



NOTA

En relació amb la possibilitat de nomenar agents interins de Policia local, arran de la Sentència del Tribunal Constitucional de 19 de setembre de 2019, posterior a la doctrina que va fixar el Tribunal Suprem en Sentència núm. 828/2019 (Sala contenciosa administrativa, secció quarta), de 14 de juny de 2019.

1. Llei 16/1991, de 10 de juliol, de Polícies locals de Catalunya: Disposició addicional quarta.

Aquesta disposició constitueix norma amb rang legal vigent a Catalunya, amb caràcter de llei específica en la matèria (aquest supòsit legal concorda amb el desplegament previst a la lletra d/ de l'article 31.2 del Reglament aprovat pel Decret 233/2002, a què després es farà referència). S'hi exigeix:

- un increment poblacional (la llei utilitza el terme “visitants”, el que implica un augment d'habitants o de persones que concorren en el municipi – com podrien ser turistes de pas, habitants de segones residències, treballadors de temporada, etc.-);
- i que això succeeixi durant l'època “turística” (sense major concreció –no a tot arreu el turisme o l'afluència de visitants concorren a l'estiu-).

L'apartat 1 d'aquesta disposició concreta els requisits: màxim de 6 mesos, previsió de consignació pressupostària, convocatòria pública, superació de determinades proves i realització d'un curs).

Val a dir, així mateix, que aquest règim legal aprovat pel Parlament de Catalunya l'any 1991 es va establir com a especialitat d'aquest règim d'interinitat en aquests funcionaris de les forces i cossos de seguretat en l'àmbit l'Administració local, en els termes següents:

- a) exclusió de les armes de foc,
- b) i limitació de les funcions policials, amb expressa exclusió de les funcions previstes a les lletres c), e), l) i m) de l'article 11 de la Llei de polícies locals, ni protecció d'autoritats ni ordenació i senyalització del trànsit.

2. Sentència del Tribunal Suprem, sala tercera contenciosa administrativa (secció setena), de 12 de febrer de 1999 (en recurs 5635/1998).

En aquesta Sentència de l'any 1999, el Tribunal Suprem interpretava les previsions de la Llei de bases del règim local 7/1985:



- fent referència a “la reserva d'exclusivitat de les funcions que impliquin exercici d'autoritat (...) per al personal subjecte a l'estatut funcionarial”
- indicant que “també el funcionari interí està subjecte a aquest estatu o règim general funcionarial (...)”
- i, a més, afegint que “la Llei de bases de règim local de 1985 admet l'existència de funcionaris locals en règim d'interinitat”

Així mateix, el Tribunal Suprem indicava:

- a) d'una banda, que ni “en la Llei de forces i cossos de seguretat, 2/1986, en el Tít. V específicament dedicat a la policia local, ni en cap altre dels preceptes que a ella fa referència pot trobar-se prohibició alguna, relativa al desenvolupament com a interí de funcions d'aquesta índole”
- b) i, d'altra banda, feia constar la regulació específica vigent a Catalunya (tot i que el supòsit de fet afectava Castella-la Manxa-):
“por el contrario en la normativa autonómica relativa a la policía local, y concretamente, en la Ley del Parlamento Catalán, 16/1991 de 10 Jul., disp. adic.4ª, se admite expresamente el nombramiento de policías locales, en régimen de funcionarios interinos”.

En conseqüència, referint-se a la Llei de bases, al fonament jurídic cinquè s'assenyalava que: *“únicamente està dirigida a precisar que en la Administración Local no cabe que los puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones que impliquen ejercicio de autoridad, como es el caso de los de la policía local, puedan ser desempeñados por personal contratado laboral, ni por personal eventual que desempeñe puestos de confianza o asesoramiento especial”.*

3. Decret 233/2002, de 25 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals.

El capítol 3 d'aquest Reglament va regular el nomenament de personal interí i, concretament, a l'article 31.1, el defineix:

“És personal interí de les policies locals el que, en virtut d'un nomenament subjecte al dret administratiu, presta serveis amb caràcter transitori i ocupa llocs de treball dotats pressupostàriament que, d'acord amb la relació de llocs de treball són reservats a funcionaris i funcionàries de carrera.”

L'article 31.2 determina els supòsits, en establir que l'interí només pot ser nomenat en els casos següents:

- a) Per tal de cobrir transitòriament places que han de ser ocupades definitivament per funcionaris o funcionàries de carrera.
- b) Per situacions urgents degudament motivades.



c) Per ocupar llocs de treball en substitució del funcionariat que gaudeixin del dret de reserva de plaça i destinació.

d) Durant l'època turística, quan els ajuntaments, per llurs circumstàncies especials, vegin augmentada l'afluència de visitants.

4. Doctrina recent del Tribunal Suprem.

No obstant la regulació legal i reglamentària esmentada, vigent a Catalunya, arran de la modificació operada en la Llei de bases de règim local l'any 2013, recentment (2019) el Tribunal Suprem va fixar una nova doctrina, si bé en altres àmbits territorials (en supòsits de fet que no es van plantejar en Catalunya) i amb uns efectes limitats en funció d'existència o no de norma autonòmica amb rang legal:

A) La Sentència 828/2019 (Sala contenciosa administrativa, secció quarta), de 14 de juny de 2019, en absència de norma legal específica al País Basc, va fixar doctrina al seu Fonament jurídic setè.

En aquest supòsit, es va adoptar una interpretació literal del terme “funcionaris de carrera” amb que es va redactar l'article 92.3 de la Llei de Bases de Règim local (legislació bàsica estatal), amb la modificació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local:

“corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al Servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad (...)”

D'acord amb aquesta interpretació el Tribunal Suprem fixa doctrina indicant expressament que ***“En consecuencia, tras la modificación del art. 92.3 LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no resulta adecuado a derecho el nombramiento de agentes de Policía local en régimen de interinidad, dada la regulación especial de la norma frente al carácter general sentado en el apartado 1 con remisión al EBEP***

Per tant, amb una aplicació estricta d'aquesta doctrina jurisprudencial del T.S. resultaria que ja no es podrien adoptar nous nomenaments de policies locals interins en tres dels supòsits previstos a l'article 31.2 del Reglament abans esmentat (Decret 233/2002):

- Lletres a): cobertura transitòria de places que han de ser ocupades per funcionaris de carrera;



- Lletres b) i c): situacions urgents;
- Lletres d) i e): ocupació de places en substitució de funcionaris que gaudeixen de reserva de la plaça.

No obstant això, aquesta primera conclusió s'ha vist alterada per la doctrina fixada en la Sentència del Tribunal Constitucional de 19 de setembre de 2019, a què després es farà referència **que sí empara en nomenament de policies locals interins.**

B) Sentència núm. 848/2019 (Sala contenciosa administrativa, secció quarta), de 18 de juny de 2019, en un supòsit diferent a l'anterior referent a un contenciós originat a les Illes Balears, on la Llei del Parlament balear permet la figura dels policies locals interins.

S'hi va declarar que la clàusula de prevalença *ex. art. 149.3 CE* no permet automàticament eliminar la necessitat de plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat per decidir sobre el "desplaçament" o inaplicació d'una norma legal autonòmica quan pogués esdevenir –sobrevingudament– incompatible amb una norma estatal bàsica. Per tant, s'hi conclou que ni tan sols un òrgan de la jurisdicció ordinària pot inaplicar una norma legal, en base al sotmetiment estricte a l'imperi de la Llei (art. 117.1 CE) i al monopoli del Tribunal Constitucional en la fiscalització de la constitucionalitat de les lleis (art. 163 CE).

D'acord amb això, i en compliment del que estableix una norma amb rang legal vigent, en aquest cas, a Catalunya, la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de Policies locals de Catalunya, s'ha d'aplicar el que en preveu la Disposició addicional quarta i, si escau, el corresponent desenvolupament reglamentari (art. 31.2.d/ del Reglament aprovat pel Decret 233/2002).

5. Jurisprudència "interpretativa" del Tribunal Constitucional: Sentència del Tribunal Constitucional de 19 de setembre de 2019.

En aquesta sentència el Tribunal Constitucional rebutja la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada contra la Llei balear que permet la figura dels policies locals interins, tot considerant conforme amb la Constitució i el bloc de constitucionalitat una interpretació "no literal" de la Llei de bases de règim local que, alhora, permet també considerar constitucional la Llei balear.



En conseqüència, de la interpretació que efectua el Tribunal Constitucional **es pot concloure**:

- a) D'una banda, **l'admissió de la possibilitat del nomenament de policies locals interins** (com a funcionaris interins i d'acord amb la normativa vigent en cada cas);
- b) I d'altra banda, la **“correcció” o “modificació” de la doctrina fixada pel Tribunal Suprem recentment que adoptava una interpretació estricta del terme “funcionari de carrera”** en relació amb la previsió de la Llei de bases estatal referent a l'exercici de funcions d'autoritat, i **que ara s'ha de considerar referida al règim funcional (siguin funcionaris de carrera o funcionaris interins -en els supòsits que corresponguin i amb els requisits normativament establerts-)**.

Per que fa a les consideracions que efectua el Tribunal Constitucional en aquesta Sentència, són de destacar les següents:

1. **Necessitat d'efectuar una interpretació sistemàtica o harmònica de l'article 92.3 LBRL amb la resta de l'Ordenament jurídic, singularment amb la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic –EBEP– (RDLeg. 5/2015) i la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, per concloure que aquest conjunt normatiu no prohibeix el nomenament de funcionaris interins per a l'exercici de les funcions de policia local.**
S'hi indica també que el propi EBEP reserva exclusivament i en tot cas als “funcionaris públics” l'exercici de les funcions que impliquin l'exercici de potestats públiques o la salvaguarda dels interessos general de l'Estat i de les Administracions públiques [s'hi estableix un règim funcional, però sense excloure els funcionaris interins]. –Vegeu articles 9 a 12 de l'EBEP–.
2. **La pròpia Llei de bases de règim local estableix altres supòsits en què específicament s'admet el nomenament d'interins per a desenvolupar determinades funcions que impliquen autoritat o es reserven al règim funcional, com a l'article 92.bis referit als funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.**
3. **Es rebutja una interpretació literal de l'expressió “funcionaris de carrera” de l'art. 92.3 LBRL, que equipara a la redacció original de “funcionaris” o de “personal subjecte a l'estatut funcional”, adoptant una interpretació sistemàtica i conforme amb la Constitució, així com amb la Sentència del Tribunal Suprem de 12 de febrer de 1999 abans esmentada que va fixar doctrina legal:**

“que ante las situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales, y con el carácter temporal



implícito en su propio concepto, pueden convocarse, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de policía local”.

El FONAMENT JURÍDIC NOVÈ de la Sentència del Tribunal Constitucional resulta contundent al respecte:

“Según el Tribunal Supremo, **“la pura literalidad** de la nueva redacción del art. 92.3 LBRL” abona la interpretación de que “no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de Policía Local en régimen de interinidad, (...) Sin embargo, este Tribunal tiene que analizar el precepto desde su obligada perspectiva constitucional.

En la interpretación del art. 92 LBRL a los efectos de este proceso constitucional, debe tenerse presente que en el seno de la LBRL, la expresión “funcionarios de carrera” se utiliza como equivalente a la de funcionario público, sin exclusión de los interinos. Así resulta del art. 89 (...), que no ha sido modificado ni por la LEEP de 2007 ni por la Ley 27/2013 (...). Y también de la rúbrica del Capítulo II de este Título (...).

Ninguna de estas referencias específicas a los funcionarios “de carrera” ha sido interpretada nunca, desde la entrada en vigor de la LBRL, en 1985, como una expresa prohibición de nombramiento de funcionarios interinos en la Administración local. Al contrario, esta clase de personal ha seguido existiendo y a ellos se refiere, por ejemplo, el art. 128.2 del Real decreto legislativo 781/1986 (...).

Por otra parte, la amplitud de las funciones reservadas en este art. 92 a los “funcionarios de carrera”, que incluye no solo las señaladas en el art. 9.2 TRLEEP (...), implicaría que una interpretación del mismo como norma prohibitiva del nombramiento de funcionarios interinos para todas esas funciones reservada impediría no solo el nombramiento de funcionarios interinos para los cuerpos de policía local, sino en general para cualquier cuerpo o escala de las entidades que integran la Administración local (...).

Una reforma de tanta importancia y trascendencia para el funcionamiento ordinario de los entes que integran la Administración local (...) debería venir precedida de informes en la elaboración del anteproyecto de ley, de un amplio debate en la tramitación parlamentaria del proyecto y de disposiciones de derecho transitorio (...). Y debería plasmarse en una norma más clara y terminante que una escueta mención a los “funcionarios de carrera”...



I, així mateix, acaba aquest penúltim paràgraf del fonament jurídic 9è amb el següent:

“(...) mención a los “funcionarios de carrera” como la del art. 92.3 LBRL, una mención que como queda dicho puede explicarse sistemáticamente por la equiparación general de los “funcionarios de carrera” con los funcionarios públicos, sin excluir a los interinos, propia de la LBRL (art. 89 y rúbrica del Capítulo II del Título VII...).

Per tant, tot i que, com s'ha subratllat, el T.C. es pronuncia “a los efectos de este proceso constitucional”, tampoc no es pot desconèixer que s'hi inclou en el raonament de l'Alt Tribunal Constitucional **una clara interpretació de la Llei bàsica estatal (LBRL), que és la que resulta conforme a la Constitució i que, a més, és la que admet el nomenament de personal funcionari interí en el supòsit plantejat (el de la Policia local).**

CONCLUSIÓ

D'acord amb la interpretació de la Sentència del Tribunal Constitucional de 19 de setembre de 2019, resulta *afectada o modulada* la doctrina del Tribunal Suprem més recent, quant a la interpretació de la Llei bases de règim local (art. 92.3) i, almenys **a Catalunya, s'ha de considerar l'aplicació de la vigent Llei del Parlament (16/1991) i el Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals**, que no ha estat anul·lat per cap pronunciament judicial, **admetent-se la figura del policia local interí d'acord amb el règim funcional en què s'insereix** i en els supòsits en què així sigui procedent segons el que regula la citada normativa.

Barcelona, 1 d'octubre de 2019.