuadra en el Grupo C del artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Ley de la Función Pública, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición transitoria primera de la citada Ley 13/2001». Aunque consta una referencia a la disposición transitoria primera, está claro el encuadramiento en el grupo C de la plaza de subinspector que simultáneamente está adscrita a la escala ejecutiva. De forma que cuando en la base tercera, sobre los requisitos de los aspirantes, se establece como requisito b) «estar en posesión del título de Bachiller, Técnico Superior de Formación Profesional o equivalente», únicamente se está señalando la consecuencia —en cuanto al título exigible— del encuadramiento de la plaza en el grupo C del art. 25 de la Ley 30/1984. Concluye su razonamiento el Fiscal General del Estado señalando que las bases de la convocatoria no han hecho aplicación de la disposición transitoria cuestionada, lo que no obsta para considerar —sin pretender inmiscuirse en la función judicial de resolución del conflicto— que el encuadramiento de la plaza en cuestión en el grupo C parece contrario al art. 19 de la Ley 13/2001. Como no puede saberse si el Ayuntamiento, en caso de anulación de las bases y nueva convocatoria con un encuadramiento de la plaza en el grupo B, podrá aplicar la disposición transitoria cuestionada, procede la inadmisión de la cuestión planteada, ya que en la convocatoria impugnada no se ha aplicado la repetida disposición transitoria.

A continuación, por si no se estimase la causa de inadmisibilidad propuesta, el Fiscal General entra en el fondo de lo planteado. Comienza descartando que la disposición legal cuestionada invada la competencia reservada al Estado en materia de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, ya que no es aplicable al caso el paralelismo que señala el Auto de planteamiento en relación con la STC 82/1993. En el presente caso únicamente existe una dispensa de titulación, no una equivalencia de títulos no homologados por el Estado con otros que sí lo están, ni el reconocimiento de unos títulos sin que se cumplan los requisitos que se han establecido por el Estado.

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, el Fiscal subraya que de forma preliminar habría que estudiar si los artículos de la Ley 30/1984 que se citan en el Auto de planteamiento tienen el carácter de legislación básica, reproduciendo en este sentido lo señalado en la STC 103/1997 (FJ 2) sobre el carácter básico de las disposiciones de la Ley 30/1984 que se mencionan en su art. 1.3. No obstante, afirma que el carácter básico de los arts. 22.1 y 25 viene reconocido por su aplicación como tales en la STC 388/1993, citada literalmente en el Auto de planteamiento y que el Fiscal reproduce también ampliamente en sus alegaciones. Destaca que la normativa de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 es conforme con la legislación estatal a este respecto, como se advierte al confrontar los arts. 18, 19, 38 y 44 con los correspondientes de la Ley 30/1984, siendo únicamente la disposición transitoria cuestionada la que permite la dispensa de titulación en un grado para el acceso a la categoría de subinspector. Atendiendo a lo señalado en la exposición de motivos de la Ley 13/2001 se constata que dicha dispensa de titulación se justifica expresamente en la transitoriedad de las disposiciones. Sostiene que disposiciones de este tipo suelen justificarse en la necesidad transitoria de cubrir los puestos de un nuevo cuerpo de funcionarios para que comience a cumplir su misión. Pero esta argumentación no sería aplicable al caso, porque no se trata de cuerpos de nueva creación o estructuración. La Ley 13/2001 vino a sustituir a la Ley 1/1989, de 8 de mayo, que ya regulaba los cuerpos de policía local de forma similar a la actual, con el establecimiento de iguales escalas y similares categorías a las establecidas en la Ley 13/2001. Con arreglo a dicha ley y por espacio de doce años, se constituyeron los correspondientes cuerpos de policía local, gozando durante el primer

lustro de la dispensa de un grado del requisito de titulación y con unas exigencias de titulación menores (en las escalas ejecutiva y básica) a las establecidas en la ley más reciente e inferiores a las establecidas en la Ley 30/1984. Como consecuencia de lo anterior, el problema que tiene que resolver la nueva Ley 13/2001 es el de lograr que quienes han alcanzado una categoría que ahora exige un título académico superior al que tienen, lo obtengan; de ahí la disposición transitoria tercera, de la que se desprende la tendencia del sistema a que los funcionarios que no tengan la titulación exigida en la ley la adquieran. Por lo que carece de lógica que, durante los mismos años otorgados para que adquieran la titulación exigida se siga permitiendo el ingreso de funcionarios en categorías para las que no dispongan de la titulación exigida en los preceptos legales. De todo lo anterior el Fiscal General del Estado concluye que, al ser la disposición transitoria cuestionada contraria a la normativa estatal en materia cuyas bases están reservadas a la competencia exclusiva del Estado y al no apreciarse justificación razonable y suficiente del régimen transitorio que se establece, procede declarar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria.

9. Por escrito registrado el 20 de mayo de 2005 la Letrada del Parlamento de Andalucía, en la representación que de éste ostenta, formuló sus alegaciones. De forma preliminar se queja del carácter incompleto de las actuaciones recibidas, señalando la falta del expediente administrativo y del acta del juicio oral, que hubieran sido importantes para verificar la idoneidad del juicio de relevancia. Entrando en el fondo, argumenta la inadmisibilidad de la cuestión planteada, por indebida motivación del juicio de relevancia y por falta de relevancia de la duda de constitucionalidad planteada para la decisión del proceso *a quo*. La duda de constitucionalidad parte de una premisa errónea y no guarda relación con el contenido de la disposición impugnada, pues basta una simple lectura de la misma para comprobar que, aunque sí permite que durante los dos años siguientes a la entrada en vigor de la ley pueden ingresar en la categoría de subinspector quienes sólo posean la titulación correspondiente al grupo C, en ningún momento establece que estos subinspectores queden o vayan a quedar integrados en el grupo B. Es más, aunque en el art. 19 se establece que los subinspectores se clasifican en el grupo B, durante el periodo transitorio de dos años al que se refiere esta disposición los subinspectores continúan integrados en el grupo C. Ello se deduce claramente del contexto normativo en el que se inserta la disposición transitoria cuestionada, el cual ha sido ignorado por el órgano proponente de la cuestión.

A continuación desarrolla el argumento, indicando que en la anterior estructura de los cuerpos de policía local establecida en los arts. 14 y 16 de la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de coordinación de policías locales de Andalucía, la titulación exigida para acceder a la categoría de sargento (que es la que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria octava de la nueva ley, se correspondía con la actual categoría de subinspector) era la fijada para el grupo C en el art. 25 de la Ley 30/1984, mientras que la titulación exigida para acceder a las dos categorías incluidas en la escala básica (cabo y policía) era la correspondiente al grupo D de los establecidos en aquel precepto. Una de las novedades que introduce la nueva Ley 13/2001 es precisamente la modificación de esa estructura, de modo que en el art. 19 la categoría de subinspector pasa a quedar integrada dentro del grupo B, y las dos categorías incluidas dentro de la escala básica (que pasan a denominarse oficial y policía) en el grupo C. Ahora bien, en contra de lo que parece deducirse del Auto de planteamiento, la aplicación de lo dispuesto en el art. 19 —la integración de la categoría de subinspector en los nuevos grupos de clasificación— no se produce automáticamente con la mera entrada en vigor de la nueva ley. En la nueva ley se establece un régimen transitorio cuyas principales características consisten en que la integración de los funcionarios pertenecientes a la categoría de subinspector en el grupo B no se produce hasta que hayan transcurrido dos años desde la entrada en vigor de la ley y en que mientras tanto, hasta que llegue ese momento, los subinspectores sólo percibirán las retribuciones correspondientes al grupo C, manteniéndose, por tanto, en todo lo demás los antiguos grupos de clasificación, que de este modo continúan vigentes. Todo ello se

desprende del apartado tercero de la disposición transitoria primera y de la disposición transitoria tercera, que no son objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Si lo anterior se pone en conexión con el contenido de la disposición legal cuestionada, se comprueba que la duda de constitucionalidad está mal acotada, porque no guarda relación alguna con esta disposición. El tenor literal del apartado 2 de la disposición transitoria primera se limita a exigir la titulación correspondiente al grupo C para acceder a unas plazas que, durante el periodo transitorio al que se refiere, y en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 de la misma disposición transitoria y en la disposición transitoria tercera, pertenecen al grupo C. Por ello, y en contra de lo que se afirma en el auto de planteamiento, la disposición cuestionada no produce el efecto de permitir que accedan al grupo B quienes no ostentan la titulación requerida para ello en el art. 25. Este, en su caso, sería un vicio imputable a la disposición transitoria tercera, o al apartado 3 de la disposición transitoria primera; ahora bien, ninguna de estas disposiciones ha sido acotada como objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

La anterior conclusión es reforzada con la reproducción de parte del párrafo segundo de la base primera de la convocatoria, en el cual se afirma que «la plaza citada adscrita a la Escala Ejecutiva, conforme determina el artículo 108 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, se encuadra en el Grupo C del artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Ley de la Función Pública, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición transitoria primera de la citada Ley 13/2001». La rotundidad con la que se expresa la base citada, unida al hecho de que no haya sido impugnada en el proceso *a quo* y que la Sentencia que se dicte ha de ser congruente con la pretensión del recurrente, pone también de manifiesto que, aunque se declarase la invalidez de la disposición cuestionada, el fallo del proceso no habría de ser necesariamente estimatorio de la pretensión anulatoria del demandante, pues en cualquier caso la plaza objeto de la convocatoria, en tanto no se impugnase la base primera de la misma, continuaría perteneciendo al grupo C.

Seguidamente argumenta la Letrada del Parlamento de Andalucía que, aun en el caso de que se considere que el planteamiento del órgano judicial es correcto, en el presente caso tampoco se produciría la invasión competencial denunciada. El argumento, que se desarrolla en detalle, puede sintetizarse de la siguiente forma. No se ha producido una vulneración de los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, ya que estos preceptos no forman parte del régimen estatutario de los miembros de los cuerpos de policía local, ni la disposición transitoria cuestionada se incardina en el ámbito propio de la materia contemplada en el art. 149.1.18 CE. En la interpretación del Tribunal *a quo* se desconocen, además de las peculiaridades del régimen estatutario de los funcionarios de estos cuerpos de policía local, las competencias específicas asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de coordinación de las policías locales, en virtud de lo dispuesto en el art. 14.2 de su Estatuto de Autonomía.

Por último concluye argumentando que no existe vulneración de las competencias reconocidas al Estado por el art. 149.1.30 CE. Destaca que las referencias que se aducen a este respecto en el auto de planteamiento de la cuestión no guardan relación con el presente supuesto, sino con el establecimiento de cursos de dispensa de grado. Si bien en dichos supuestos se considera inconstitucional que una Comunidad Autónoma se atribuya la facultad de establecer la equivalencia entre los títulos académicos exigidos legalmente para acceder a las diversas escales y categorías y los cursos realizados en determinados centros, nada de eso se establece en la disposición transitoria cuestionada, sino la titulación académica necesaria para acceder a una de las categorías en las que se estructuran los cuerpos de policía local de Andalucía. En cualquier caso, estima que resulta obvio que la determinación de la titulación exigible para acceder a una de dichas categorías no se incluye dentro del ámbito propio de la materia a la que se refiere el art. 149.1.30 CE, tal y como éste ha sido delimitado en las SSTC 42/1981 y 82/1993.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se suscita por el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Córdoba en relación con la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de policías locales, precepto de cuya aplicación depende el fallo del procedimiento abreviado 514-2003, en el cual se impugnaba la base tercera de la convocatoria para la provisión en propiedad de una plaza de subinspector de la policía local del Ayuntamiento de Rute (Córdoba).

La norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona tiene el siguiente tenor:

«La titulación de diplomado universitario o equivalente para el acceso a la categoría de Subinspector, establecida en el artículo 38, sólo será exigible a partir de los dos años de la entrada en vigor de la presente Ley, exigiéndose hasta tanto la titulación de bachiller o equivalente.»

2. Dos son las razones por las cuales el órgano judicial considera que la disposición transitoria cuestionada resulta contraria al orden constitucional de competencias. En primer lugar, 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 de la Constitución», 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 lugar, de no apreciarse el anterior motivo de inconstitucionalidad, el órgano judicial considera que la norma cuestionada 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 propuestos por el órgano judicial, mientras que el Ministerio Fiscal interesa que se declare inadmisibile la cuestión planteada por falta de aplicabilidad de la norma cuestionada o, subsidiariamente, la estimación de la cuestión por el primero de los motivos propuestos por el órgano judicial. Por su parte, el Gobierno de la Junta de Andalucía no acepta las tachas de inconstitucionalidad formuladas por el órgano judicial, y el Parlamento de la Comunidad Autónoma solicita que se declare inadmisibile la cuestión planteada, por indebida motivación del juicio de relevancia y por falta de relevancia de la duda de constitucionalidad planteada para la decisión del proceso *a quo* o, subsidiariamente, que se descarten las tachas de inconstitucionalidad formuladas.

3. Expuestas la duda de constitucionalidad planteada y las posiciones de las partes comparecidas debemos ahora examinar el óbice procesal formulado por el Ministerio Fiscal y el Parlamento de Andalucía relativo al incumplimiento del denominado juicio de relevancia, lo que acarrearía la inadmisión de la cuestión. El Ministerio Fiscal argumenta que, aunque la clasificación de la plaza convocada como perteneciente al grupo C parezca contraria a la Ley 13/2001 —determinación que, se subraya, únicamente corresponde efectuar a los órganos judiciales competentes para resolver el conflicto—, lo decisivo a su juicio es que las bases de la convocatoria impugnada no hacen aplicación de la disposición transitoria cuestionada. Por su parte, el Parlamento de Andalucía basa el incumplimiento del denominado juicio de relevancia en un doble motivo: por un lado, la duda de constitucionalidad está mal acotada, porque la disposición que permite que accedan al grupo B quienes no ostentan la titulación requerida para ello en el art. 25 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 no es la disposición cuestionada, sino la disposición transitoria tercera o el apartado 3 de la disposición transitoria primera; por otro se aduce

que la declaración de inconstitucionalidad de la disposición cuestionada no conduciría necesariamente a estimar la pretensión anuladora, pues la plaza objeto de convocatoria, en tanto no se impugnase la base primera, la misma continuaría perteneciendo al grupo C.

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 la validez de la norma cuestionada [art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], 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 del proceso *a quo* depende la validez de la norma legal cuestionada, toda vez que la resolución que ha sido impugnada en el proceso, en concreto la base tercera del concurso-oposición, que establece como requisito de acceso a la plaza convocada de subinspector de la policía local del Ayuntamiento de Rute, la titulación académica de bachiller, técnico superior de formación profesional o equivalente, tiene apoyo directo en la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por lo que es 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.

Sin duda existe una relación lógica entre el contenido de la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley 13/2001 y la titulación académica requerida en la base tercera de la convocatoria de la plaza de policía local cuya legalidad se discute en el proceso *a quo*. Ciertamente la única razón jurídica plausible por la que las bases de una convocatoria de una plaza de subinspector de policía local que pertenece a la escala ejecutiva y al grupo B (arts. 18 y 19 de la Ley 13/2001) y para la cual la legislación autonómica establece claramente que la titulación académica requerida a tal efecto es la de ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente (art. 38 de la Ley 13/2001 en conexión con el art. 25 de la Ley de medidas para la reforma de la función pública) podrían separarse de dicha exigencia general y determinar que la titulación académica requerida sea inferior sólo puede encontrarse cabalmente en la norma cuestionada que prevé una dispensa de titulación en un grado específica para el acceso a la categoría de subinspector durante un periodo de tiempo de dos años a partir de los dos años de la entrada en vigor de la ley, exigiéndose «hasta tanto la titulación de bachiller o equivalente». Al mismo tiempo es indiscutible que la norma cuestionada resulta aplicable *ratione temporis* a la convocatoria para la provisión de una plaza de subinspector cuyos requisitos han sido impugnados en el proceso *a quo*, pues la Ley 13/2001 entró en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» (lo que ocurrió en el boletín núm. 144, de 15 de diciembre de 2001) y el Decreto de la Alcaldía convocando la provisión de una plaza de subinspector se adoptó el 19 de noviembre de 2003 y se publicó en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» el 4 de diciembre de 2003, esto es, dentro del plazo de dos años establecido por la norma cuestionada.

Por otra parte, debemos rechazar el argumento del Parlamento de Andalucía de que la disposición cuestionada, aunque sí permite que durante los dos años siguientes a la entrada en vigor de la ley pueden ingresar en la categoría de subinspector quienes sólo posean la titulación correspondiente al grupo C, en ningún momento establece que estos subinspectores queden o vayan a quedar integrados en el grupo B. La simple lectura de las disposiciones subsiguientes a la cuestionada evidencia lo contrario: así, durante el periodo de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley, los funcionarios que accedan a la categoría de subinspector con arreglo a la disposición transitoria primera, apartado 2 «se entenderán clasificados, sólo a efectos retributivos» en el grupo B (disposición transitoria primera, apartado 3) y, posteriormente, a los dos años de la entrada en vigor de la ley, los funcionarios que carezcan de la titulación académica requerida para la categoría a la que pertenecen «se clasificarán en el correspondiente nuevo grupo [en este caso, el grupo B] como situación a extinguir, con respeto de sus derechos, permaneciendo en dicha situación hasta que acrediten haber obtenido los nuevos niveles de titulación exigidos en cada caso» (disposición transitoria tercera). Así pues, aun recogiendo algunas restricciones que no viene al caso analizar ahora, la propia Ley 13/2001 establece cómo

los funcionarios que, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera, apartado 2, accedan a la categoría de subinspector con la titulación de bachiller o equivalente se integrarán en el grupo B.

De lo anterior se desprende, en suma, que 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 transitoria en un grado de la exigencia de la titulación requerida para el acceso a la plaza de subinspector de policía local, 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 primera, apartado 2 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, en las cuestiones de inconstitucionalidad, «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*». En efecto, debemos valorar 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 abril, del estatuto básico del empleado público.

5. 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, el Parlamento de Andalucía sostiene que se trataría de una especificidad propia del régimen estatutario de los cuerpos de policía local 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 de 1981.

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— concluimos 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» (STC 175/2011, FJ 5). 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» (STC 175/2011, 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».

6. La aplicación de la anterior doctrina al presente supuesto conduce derechamente a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria primera, apartado 2, 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 el acceso a la categoría de Subinspector, 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 primera, apartado 2 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.