

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4321 *Pleno. Sentencia 29/2012, de 1 de marzo de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 2651-2005. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz en relación con el art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales. Derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas: validez del precepto legal que introduce un límite máximo de edad para participar en los procesos de acceso por el turno de movilidad con ascenso a los cuerpos de policía local de Andalucía.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Trepms, 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. 2651-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz en relación con el artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales. Han intervenido y formulado alegaciones la Junta y el Parlamento de Andalucía, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de abril de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 58-204 que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 21 de febrero de 2005, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales [«Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» («BOJA»), núm. 44, de 15 de diciembre de 2001], por su posible vulneración de los artículos 23.2 y 103.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz se sigue el procedimiento abreviado núm. 58-2004, interpuesto por don Juan Sánchez Navajas, funcionario de la policía local del Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), contra resolución del Ayuntamiento de Cádiz de 19 de enero de 2004, publicada en el «BOJA» (núm. 34, de 19 de febrero de 2004), por la que se convoca un proceso selectivo para la provisión de nueve plazas de oficiales de la policía local de dicho Ayuntamiento, incluidas en la oferta de empleo público del año 2003, siete por el sistema de acceso de promoción interna, una por el sistema de movilidad con ascenso y una por el sistema de movilidad sin ascenso.

El demandante, que no ha presentado su candidatura, impugna concretamente la base 2.1.C) de la convocatoria, relativa a los requisitos de los aspirantes que accedan por el turno de movilidad con ascenso, en el apartado d), referido al requisito consistente en «faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría, con relación a la categoría a la que se pretende ascender, el pase a la situación de segunda actividad». El resto de requisitos esto es, acreditar un mínimo de dos años de servicio activo como funcionario en la categoría de policía en otro cuerpo de la policía local de Andalucía distinto al del Ayuntamiento de Cádiz, ostentar el título de graduado en educación secundaria o equivalente y carecer de anotación por faltas graves o muy graves en su expediente personal, no se impugnan por el recurrente, si bien tampoco consta en las actuaciones si reúne o no dichos requisitos.

b) En su demanda, el señor Sánchez Navajas solicitaba del órgano judicial que plantease cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 48 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de coordinación de policías locales, en el que se fundamenta la exigencia del requisito de edad contenido en la base 2.1.C.d) de la convocatoria impugnada, por considerar que el citado precepto legal lesiona los artículos 23.2, 103.3, 104 y 149.1.18 y 29 CE.

En síntesis, el recurrente en el proceso *a quo* aducía que la Comunidad Autónoma andaluza ha rebasado el marco competencial que le corresponde en materia de coordinación de policías locales, al establecer un requisito de edad para la movilidad de los funcionarios de la policía local que no contempla la legislación estatal básica y que es gravemente discriminatorio para quienes se encuentran en la situación del recurrente.

Ello sería así, porque mientras que los policías locales del Ayuntamiento convocante pueden acceder por promoción interna al siguiente grado del escalafón (cumpliendo los requisitos establecidos para servicios en el Ayuntamiento distinto del convocante), en cambio los policías locales que prestan servicios en un Ayuntamiento distinto del convocante, sólo pueden acceder a esas plazas de superior categoría (movilidad en ascenso) o incluso acceder a plazas de la misma categoría (movilidad sin ascenso) si, además de cumplir los requisitos establecidos para la promoción interna, les faltan aún más de diez años para llegar a la edad establecida en la ley para el pase a la situación de segunda actividad (que en el caso de la escala básica, grupo C, formada por las categorías de policía y de oficial, es la de 55 años de edad). De suerte que quienes tengan cumplida la edad de 45 años, no pueden acceder ya a plazas de otros cuerpos de policía local ofertadas por los Ayuntamientos correspondientes para su cobertura por el procedimiento de movilidad (con ascenso y sin ascenso).

c) Celebrada la vista, acto en el que el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz y el Letrado de la Junta de Andalucía se opusieron expresamente al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad interesada por el demandante, el Juzgado, mediante providencia de 13 de diciembre de 2004, acordó de conformidad con el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), con suspensión del plazo para dictar Sentencia, oír al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales.

El Ministerio Fiscal interpuso recurso de súplica contra esta providencia, dado que la misma incurre en el defecto de no señalar el precepto o preceptos constitucionales que el Juzgador considera que puedan ser vulnerados por la norma legal en cuestión, por lo que no se cumple el trámite de audiencia establecido en el artículo 35.2 LOTIC, como reiteradamente tiene señalado el Tribunal Constitucional (AATC 305/2004 y 311/2004). El Juzgado estimó el recurso del Fiscal por Auto de 13 de diciembre de 2004, y en esta misma resolución procede a dar de nuevo trámite de audiencia a los efectos del artículo 35.2 LOTIC, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 46 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 artículos 23.2 y 103.3 CE.

d) Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Ayuntamiento demandado, mediante escrito registrado el 25 de enero de 2005, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de los argumentos siguientes.

En primer lugar, tras recordar el tenor literal del artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz señala que la posibilidad de acceso por el «sistema de movilidad» supone, en sí mismo, no una convocatoria de acceso a la función pública, sino una posibilidad concreta para quienes, ostentando ya la cualidad de funcionarios de la policía local de un Ayuntamiento, pretenden optar a otros puestos de cuerpos de policía local de distinto Ayuntamiento, sin que el citado artículo 46 –que regula los requisitos para la movilidad (con o sin ascenso) de los funcionarios de cuerpos de policía local– vulnere los principios de igualdad, mérito y capacidad (con cita de la STC 75/1983, de 3 de agosto). De lo anterior deduce igualmente que el recurrente ha planteado su recurso sobre un supuesto inexistente, ya que cuanto alega se refiere al derecho de los funcionarios a la promoción y movilidad dentro del cuerpo al que pertenece, olvidando que la policía local no es un cuerpo único, sino que cada Ayuntamiento, en su caso, cuenta con su propio cuerpo de policía local. Por tanto, el recurrente no tiene derecho a la promoción y movilidad dentro del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Cádiz, sino dentro del Ayuntamiento al que actualmente pertenece.

En segundo lugar, el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz recuerda que la situación de segunda actividad está regulada en el artículo 28 de la Ley de coordinación de policías locales de Andalucía. Esta situación produce –afirma– una reducción en el número de funcionarios de la policía local disponibles en el municipio, número que, por imperativo de la propia ley, debe guardar además una proporción entre categorías establecidas en la disposición transitoria novena. En suma, el motivo de la diferenciación se encuentra en razones derivadas de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Por todo ello, el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz concluye que la técnica empleada por el legislador andaluz, estableciendo ese límite de edad, puede ser o no compartida, pudiendo existir otros métodos para garantizar el número de efectivos (establecimiento de pruebas físicas, reconocimientos médicos, etc.), pero no resulta contraria a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

e) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 26 de enero de 2005, oponiéndose igualmente al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Tras recordar el tenor literal del artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía de coordinación de las policías locales y la argumentación del demandante, el Ministerio Fiscal establece las premisas de su argumentación. En este sentido, recuerda que la garantía dispensada por el artículo 23.2 CE (que ha de ponerse en conexión con el artículo 103.3 CE) se extiende al acceso, permanencia en el cargo público y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establezcan las leyes. De este artículo 23.2 CE se deriva que las reglas de procedimiento para el acceso (y permanencia) a los cargos y funciones públicas se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas (STC 50/1986, de 23 de abril). De ahí que se exija que los requisitos o méritos se establezcan con carácter general, siendo constitucionalmente inaceptable que se produzcan acepciones o pretericiones *ad personam* en el acceso a las funciones públicas (STC 148/1986, de 25 de noviembre).

Partiendo de estas premisas el Ministerio Fiscal concluye que en el presente caso es preciso tener en cuenta que las situaciones respecto de las que el recurrente plantea la supuesta discriminación no son iguales y por tanto la comparación no es válida a efectos de valorar la existencia, en su caso, de vulneración de derecho a la igualdad.

En efecto, mientras que el caso de los funcionarios de policía local de otros Ayuntamientos que pretenden acceder al cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Cádiz es un supuesto de nacimiento de la relación de servicio de los funcionarios de

carrera, el caso de los funcionarios del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Cádiz que acceden a una categoría o escala superior en dicho cuerpo es un supuesto de promoción interna. A este respecto, tiene señalado el Tribunal Constitucional que el rigor con el que operan los principios constitucionales que se deducen del artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 103.3 CE, no es el mismo según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la carrera administrativa, ya que en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido en condiciones de igualdad a la función pública –y, por tanto, que ya han acreditado el mérito y capacidad– cabe manejar otros criterios que no guarden relación con estos principios en atención a una mayor eficacia en la prestación de los servicios o a la protección de otros bienes constitucionales (SSTC 192/1991, 200/1991, 293/1993, 365/1993 y 87/1996).

En consecuencia, el Ministerio Fiscal concluye que no existe discriminación por el hecho de que la ley regule de manera diferente estos supuestos diferentes. A ello se añade que el precepto legal en cuestión resulta perfectamente coherente, por cuanto parece lógico que mientras que para la mera promoción interna no se exijan otros requisitos que la pertenencia como funcionario a la plantilla, en cambio para el supuesto de nacimiento de la relación de servicio de funcionario se exijan determinadas cautelas justificadas por el fin de garantizar el buen funcionamiento de los servicios de policía local en cuanto a equilibrio de las plantillas.

f) El Letrado de la Junta de Andalucía presentó su escrito de alegaciones con fecha 2 de febrero de 2005, oponiéndose también al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En el mismo, señala que el artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía de coordinación de las policías locales establece los requisitos generales que deben reunir aquellos que pretendan participar en un proceso de provisión de plazas de los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad, definida y regulada en el artículo 45 y que se configura como un derecho de los miembros de los cuerpos de policía local.

A continuación, el Letrado de la Junta de Andalucía procede a analizar la finalidad y justificación del requisito cuestionado, relativo a «faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a segunda actividad». A tal efecto, se expone –en similar línea de razonamiento que la seguida en las alegaciones del Letrado del Ayuntamiento de Cádiz– el significado, características y consecuencias que se derivan de la situación de segunda actividad, a tenor de lo dispuesto en los artículos 28 a 30 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, de donde se deduce con claridad, a juicio del Letrado de la Junta de Andalucía, la justificación del requisito de edad previsto en el artículo 46 para el sistema de movilidad.

Asimismo, el Letrado de la Junta de Andalucía pone de manifiesto que el requisito cuya constitucionalidad se cuestiona es un requisito de carácter objetivo, que se establece con carácter general o abstracto para todos los procedimientos de acceso por el sistema de movilidad, y que no impone ninguna restricción discriminatoria o injustificada, pues no hay que olvidar que la edad, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley del Parlamento de Andalucía de coordinación de las policías locales, y habida cuenta la naturaleza de los servicios propios de la policía local, es uno de los criterios que se ha de tener en cuenta en los procedimientos de ingreso en los diferentes cuerpos de policía local, por lo que de igual forma resulta justificado que se imponga un límite de edad para acceder a un cuerpo de policía local por el sistema de movilidad.

El Letrado de la Junta de Andalucía razona, por otra parte, que la no exigencia del requisito de edad en los supuestos de provisión de plazas por el sistema de promoción interna no es contrario al principio de igualdad. La finalidad que se trata de alcanzar con el requisito de edad del artículo 46 (procurar una cierta permanencia en el servicio activo con la prestación de los servicios propios de policía local por aquellos funcionarios que, provenientes de otros cuerpos de policía local, ocupen las plazas vacantes cubiertas por el sistema de movilidad), nada tiene que ver con el sistema de promoción interna, en el que participan sólo funcionarios que pertenecen ya al mismo cuerpo de policía local.

g) El recurrente presentó escrito de alegaciones el 4 de febrero de 2005, remitiéndose a los argumentos expuestos en su escrito de demanda y en virtud de los cuales considera que se debe proponer ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, ya que la fijación de un límite de edad en los procesos de movilidad vulnera los artículos 23.2, 103.3 y 149.1.18 y 29 CE.

h) Finalmente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz dictó Auto el 21 de febrero de 2005, en cuya parte dispositiva se acuerda textualmente: «plantear ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por vulneración de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española».

3. El Juzgado fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen:

a) Comienza por referirse al denominado juicio de relevancia, señalando al respecto que, al amparo del precepto legal cuestionado, el Ayuntamiento de Cádiz aprobó con fecha 25 de noviembre de 2003 las bases reguladoras del proceso selectivo para el acceso a plazas de la plantilla de personal funcionario, concretamente la base 2.1.B) «Aspirantes que accedan por el turno de movilidad sin ascenso» (sistema para el que se reserva una plaza de las nueve convocadas) y la base 2.1.C) «Aspirantes que accedan por el turno de movilidad con ascenso» (sistema para el que igualmente se reserva una plaza). Habiendo recurrido el actor en el proceso *a quo* la base 2.1.C) y, pareciendo que pudiera ser inconstitucional la norma de apoyo (art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001), el Juzgado considera que no puede dictar una resolución sobre la legalidad de la base en cuestión sin resolver previamente sobre la constitucionalidad de la norma de apoyo.

b) En cuanto a la duda de constitucionalidad que le suscita el artículo 46 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, el Juzgado proponente señala que los funcionarios integrantes de los cuerpos de la policía local tienen reconocido el derecho de movilidad, esto es, el derecho a desempeñar puestos de trabajo en otras corporaciones locales distintas de la de procedencia. Así lo establece el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, texto legal que resulta de aplicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Siendo competencia de las Comunidades Autónomas fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, de conformidad con el artículo 39 c) de la citada Ley Orgánica 2/1986, la Ley andaluza 13/2001 aborda esta cuestión en sus artículos 45 y 46. El primero de ambos artículos reconoce este derecho a la movilidad, en la misma o superior categoría, a otro cuerpo de la policía local de Andalucía, con ocasión de plazas vacantes, y establece el porcentaje de reserva; el artículo 46, por su parte, establece los requisitos para acceder a los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad sin ascenso y con ascenso.

Y, precisamente, lo que se cuestiona, por su posible vulneración de lo dispuesto en los artículos 23.2 y 103.3 CE, es que, como requisito para acceder a los cuerpos de la policía local, con o sin ascenso, se establezca el relativo a faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad. Esto es, se impone un requisito de edad para acceder a esos cuerpos por el sistema de movilidad que resulta contrario a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir la regulación legal del acceso a las funciones públicas. Este requisito de edad conlleva que aquellos funcionarios a los que les queden menos de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad no puedan acceder a esos cuerpos de la policía local por el sistema de movilidad, posibilidad de acceso que no encuentra esta limitación en relación con aquellos otros funcionarios cuya edad sí permite salvar esta exigencia. En relación con este

elemento diferenciador basado en la edad de quien aspira a acceder a una plaza, recuerda el órgano judicial proponente de la cuestión que ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en STC 37/2004, de 11 de marzo, cuya doctrina se transcribe en el Auto de planteamiento.

El Juzgado proponente concluye que el precepto cuestionado restringe el acceso por razón de edad a aspirantes que pueden presentar, en su caso, mayores méritos y capacidad, aplicándose de forma indiferenciada a los funcionarios de la policía local que accedan a otros cuerpos de la policía local por el sistema de movilidad. Además, la limitación por razón de edad no aparece, para idénticas plazas a cubrir, en el supuesto de acceso a través del sistema de promoción interna, lo que evidencia que no son las características concretas del puesto a cubrir las que justificarían este elemento diferenciador basado en la edad de los aspirantes.

De lo dicho deduce que la justificación ofrecida por el Ministerio Fiscal y por los Letrados del Ayuntamiento de Cádiz y de la Junta de Andalucía, según la cual la consecución de la distinción en razón de la edad legalmente establecida responde al fin de garantizar «un buen funcionamiento del servicio de policía en cuanto a equilibrio de plantillas», no puede considerarse razonable desde una perspectiva constitucional, pues, con independencia de que el funcionario que acceda a la plaza lo haga por uno u otro sistema, tendrá idéntico derecho a pasar a situación de segunda actividad, resultando, pues, irrelevante para mantener la plantilla en activo que quien ocupe la plaza lo haga por uno u otro sistema.

4. Mediante providencia de 7 de junio 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 artículo 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 Gobierno y Parlamento 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, el día 20 de junio de 2005.

5. El día 23 de junio de 2005 se recibió escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que transmite el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el que se decide comunicar al Tribunal Constitucional que el Congreso de los Diputados no se personará en la presente cuestión de inconstitucionalidad ni formulará alegaciones.

6. Con fecha 23 de junio de 2003 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 artículo 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 21 de junio de 2005, el Abogado del Estado manifiesta que se persona en el procedimiento y que se abstiene de hacer alegaciones.

8. La Junta de Andalucía, en alegaciones presentadas el 4 de julio de 2005, interesa que se dicte Sentencia por la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada y se confirme la plena constitucionalidad del artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, del Parlamento de Andalucía.

La representante procesal de la Junta de Andalucía comienza sus alegaciones con una caracterización general del precepto cuestionado, el cual establece los requisitos generales que deben reunir aquellos que pretendan participar en un proceso de provisión de plazas de los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad. Ésta, definida y regulada en el artículo anterior, se configura en la Ley como un derecho de los miembros de los cuerpos de policía local y se regula como sistema de provisión de plazas a través

del cual se permite que quienes ya son miembros de alguno de los cuerpos de policía local dependientes de municipios de Andalucía, puedan, a través de un concurso de méritos, pasar a pertenecer a otro cuerpo de policía diferente dependiente de municipio distinto. Se trata, por tanto, de un sistema de acceso a un cuerpo de policía local limitado para quienes ya ostenten la condición de funcionarios de otros cuerpos de policía local diferentes. Es un sistema de carácter excepcional (frente a los sistemas generales de turno libre y promoción interna) previsto para un determinado porcentaje de las plazas anuales vacantes.

Tras la caracterización general del artículo, la Letrada de la Junta de Andalucía procede a argumentar la constitucionalidad del artículo 46 de la Ley 31/2011 del Parlamento de Andalucía. Para ello, y puesto que las dudas planteadas por el Juzgado se circunscriben al requisito relativo a «faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a segunda actividad», procede, en primer lugar, a exponer el significado de la situación de segunda actividad, que define como «una situación en la que recibiendo las mismas retribuciones se desempeñan funciones distintas, ocupando puestos de trabajo que pueden estar relacionados con la seguridad o incluso ni eso, exigiendo simplemente la Ley que se encuentre relacionado con alguno de los servicios municipales».

A continuación, la Letrada de la Junta de Andalucía se detiene en la consideración del requisito previsto en el artículo 46 para el acceso a un cuerpo de policía local por el sistema de movilidad. Con este requisito se procura una cierta permanencia en el servicio activo, pues las plazas vacantes que se cubran por el sistema de movilidad van a ser ocupadas por funcionarios que van a desempeñar las funciones propias de la policía local durante un período de tiempo dilatado. De este modo, el requisito exigido responde a la finalidad de asegurar el buen funcionamiento del servicio activo de policía. Por otra parte, la edad –recuerda– es uno de los criterios que se ha de tener en cuenta en los procedimientos de ingreso en los diferentes cuerpos de policía local (art. 42 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001). Nos hallamos, por consiguiente, ante un requisito objetivo, que se establece con carácter general y abstracto para todos los procedimientos de acceso en un cuerpo de policía local por el sistema de movilidad, y que no impone ninguna restricción discriminatoria o injustificada.

Precisamente la finalidad a alcanzar con el requisito del artículo 46 –una cierta permanencia en el servicio activo– hace que tal requisito sólo se imponga para el sistema de movilidad, sin que se exija en los procedimientos de promoción interna, que permiten el ascenso profesional de los funcionarios que ya forman parte del mismo cuerpo de policía local. Esta circunstancia lleva a la representación procesal del Gobierno de Andalucía a afirmar que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no ha empleado un término de comparación adecuado para mantener que la limitación cuestionada resulte discriminatoria o carezca de justificación suficiente.

A continuación, con cita de abundante doctrina de este Tribunal, la Letrada de la Junta de Andalucía señala que los artículos 23.2 y 103.3 CE no impiden que en determinados supuestos se impongan ciertos condicionantes al acceso a la función pública, siempre y cuando estos condicionantes no resulten injustificados o arbitrarios, y se impongan con carácter general, de tal modo que el diferente trato derive de la existencia de situaciones distintas que justifiquen tal diferencia.

Pues bien, el requisito exigido por el artículo 46 de la Ley 13/2001, del Parlamento de Andalucía, trata de asegurar que quienes se incorporen a un cuerpo de policía local provenientes de otro cuerpo ejerzan la función propia del cuerpo de policía local durante un tiempo dilatado. Además de asegurar el buen funcionamiento del servicio de policía local, este requisito hace posible que el elevado coste económico que supone para los Ayuntamientos el proceso de selección de personal para el cuerpo de policía local revierta en el propio Ayuntamiento. Por último, se trae a colación la STC 75/1983, de 3 de agosto, pues en la misma, se declaró la constitucionalidad de una norma que, como en el presente caso, preveía un límite de edad (60 años) para acceder por vía de concurso a un puesto en el Ayuntamiento de Barcelona, cuando tal límite de edad no se establecía con carácter general para el desempeño del cargo.

9. Mediante escrito registrado el día 8 de julio de 2005, el Fiscal General del Estado interesó de este Tribunal que declarase: 1) la inadmisibilidad parcial de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en cuanto se entienda dirigida contra el artículo 46.1 b) de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, y 2) inconstitucional y nulo el inciso contenido en el artículo 46.2 de la misma Ley, concretamente la expresión «y además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad», por ser contraria a los artículos 23.2 y 103.3 CE.

En primer término, el Fiscal General del Estado señala que el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad debe limitarse al último inciso del apartado 2, concretamente a la expresión «y además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad», sin que pueda incluir la referencia al señalado requisito de edad que se incluye asimismo en el apartado 1 b) del artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre del Parlamento de Andalucía.

Para el Fiscal General del Estado el citado artículo contempla dos supuestos diferentes –movilidad sin ascenso y movilidad con ascenso– que constituyen dos normas distintas. Aunque el requisito de que no falten más de diez años para el pase a la situación de segunda actividad es el mismo en ambas normas, una de tales normas (la movilidad sin ascenso) no resultaba aplicable en el proceso judicial. Así se desprende de los antecedentes de hecho del Auto que elevó la cuestión de inconstitucionalidad y de la demanda contencioso-administrativa, en la que el entonces recurrente habla constantemente de «promoción» y no de simple traslado.

Por consiguiente, y dado que tanto el artículo 163 CE como el artículo 35.1 LOTC exigen para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad que la norma legal resulte aplicable al caso, el Fiscal General del Estado considera que debe declararse inadmisibile parcialmente esta cuestión, en la parte referida al apartado 1 b) del artículo 46.

Delimitado el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal General del Estado destaca la similitud del objeto de la misma con la resuelta por la STC 37/2004, de 11 de marzo. En efecto, ambas se refieren a funcionarios de corporaciones locales y en ambas se exige para el ingreso que falten al candidato al menos diez años que se refieren, en el caso resuelto por la Sentencia de 11 de marzo de 2004, a la edad de jubilación y, en el presente caso, para el pase a segunda actividad. La STC 37/2004 declaró inconstitucional y anuló el artículo 135 b), último inciso, del Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigente en materia de régimen local, que se consideró contrario al artículo 23.2 CE por establecer un límite máximo de edad no justificado, y que no puede fundarse en cuestiones derivadas del régimen jurídico de los derechos pasivos de los funcionarios.

Para el Fiscal General del Estado, la norma cuestionada en la presente cuestión de inconstitucionalidad impone a todas las corporaciones locales, en el supuesto de movilidad, un requisito no exigido para la promoción interna de funcionarios de policía local que ya pertenecían a la plantilla del Ayuntamiento convocante, y lo hace de forma inmotivada, ya que ni el artículo 46 ni la propia exposición de motivos de la Ley justifican dicha exigencia añadida, sin que se observen otras razones para justificarla, ya que el plazo exigido es más que suficiente como para asegurar una estabilidad en el empleo efectivo en primera actividad.

Por ello, el Fiscal General del Estado entiende que estamos ante un requisito contrario a los principios de igualdad, pues la diferente procedencia de los aspirantes a las distintas plazas parece ya cubierta por la previsión de que sólo una proporción de las plazas ofertadas, inferior al 50 por 100, se someten al régimen de movilidad, de modo que se prima la promoción interna de los funcionarios de la entidad local convocante.

10. La representación procesal del Parlamento de Andalucía formuló alegaciones el 8 de julio de 2005. En ellas solicita que se declare la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por no haberse cumplido adecuadamente el trámite de audiencia

previsto en el artículo 35.2 LOTC y que, en el caso de no accederse a tal solicitud, se declare la plena constitucionalidad del artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, aprobada por el Parlamento de Andalucía.

En relación a la primera alegación, el Letrado del Parlamento de Andalucía aduce que el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz de 13 de diciembre de 2004, que, tras estimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de 8 de noviembre del mismo año, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley 13/2001, de coordinación de las policías locales del Parlamento de Andalucía, centraba la duda de constitucionalidad no tanto en el establecimiento del límite por razón de edad para acceder a los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad cuanto en el hecho de que tal límite se estableciera sólo respecto de este sistema y no respecto de la promoción interna. A esta cuestión se refirieron las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal. Sin embargo, el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad plantea una duda distinta, centrada en la circunstancia de que se establezca un límite de edad para el acceso a los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad, por sí mismo y con independencia de su exigencia o no en otros sistemas de acceso o promoción profesional. Se ha producido, por lo tanto, una alteración esencial de la duda de constitucionalidad sometida a las partes y al Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia del artículo 35.2 LOTC respecto de la duda de constitucionalidad que finalmente se ha planteado al Tribunal Constitucional.

Todavía en relación con el incorrecto cumplimiento de las condiciones procesales para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, el Letrado del Parlamento de Andalucía señala que el Juzgado no ha expresado y motivado de modo adecuado la relevancia del precepto legal cuestionado para resolver el proceso judicial. El Auto de planteamiento no realiza ninguna alusión a una circunstancia esencial para conocer si, en efecto, de la validez del artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 depende el fallo, siendo esta circunstancia determinar si el recurrente en el proceso judicial posee o no legitimación activa en dicho proceso. Para ello debería cumplir dos requisitos, a saber: 1) tener la categoría de policía en un cuerpo de la policía local de Andalucía distinto de tal cuerpo del municipio de Cádiz, y 2) ser mayor de 45 años de edad, ya que se impugna en vía judicial la exigencia de que para acceder por el sistema de movilidad con ascenso a la categoría de oficial, falten al aspirante más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría, con relación a esa categoría, el pase a la situación de segunda actividad, edad esta última que el artículo 31.1 c) de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 fija en 55 años. Pues bien, el órgano judicial en su Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no se refiere a ninguna de estas circunstancias sobre las que, por cierto, no consta documento, dato o circunstancia alguno en las actuaciones judiciales. Para el Letrado del Parlamento de Andalucía, el órgano judicial ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad «a ciegas» respecto de la legitimación procesal del recurrente y, en consecuencia, para que la Sentencia de éste pueda pronunciarse sobre el fondo del asunto y que el precepto legal objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad resulte relevante.

Señalado lo anterior, el Letrado del Parlamento de Andalucía procede a definir el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. Éste, a pesar de que el Auto de planteamiento se refiera al artículo 46, *in toto*, se circunscribe al apartado 2 del artículo 46 de la Ley andaluza 13/2001, que es el que regula la movilidad con ascenso, a la que se refiere la base 2.1.C d) del proceso selectivo en cuestión, única que fue impugnada por el recurrente en el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

El Letrado del Parlamento de Andalucía comienza sus alegaciones sobre el fondo del asunto con la indicación de que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad incurre en un error que afecta a toda la argumentación del Juzgado. Tal error consiste en afirmar que «los funcionarios integrantes de los Cuerpos de la Policía Local tienen derecho de movilidad, esto es, de desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de la de procedencia, tal como establece el artículo 17.2

de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, texto legal que les resulta de aplicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Para el Letrado del Parlamento de Andalucía el señalado artículo 17 de la Ley 30/1984 no reconoce el derecho de movilidad, pues su apartado 2 –referido a los funcionarios de la Administración Local– condiciona la movilidad a que la Administración de destino haya previsto la incorporación de funcionarios procedentes de otras Administraciones. De este modo, frente a lo afirmado por el órgano judicial, no existe un derecho a la movilidad, sino una posibilidad de la misma, condicionada a que así se considere oportuna por las Administraciones de destino. Por este motivo, el apartado 1 del mismo artículo 17 de la Ley 30/1984 –referido a los funcionarios de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas– prevé también una movilidad condicionada a lo que establezcan las Administraciones de destino. Ello está en concordancia con la Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1994 y del Tribunal Constitucional 156/1998, de 13 de julio.

Por otra parte, a diferencia de cuanto establece el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, los cuerpos de la policía local no están sometidos a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sino a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Así lo establecieron las SSTC 236/1994 y 237/1994, del Tribunal Constitucional, sin que, por otra parte, pueda entenderse que el artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986 (introducido por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) extienda a los cuerpos de policía local el ámbito de aplicación de la Ley de medidas para la reforma de la función pública.

Pues bien, el artículo 39 c) de la Ley Orgánica 2/1986 –aplicable, como se ha dicho, a los cuerpos de las policías locales– establece que corresponde a las Comunidades Autónomas fijar los criterios de movilidad de las policías locales. Tal es la base jurídica de la Ley 13/2001, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, que regula y configura la movilidad de las policías locales de Andalucía, sin vinculación alguna respecto de otra normativa y desde el reconocimiento de que no existe un derecho de los funcionarios a la movilidad, sino una posibilidad de movilidad condicionada a las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones de destino.

A continuación, el Letrado del Parlamento de Andalucía señala que el artículo 103.3 CE no resulta de aplicación al presente asunto, pues tal artículo se refiere a los funcionarios públicos y al acceso a la función pública en general, y no a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta circunstancia determina que el juego de los principios de mérito y capacidad respecto del acceso a los cuerpos de la policía local sea distinto del que despliega en relación con los generales supuestos de acceso a la función pública y deba prestar atención a las especificidades y peculiaridades de estos cuerpos.

Siendo la edad un factor de especial relevancia, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (ATC 66/1987 y STC 22/1981), el legislador ha establecido, en uso del margen de apreciación y decisión que le corresponde, un régimen jurídico peculiar a estos efectos. En dicho régimen la consideración de la situación de segunda actividad –durante la cual los policías locales ya no realizan las funciones propias de éstos– resulta un factor fundamental. Pues bien, la normativa autonómica andaluza reguladora de los cuerpos de la policía local atiende esta realidad cuando establece que para acceder a cualquier cuerpo de la policía local, sea mediante nuevo ingreso o mediante movilidad, el aspirante no puede haber cumplido la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad debiendo faltarle al menos diez años para pasar a esta situación. Se trata de una limitación con una justificación objetiva, razonable y proporcionada a los fines que persigue, que responde también a las específicas características de los puestos de trabajo a los que se accede (un elemento que según las SSTC 75/1983 y 37/2004 puede justificar el establecimiento de limitaciones de edad para tal acceso).

Por otra parte, ni la Ley 30/1984 ni otra norma estatal establecen la movilidad como derecho de los miembros de los cuerpos de la policía local de Andalucía. Es precisamente la ley autonómica la que así lo hace, regulando esta figura de un modo preciso en ejercicio del margen de apreciación del que dispone. Así, la Ley regula la movilidad como un sistema excepcional de acceso a la función pública que está reservado para quienes ya son miembros de otros cuerpos de la policía local de Andalucía. Este sistema de acceso limita la potestad de autoorganización de los municipios (que deben reservar ciertas plazas a estos efectos). Precisamente para no gravarles con la incorporación de personas que sólo puedan desempeñar las funciones de policía local durante poco tiempo (en razón de su próximo pase a la situación de segunda actividad), pero también, como se ha dicho, en aras de asegurar la eficacia del servicio, la ley establece el límite de edad objeto de consideración. Finalmente, el Letrado del Parlamento de Andalucía defiende la constitucionalidad de que la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 haya establecido un requisito de edad de movilidad que no se establece para el sistema de promoción interna.

11. Por Auto de 28 de febrero de 2012, el Pleno acordó aceptar la abstención de la Magistrada doña Elisa Pérez Vera.

12. Por providencia del día 28 de febrero de 2012 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 1 de marzo del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se suscita por el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz en relación con el artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, precepto de cuya aplicación depende el fallo del proceso contencioso-administrativo núm. 58-2004, interpuesto por don Juan Sánchez Navajas contra la base 2.1.C d) de la convocatoria del Excmo. Ayuntamiento de Cádiz para cubrir una plaza de oficial de la policía local reservada para movilidad con ascenso publicada en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» núm. 34 de fecha 19 de febrero de 2004.

El precepto legal que suscita la duda de constitucionalidad es del siguiente tenor literal: «1. Los requisitos para acceder a los Cuerpos de la Policía Local por el sistema de movilidad sin ascenso son los siguientes: a) Antigüedad de cinco años en la categoría; b) Faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad. 2. Para acceder a los Cuerpos de la Policía Local por el sistema de movilidad con ascenso se exigen los mismos requisitos establecidos para la promoción interna y, además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad.»

2. El órgano judicial cuestiona, por su posible vulneración con los artículos 23.2 y 103.3 CE, que el artículo 46 de la Ley 13/2001 del Parlamento de Andalucía establezca como requisito para acceder a los cuerpos de la policía local, con o sin ascenso, el relativo a faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad. Esta disposición supone la imposición de un requisito de edad que resulta contrario a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir la regulación legal del acceso a las funciones públicas. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/2004, de 11 de junio, cuya doctrina transcribe en el Auto de planteamiento.

El Fiscal General del Estado apoya la concurrencia del primer motivo de inconstitucionalidad propuesto por el órgano judicial. Por su parte, ni la Junta de Andalucía ni el Parlamento de la Comunidad Autónoma aceptan las tachas de inconstitucionalidad propuestas por el Juez de lo Contencioso ante el que se tramita el proceso judicial *a quo*.

3. Con carácter previo, debemos precisar el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Atendemos así el óbice formulado tanto por el Fiscal General del Estado como por el Letrado del Parlamento de Andalucía, para quienes la cuestión ha de limitarse al último inciso del apartado 2 del artículo 46 de la Ley 13/2001, del Parlamento de Andalucía, sin referirse al requisito de edad incluido en la letra b) del apartado 1 del mismo artículo 46.

A estos efectos debemos recordar que la resolución que ha sido impugnada en el proceso es la base 2.1 C) de la convocatoria para la cobertura de nueve plazas de oficial de policía local del Ayuntamiento de Cádiz, relativa a los «Aspirantes que accedan por el turno de movilidad con ascenso» (sistema para que el que se reserva una plaza). Esta disposición tiene apoyo directo en el apartado 2 del artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 y, más en concreto, en la expresión «y además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad». Este último es, por consiguiente, el objeto preciso de la presente cuestión de inconstitucionalidad, de modo que, como sostiene el Fiscal General del Estado, procede declarar inadmisibile la presente cuestión de inconstitucionalidad en la parte relativa al artículo 46.1 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, que establece los requisitos para acceder a los cuerpos de la policía local por el sistema de movilidad sin ascenso.

4. El núcleo de la controversia suscitada se contrae al determinar si el artículo 46.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de coordinación de las policías locales, infringe los artículos 23.2 y 103.3 CE al establecer un requisito de edad para el acceso a otros cuerpos de policía local por el sistema de movilidad con ascenso.

A los efectos de delimitar el ámbito de aplicación del artículo objeto de controversia, procede indicar que el señalado límite de edad no se establece para todos los funcionarios públicos locales, sino exclusivamente para los funcionarios de los cuerpos de policía local (es decir, para la provisión de determinadas plazas de la función pública local); aún más, tratándose de la posibilidad de acceso por el «sistema de movilidad» no puede afirmarse que nos hallemos ante una convocatoria de acceso a la función pública, sino ante una posibilidad concreta que se ofrece a quienes, ostentando ya la cualidad de funcionarios de la policía local de un Ayuntamiento, pretendan optar a otros puestos de cuerpos de policía local de distinto Ayuntamiento. Precisamente por ello la Ley andaluza de coordinación de policías locales establece tal límite de edad para el «sistema de movilidad», sin extenderlo a la promoción interna pues en este último caso nos hallamos ante la promoción del funcionario dentro del cuerpo al que pertenece, mientras que en la movilidad (con o sin ascenso) la persona de que se trate ingresa *ex novo* en un cuerpo de policía local diferente.

5. Este Tribunal ha tenido ocasión de considerar en diversas ocasiones la introducción de la edad como circunstancia objetiva que actúa como elemento diferenciador en el acceso a las funciones públicas.

Con carácter preliminar debe recordarse que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas no prohíbe que el legislador pueda tomar en consideración la edad de los aspirantes o cualquier otra condición personal.

Así, la Sentencia 63/2011, de 6 de junio (recogiendo la STC 200/2001, de 4 de octubre, a su vez reproducida *in extenso* en la STC 59/2008, de 14 de mayo), concluye que por lo que se refiere a la edad como factor de discriminación la hemos considerado «una de las condiciones o circunstancias incluidas en la fórmula abierta con la que se cierra la regla de aplicación de discriminación incluida en el artículo 14 CE, con la consecuencia de someter su utilización por el legislador, como factor de diferenciación al canon de constitucionalidad más estricto en aplicación del cual este Tribunal ha llegado a soluciones diversas, en correspondencia con la heterogeneidad de los supuestos enjuiciados, tanto en procesos de amparo constitucional como de control de normas con rango de ley» (FJ 3).

Este criterio —«en cuanto la edad es en sí un elemento diferenciador será legítima una decisión legislativa que, atendiendo a ese elemento diferenciador, y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente límites de edad que supongan, para los que lo hayan rebasado, la imposibilidad de acceder a estos puestos»— estaba ya presente en nuestra primera jurisprudencia, en particular, en la STC 75/1983, de 3 de agosto (FJ 3), en la que en razón del mismo sostuvimos que el establecimiento legal de la edad máxima de sesenta años para el acceso al cargo de interventor en los municipios de régimen especial de Barcelona y Madrid no era inconstitucional, pues, se trata «con dicho límite de evitar que tal cargo se adjudique a funcionarios que por poseer una mayor antigüedad en la carrera, ... les reste un plazo relativamente breve para la jubilación, de modo que apenas tengan tiempo suficiente para imponerse de los importantes cometidos que la Ley les impone desarrollar, ni conocer las peculiaridades del Ayuntamiento cuyos fondos ha de intervenir, influyendo de manera decisiva en el desempeño del servicio personal y en el que ha de prestarse públicamente a favor de los ciudadanos. Deficiencias y perjuicios que se evitan con dicha medida, que permiten que al tenerse acceso al cargo a una edad alejada moderadamente de la jubilación, se garantice una indispensable permanencia en el cargo con la reserva de que si se produce el cese antes de la jubilación, el cargo queda abierto a los que cumplan aquella exigencia de edad no superior a los sesenta años». De suerte que «la diferenciación no constituye un específico privilegio —o su contrario, una discriminación— por razón de la edad, sino una definición objetiva y general de las condiciones que han de reunir los interventores que quieran acceder a los municipios de régimen especial» (FJ 6).

Esta doctrina se recuerda en la STC 37/2004, de 11 de marzo, que el Juzgado proponente de la cuestión cita en apoyo de su tesis. En esa Sentencia se declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del último inciso del artículo 135 b) del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por vulneración del derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas (art. 23.2 CE), al establecer el precepto anulado un límite máximo de edad para opositar a puestos en la función pública local («no exceder de aquella en que falten menos de diez años para la jubilación forzosa por edad, determinada por la legislación básica en materia de función pública»).

La STC 37/2004, tras recordar —con cita de la STC 75/1983— que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE) no prohíbe que el legislador pueda tomar en consideración la edad de los aspirantes, o cualquier otra condición personal, siempre que esa diferenciación de trato obedezca a una justificación razonable, llega a la conclusión de que el establecimiento de un límite máximo de edad para opositar a puestos en la función pública local no encuentra una explicación razonable desde la perspectiva constitucional. En el fundamento jurídico 6 de la Sentencia puede leerse: «No lo es, en absoluto, que tal exigencia pueda derivarse del régimen jurídico de los derechos pasivos de tal tipo de funcionarios... porque restringe, indebidamente, el derecho de acceso a aspirantes que pueden presentar, potencialmente, mayores méritos y capacidad. Tampoco puede justificarse una disposición como la contenida en el último inciso del artículo 135 b) del Real Decreto Legislativo 781/1986 en la conveniencia de que determinadas plazas sean cubiertas de forma estable por el simple motivo de que el legislador la ha referido a toda la función pública local. En nuestra STC 75/1983, de 3 de agosto, hemos señalado que puede ser justificable que la provisión de determinadas plazas de la función pública contenga exigencias específicas de edad derivadas de las peculiaridades de los concretos puestos a cubrir. Pero tal posibilidad no opera cuando, como aquí es el caso, la norma se aplica de forma indiferenciada a todos los funcionarios públicos locales».

En consecuencia, la constitucionalidad o no de la norma que introduce la diferenciación de trato por razón de la edad como circunstancia objetiva en el acceso a las funciones públicas dependerá de cada supuesto en particular, de modo que la norma será inconstitucional en los supuestos en los que no exista para tal diferenciación de trato justificación razonable (STC 37/2004), y, en cambio, será constitucional cuando la

diferenciación de trato por razón de la edad responda a una definición objetiva y general de las condiciones que debían reunir quienes querían acceder a los puestos de que se trate; diferenciación, por otra parte, que ha de justificarse debidamente (STC 75/1983).

Por lo tanto, hemos de determinar, ahora, si la diferenciación de trato obedece a una definición objetiva y general y, debemos asimismo, analizar las razones que, en opinión de los órganos autonómicos, justifican la prohibición de participación en los procesos de acceso por el turno de movilidad con ascenso a los cuerpos de policía local de Andalucía.

6. El artículo objeto de controversia introduce la edad como circunstancia objetiva que actúa como elemento diferenciador a partir de la consideración de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Así es por cuanto el artículo 28 de la Ley de coordinación de policías locales de Andalucía prevé que «los municipios, al objeto de garantizar una adecuada aptitud psicofísica en la prestación de los servicios de Policía Local, establecerán la situación de segunda actividad», una situación administrativa, añade el párrafo 2 de este artículo, «en la que se permanecerá hasta el pase a la jubilación u otra situación que no podrá ser la de servicio activo, salvo que el pase a la situación de segunda actividad se produzca como consecuencia de la pérdida de aptitudes psicofísicas y que las causas que lo motivaron hayan desaparecido». En esta situación administrativa pueden encontrarse los funcionarios de la policía local en los que concurra alguna de las causas establecidas por el artículo 29 de la citada ley, particularmente, el cumplimiento de las edades que la propia Ley determina para cada escala [que en el caso de los oficiales, pertenecientes a la escala básica, es la edad de 55 años (art. 31.1)].

En la situación de segunda actividad, el funcionario de la policía local queda excluido de actuaciones policiales operativas, pasando a desarrollar sus funciones «en otro puesto de trabajo adecuado a la categoría que se ostente y determinado por el municipio, preferentemente en el área de seguridad, y si ello no fuese posible, en otros servicios municipales» (art. 30.1). La inclusión de la situación de segunda actividad obedece, al decir de la exposición de motivos de la ley, a la voluntad de «acercar más su régimen [el propio de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía] al de otros Cuerpos de Seguridad» y, como se ha indicado, el fundamento del pase a situación de segunda actividad es el de «garantizar una adecuada aptitud psicofísica en la prestación de los servicios de la Policía Local» (art. 28.1).

Así las cosas, la situación de segunda actividad produce no sólo una merma en el número de funcionarios de la policía local capacitados para realizar actuaciones policiales operativas disponibles en el municipio, sino también un aumento de los costes de personal del correspondiente Ayuntamiento, no sólo porque para mantener la proporcionalidad entre las diferentes categorías entre las plantillas de los cuerpos de policía local (exigencia establecida por la disposición transitoria novena) será preciso reponer al funcionario que ha pasado a la situación de segunda actividad, sino también porque éste ha de percibir las mismas «retribuciones básicas y complementarias, salvo aquellas vinculadas al puesto de trabajo o destino concreto que previamente desempeñaba» (art. 30.2).

De este modo, la consecuencia para el municipio que recibiese a un aspirante con una edad más o menos cercana a la que supondría el pase a la segunda actividad, supondría un grave perjuicio para el propio municipio; perjuicio, sin duda, económico pero también en la prestación del servicio al ciudadano.

Por tanto, el motivo de la diferenciación en razón de la edad contemplado en el artículo 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las Policías locales, se encuentra en razones derivadas de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Como se ha avanzado, la justificación ofrecida es doble. En primer lugar, descansa en argumentos de estabilidad de plantillas y ahorro de costes de personal. Se sostiene, en efecto, que el pase de los policías locales a la situación de segunda actividad al cumplir la edad legalmente prevista produce una merma en el número de funcionarios de la policía

local disponibles en el municipio para las tareas propias de la policía local («funciones operativas»), que obliga a reclutar nuevos funcionarios para esas funciones, con el consiguiente aumento de los costes de personal, que represente de manera inconveniente en los municipios al recibir en su cuerpo de Policía local a funcionarios de otras policías locales que tengan una edad cercana a la que supondría el pase a la segunda actividad. En definitiva, lo que se pretende es que los funcionarios de un cuerpo de Policía local que accedan por el sistema de movilidad a otro cuerpo de Policía local de distinto municipio, lo hagan a una edad que garantice una mínima duración (al menos diez años) en el desempeño de las actuaciones operativas de la policía local en este municipio, antes de que se produzca el pase a la situación de segunda actividad.

Como segundo argumento se hace referencia a las específicas características de trabajo a los que se accede, indicándose que el límite de edad objeto de consideración tiene como finalidad asegurar la eficacia del servicio activo de policía, ya que con este requisito se procura una cierta permanencia en el servicio activo.

En consecuencia, los argumentos ofrecidos en este proceso constitucional en pro de la incorporación en las normas de acceso a la función pública local de un requisito relacionado con la edad que no guarda relación con los principios de mérito y capacidad constitucionalmente establecidos (art. 103.3 CE), resultan razonables desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, por lo que el artículo 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales no vulnera los artículos 23.2 y 103.3 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

1.º Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad en la parte relativa al artículo 46.1 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales.

2.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a uno de marzo de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.