

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11714** *Pleno. Sentencia 200/2015, de 24 de septiembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 1795-2015. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón. Principio de autonomía local y competencias en materia de función pública y seguridad pública: nulidad del precepto legal autonómico sobre integración de los auxiliares de policía local (STC 175/2011).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1795-2015, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza, sobre la disposición transitoria segunda, apartados 2 y 3, en relación con los arts. 22, 25 y 26 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de Aragón, las Cortes de Aragón y la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 27 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza, de 19 de marzo de 2015, al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento abreviado tramitado con el núm. 253-2014, el Auto de 9 de marzo de 2015 por el se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición transitoria segunda, apartados 2 y 3, en relación con los arts. 22, 25 y 26, de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón, por posible vulneración de los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE y 51.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS).

2. Los antecedentes del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, enunciados resumidamente, los siguientes:

a) El día 2 de octubre de 2014, don F.J.G.B. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Ateca, de 9 de julio de 2014, por la que se desestimó el recurso de reposición contra la resolución de 12 de mayo del mismo año, que encuadró al recurrente en la situación de auxiliar de policía local «a extinguir», al no tener la titulación requerida por la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón, para su integración en la categoría de policía. En el escrito de interposición del

recurso, se solicitó al Juzgado que planteara cuestión de inconstitucionalidad en relación con los apartados 2, 3 y 4 de la citada disposición transitoria.

b) Concluidos los autos, mediante providencia del 17 de febrero de 2015, con suspensión del plazo para dictar sentencia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza acordó conferir un plazo común de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se pronunciaran sobre la posible inconstitucionalidad de los siguientes preceptos: (i) el apartado 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley de Aragón 8/2013, excepto en el inciso «En ningún caso vestirán uniforme de la Policía Local», por infracción de los arts. 137 y 140 CE, que reconocen el principio de autonomía local, y del art. 51.2 LOFCS; y (ii) los apartados 2 y 3 de la misma disposición transitoria segunda, en relación con los arts. 22, 25 y 26 de la Ley de Aragón 8/2013, por infracción del art. 149.1.18 CE en conexión con la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

c) Evacuado dicho trámite, por Auto de 9 de marzo de 2015 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza acordó la elevación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. En síntesis, el Auto de planteamiento fundamenta las dudas de constitucionalidad en los siguientes razonamientos:

a) El apartado 3 de la disposición transitoria segunda, al establecer que los auxiliares de policía local que no dispongan de la titulación requerida para la integración en la categoría de policía quedan en situación de «a extinguir», en realidad los suprime con un efecto temporal diferido. Partiendo de lo determinado por la STC 82/1993, de 8 de marzo, FJ 4, que anuló la autorización autonómica para la creación de puestos de trabajo de auxiliar de policía local, por resultar contrario a la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), el órgano judicial considera posible hacer el razonamiento inverso: al no permitir la creación de tales plazas, o hacer desaparecer las existentes, la Ley autonómica impide que los ayuntamientos tengan auxiliares de policía local y les obliga indirectamente a constituir cuerpos de policía local o a verse privados de dichos auxiliares, lo que supone invasión de la autonomía local en análogos términos a los apreciados en la STC 82/1993.

b) Para los funcionarios que quedan en la situación «a extinguir», el apartado 3 de la disposición transitoria segunda establece que en ningún caso portarán armas ni ostentarán la condición de agentes de la autoridad.

Respecto del uso de las armas, el Auto de planteamiento invoca la STC 81/1993, de 8 de marzo, FJ 6, resaltando que, a diferencia de la norma allí enjuiciada, que atribuía la decisión a los alcaldes, la disposición transitoria segunda de la Ley de Aragón 8/2013 hace precisamente lo contrario, al prohibir, prescindiendo de la autonomía local, que los auxiliares «a extinguir» porten armas. Ello puede dificultar el ejercicio de las facultades que les otorga el art. 51.2 LOFCS de forma subsidiaria, en caso de inexistencia de policía local.

Lo mismo sucedería con la privación de la condición de agentes de la autoridad, que puede provenir tanto de su condición de auxiliares de policía local, según las normas correspondientes de la Administración local, como del mencionado ejercicio subsidiario de funciones, de acuerdo con el art. 51.2 LOFCS.

c) Para la integración en la categoría de policía, la disposición transitoria segunda de la Ley de Aragón 8/2013 exige a los auxiliares de policía, entre otros requisitos, disponer de la titulación correspondiente (apartado 2), quedando en caso contrario en situación de «a extinguir» (apartado 3). Dicha exigencia de titulación viola la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, añadida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. La citada disposición estatal regula, con el expreso carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), la posibilidad de promoción interna desde el grupo D al Grupo C sin disponer de la titulación necesaria, siempre que se cuente con una antigüedad de diez años, o de cinco más la superación de un curso de formación.

Entiende el órgano judicial que la Ley de Aragón 8/2013 no prohíbe el acceso por este sistema, pero tampoco hace reserva alguna de la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, ni en la disposición transitoria cuestionada ni en los preceptos que regulan las categorías, la promoción interna o el acceso a un puesto por movilidad (arts. 22, 25 y 26). Ello le permite concluir que se ha cercenado la posibilidad de promoción interna del grupo D al Grupo C sin disponer de titulación, por lo que podría incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por infracción de la citada norma básica estatal.

Añade el Auto que «cabría también plantear si cabe hacer una sentencia interpretativa, en el sentido de que la posibilidad prevista en la DT 2.<sup>a</sup> es sin perjuicio de lo previsto en la DA 22.<sup>a</sup> de la Ley 30/1984».

4. Por providencia de 28 de abril de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí el conocimiento de la cuestión, conforme al art. 10.1 c) LOTC; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al Fiscal General del Estado, a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el art. 37.3 LOTC; comunicar esa resolución al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución de la presente cuestión; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

5. Mediante sendos escritos registrados los días 6 y 8 de mayo de 2015, el Presidente del Senado y el Presidente del Congreso de los Diputados comunicaron los respectivos acuerdos de las Mesas de ambas Cámaras de personarse en el presente proceso constitucional, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado el 22 de mayo de 2015, el Abogado del Estado se personó en el proceso, sin formular alegaciones.

7. El día 28 de mayo de 2015 tuvo entrada escrito de la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, personándose en nombre de la Diputación General de Aragón y solicitando la desestimación de la cuestión en atención a las alegaciones que se resumen a continuación.

a) No se produce extinción alguna de los puestos de auxiliares; únicamente desaparece el supuesto de hecho que daba lugar a la posibilidad de atribuirles funciones de policía. Con la Ley de Aragón 8/2013 se puede crear cuerpo de policía en todos los municipios, sin exigir un mínimo de población, contrariamente a lo que sucedía con la normativa anterior, que hizo que muchos municipios recurrieran a la creación de puestos de auxiliares. La existencia de policía hace innecesaria la figura de los auxiliares, y precisamente por ello el apartado 1 de la disposición transitoria cuestionada prevé su integración en la categoría de policía.

Las previsiones de la disposición transitoria segunda son la consecuencia de la determinación legal de una estructura homogénea del cuerpo de policía local y del ejercicio de sus funciones, que tiene cabida en la competencia autonómica de coordinación de la actuación de las policías locales de Aragón (art. 76.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón), reconocidas expresamente en el art. 39 LOFCS.

Con ello, ni se atenta a la autonomía local ni se infringe la previsión del art. 51.2 LOFCS; simplemente dicha previsión quedará inoperativa por cuanto las funciones correspondientes serán llevadas a cabo siempre por miembros del cuerpo de policía local. La desaparición del supuesto de atribución de funciones de policía a dichos auxiliares determina la integración directa de los existentes en la categoría de policía, que el Auto de planteamiento no cuestiona al no extender su objeto al apartado 1 de la disposición transitoria segunda.

b) La exigencia de titulación para la integración de los auxiliares en la categoría de policía no vulnera la normativa básica estatal. La disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 regula la promoción interna, técnica de la carrera profesional del funcionario que nada tiene que ver con la integración directa que regula la Ley de Aragón 8/2013. La integración no debe considerarse como una promoción interna, ya que no se produce un cambio o acceso de un funcionario desde un cuerpo, escala o plaza, a otra distinta, sino que estamos ante la integración de unos funcionarios en otro grupo, continuando con las mismas funciones que desempeñaba. Lo contrario exigiría su aplicación íntegra, concretamente la realización del correspondiente proceso de concurso-oposición, sin permitir en modo alguno la integración directa.

En ningún caso cabe hablar de promoción cuando se trata de la integración en la categoría inferior del cuerpo de policía local, de manera que no puede plantearse la hipotética vulneración de una norma que no resulta aplicable.

8. La representante procesal de las Cortes de Aragón presentó su escrito de alegaciones con fecha 28 de mayo de 2015, instando que se declare la constitucionalidad de la disposición transitoria segunda de la Ley de Aragón 8/2013, por los motivos que seguidamente se sintetizan.

a) La Ley de Aragón 8/2013 no regula ni alude a los auxiliares de policía, ni impide a los ayuntamientos la creación de tales plazas. Tampoco les obliga a constituir cuerpos de policía local, salvo en los municipios de más de 10.000 habitantes, dentro del marco establecido por la normativa básica de régimen local. Por ello difícilmente puede argumentarse que se produzca una invasión de la autonomía municipal, ni puede utilizarse la STC 82/1993, de 8 de marzo, como modelo comparativo.

En aplicación del art. 51.2 LOFCS y de la disposición transitoria cuarta del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, la figura de los auxiliares de policía solo queda excluida en los municipios en los que exista cuerpo de policía local, sea con carácter forzoso (municipios de más de 10.000 habitantes, art. 15.1) o potestativo (por decisión de la propia entidad local, art. 15.2). En este segundo grupo de municipios, sigue residiendo en los municipios la facultad de optar entre auxiliares de policía o cuerpo de policía local, por lo que no se produce la invasión de la autonomía municipal que plantea el órgano judicial.

La disposición transitoria segunda de la Ley de Aragón 8/2013 atiende al referido carácter alternativo o excluyente con que el art. 51.2 LOFCS ha articulado la relación entre ambas categorías y, como han hecho precedentes leyes de otras Comunidades Autónomas, arbitra para estos supuestos un sistema de coexistencia que responde a una situación de transitoriedad, que obviamente debe concluir con la desaparición de los auxiliares, allí donde existan y se creen cuerpos de policía local.

b) La prohibición de portar armas que afecta a los auxiliares de policía que quedan en situación de «a extinguir» responde a que no son agentes de policía local, ni forman parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta condición se predica únicamente de los cuerpos de policía local [art. 2 c) LOFCS], que tienen la condición de «institutos armados de naturaleza civil» (art. 52.1 LOFCS).

La diferente naturaleza de auxiliares y policías viene determinada por las funciones que tienen asignadas. La autorización para portar armas debe ponerse en relación con el tipo de función, y las que van a realizar los auxiliares «a extinguir», concretadas en «vigilancia y custodia de instalaciones, servicios y bienes locales», difícilmente son equiparables a las asignadas a los policías locales por el art. 14 de la Ley aragonesa.

La Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad guarda silencio al respecto, pero indirectamente restringe el uso de armas a los cuerpos de policía local al caracterizarlos en su artículo 52.1 como institutos armados, y así fue tenido en cuenta por la STC 81/1993, FJ 6, que también precisa el alcance de la competencia municipal en esta materia.

c) Tampoco se infringen los arts. 137 y 140 CE ni el art. 51.2 LOFCS por privar a los auxiliares «a extinguir» de la condición de agentes de la autoridad. En sentido estricto, son éstos los que se hallan encargados del mantenimiento del orden público y de la seguridad de las personas y las cosas, lo que equivale a decir que son los funcionarios de policía, y así lo ha entendido la jurisprudencia en cuanto a los policías locales (SSTS de 17 de junio de 1963, 7 de marzo de 1970 y 3 de octubre de 1996, entre otras).

Las leyes de otras Comunidades Autónomas presentan soluciones diversas, pero lo más ajustado al orden de competencias es entender que, una vez que el art. 7 LOFCS ha atribuido el carácter de agentes de la autoridad únicamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad, no procede extenderlo a los funcionarios que no tienen esa naturaleza, como es el caso de los auxiliares de policía.

d) La exigencia de titulación para el acceso a la categoría de policía desde el puesto de auxiliar de policía no vulnera la legislación básica sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos. De la doctrina constitucional aplicable (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, 2/2012, de 13 de enero, 4/2012, de 13 de enero, y 33/2013, de 11 de febrero) cabe concluir que el Tribunal considera que la titulación se erige en requisito esencial para la promoción interna, amparándose bien en los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, bien en los arts. 18.2, 56.1 e) y 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), bien en el art. 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). En ningún momento ha aplicado el Tribunal la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, posibilitando la sustitución de la titulación por la antigüedad.

9. La Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones en el Registro General del Tribunal Constitucional el 2 de junio de 2015. Considera que procede estimar la cuestión de inconstitucionalidad, en los términos que seguidamente se sintetizan.

a) Aunque ciertamente no parece que pueda efectuarse una equiparación entre la policía local y los agentes auxiliares de la misma, ahora en cuestión, no cabe duda de que éstos deben realizar, por disposición legal (art. 51.2 LOFCS), las funciones de aquéllos en las poblaciones donde no exista policía local, constituyendo un cuerpo que forma parte de la subescala de servicios especiales de la corporación municipal (art. 172 del Real Decreto Legislativo 781/1986). Por ello, cuando la norma cuestionada impone la supresión o extinción de un cuerpo (auxiliares de policía local) cuya plantilla y determinación corresponde al Ayuntamiento [arts. 22.1 i) y 90.1 LBRL y 126.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986], incide en y condiciona las facultades de los municipios, siendo la función coordinadora posterior a la dotación (o supresión) presupuestaria de las plazas.

En cuanto al uso de armas, el actual art. 21 h) LBRL ya no contempla como facultad del alcalde el nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas, pero sí le atribuye la jefatura del personal en general y de la policía local en particular [art. 21 h) e i) LBRL y disposición transitoria cuarta.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986]. De manera que, en cuanto la policía local se configura como un instituto armado (arts. 2 y 52 LOFCS), y los auxiliares de la misma tienen que realizar sus funciones donde aquélla no exista, el apartado 3, inciso segundo de la disposición cuestionada limitaría las facultades de los alcaldes.

En cuanto a la privación de la condición de agentes de la autoridad, desde la misma perspectiva del ejercicio de funciones en sustitución de la policía local, la disposición cuestionada impondría también una limitación a las facultades propias de dicho ejercicio, en la medida en que deban ser desarrolladas por los auxiliares de policía local, pues la condición de agentes de la autoridad parece inherente al ejercicio de las funciones de la policía local.

En estos términos, las limitaciones impuestas por el apartado 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley de Aragón 8/2013 en relación con los auxiliares, que constituyen una derivación de la policía local, a la que sustituyen, invadiría competencias del ayuntamiento con vulneración del principio de autonomía local garantizado por los arts. 137 y 140 CE, en relación con el art. 51 LOFCS, debiendo pues declararse inconstitucional y nulo.

b) Subsidiariamente, los apartados 2 y 3 resultarían inconstitucionales por vulneración del art. 149.1.18 CE, al infringirse la normativa básica contenida en la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984.

Los apartados cuestionados regulan un aspecto de la promoción interna y, en todo caso, de la integración de uno de los cuerpos integrantes de la subescala de servicios especiales, que comprende tanto a la policía local como a los auxiliares [art. 172.2 a) y disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 781/1986].

Aunque resulta un aspecto accesorio, conviene recordar la equivalencia de categorías que establece la disposición transitoria tercera LEEP, instaurando provisionalmente, hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios y la consecuente nueva clasificación profesional establecida en el art. 76 LEEP, una equiparación de antiguas y nuevas categorías, entre ellas las del antiguo grupo D (graduado escolar) con el grupo C del artículo 76, al que identifica con la consideración de subgrupo C2.

El art. 18.3 LEEP regula ahora la promoción interna de los funcionarios, estableciendo que serán las leyes dictadas en su desarrollo las que determinarán los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes al mismo subgrupo. Su artículo 3.2 comporta la aplicación directa a los cuerpos de policía local, y así lo ha confirmado el art. 92 LBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

La disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 no ha sido derogada por la Ley del estatuto básico del empleado público, y tiene la condición de norma básica tanto formal como materialmente, en razón de lo que regula, al ser la promoción uno de los aspectos sustanciales del estatuto de los funcionarios públicos, según la doctrina constitucional (SSTC 175/2011 y 33/2013, y las allí citadas). Esta disposición contempla, aún con carácter transitorio, una alternativa a los supuestos de promoción con carencia de titulación, que sustituye por un periodo mínimo de antigüedad en el cuerpo de origen: diez años, o cinco unidos a la superación de un curso específico. El mecanismo de promoción/integración regulado por el Estado es el que omite la disposición cuestionada, que no prevé, en caso de falta de titulación, otra solución que el pase a la situación de «a extinguir».

Por tanto, la disposición cuestionada no se ajusta al marco de la legislación básica del Estado, de la que forma parte la aludida disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, vulnerando así el orden constitucional de competencias que deriva del art. 149.1.18 CE.

10. Por providencia de 22 de septiembre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4 de Zaragoza plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición transitoria segunda, apartados 2 y 3, en relación con los arts. 22, 25 y 26, de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón, por posible vulneración de los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE y 51.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS).

Conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, la Fiscal General del Estado solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por vulneración de los arts. 137 y 140 CE, en relación con el art. 51 LOFCS y, subsidiariamente, por vulneración del art. 149.1.18 CE, en relación con la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984. Por su parte, los representantes procesales del Gobierno de Aragón y las Cortes de Aragón solicitan su desestimación, por entender que la disposición no incurre en ninguna de las vulneraciones constitucionales aducidas en el Auto del planteamiento.

2. La debida comprensión de la cuestión que se somete a nuestro enjuiciamiento requiere comenzar por una sumaria exposición del marco general que rige la creación de los cuerpos de policía local en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Según lo dispuesto por el art. 51.1 LOFCS, los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la propia Ley, en la Ley reguladora de las bases de régimen local y en la legislación autonómica. El apartado 2 de este precepto, que se aplica únicamente a los municipios donde no exista policía municipal, dispone que en ese caso sus cometidos serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.

La Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de policías locales de Aragón, se dicta en ejercicio de la competencia atribuida a esta Comunidad Autónoma por el art. 76.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Según el art. 15 de la Ley autonómica, que no ha sido puesto en entredicho en este proceso, la existencia de un cuerpo de policía local es obligatoria en los municipios de más de 10.000 habitantes (apartado 1), y potestativa para el resto de los municipios (apartado 2). De modo que, por debajo de ese umbral de población, son los municipios los que deciden si optan por la creación de un cuerpo de policía local o por la asignación de sus cometidos al personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, personal que según la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad puede recibir distintas denominaciones, y que la Ley de Aragón 8/2013 identifica como auxiliares de policía.

La cuestionada disposición transitoria segunda de la Ley aragonesa, bajo la rúbrica «integración y equiparación de los auxiliares de policía», establece los requisitos que deben reunir estos auxiliares para pasar a la «categoría de policía», esto es, a una de las dos categorías que forman parte de la «Escala Ejecutiva» de la plantilla de la policía local, de conformidad con la estructura establecida por el art. 22.1 de la propia Ley. Por tanto, sólo puede resultar de aplicación a los municipios que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15, tengan cuerpo de policía local, pues de otro modo no cabría la integración que se regula en la disposición cuestionada.

Del contenido de esta disposición transitoria son objeto de este proceso su apartado 2, en la medida en que establece como requisito indispensable para la integración «contar con la titulación correspondiente», y el apartado 3, que se ocupa de regular la situación de los auxiliares de policía excluidos de la integración por no disponer de la titulación requerida.

3. En primer lugar, el Auto de planteamiento centra la duda de constitucionalidad en el apartado 3 de la disposición transitoria segunda, concretamente en dos aspectos que afectan a los auxiliares no integrados en la categoría de policía por no disponer de la titulación exigida: (i) el encuadramiento en su grupo de origen en situación de «a extinguir»; y (ii) la prohibición de portar armas y la privación de la condición de agentes de la autoridad. Entiende el órgano judicial que con la primera previsión la Ley autonómica vulnera los arts. 137 y 140 CE, al impedir a los ayuntamientos tener auxiliares de policía local, obligándoles indirectamente a constituir cuerpos de policía local o a verse privados de dichos auxiliares. La segunda previsión también prescindiría de la autonomía local, dificultando además el ejercicio de las facultades que otorga a los auxiliares el art. 51.2 LOFCS de forma subsidiaria, en caso de inexistencia de policía local.

Ahora bien, ya ha quedado expuesto que la disposición transitoria segunda resulta únicamente aplicable a los municipios que efectivamente dispongan de cuerpo de policía local, toda vez que la existencia de éste constituye la premisa inexcusable para que pueda entrar en juego el régimen de integración funcional que en la misma se regula.

La STC 82/1993, de 8 de marzo, FJ 4, que invoca el Auto de planteamiento, analiza la situación opuesta. Allí se determinó, a partir de lo dispuesto en el art. 51.2 LOFCS para los «municipios donde no exista Policía Municipal –o sea, aquellos que no hayan creado Cuerpos de Policía propios–», que la creación de puestos de trabajo de auxiliares de policía no puede quedar sometida a un acto autorizativo previo por parte de la Comunidad

Autónoma, por resultar indudable que «la aprobación de la plantilla de este personal es de competencia municipal» (FJ 4).

El precepto ahora cuestionado no introduce autorización autonómica alguna en la aprobación de las plantillas locales, ni cualquier otra modalidad de intervención ejecutiva autonómica en el ámbito de las decisiones municipales. Tampoco reduce o interfiere en el margen de decisión del que, en la Comunidad Autónoma de Aragón, disponen los municipios de población igual o inferior a 10.000 habitantes para optar por uno u otro modelo de organización. Se limita a extraer, en el ámbito de lo normativo, determinadas consecuencias de lo establecido en el no controvertido artículo 15, bien sea por la decisión legislativa de imponer la existencia de cuerpos de policía local a los municipios de más de 10.000 habitantes, bien sea por la decisión municipal de crearlos por debajo de dicho umbral de población. Y tales consecuencias son plenamente congruentes con el art. 51 LOFCS que, como advierte la representante procesal de las Cortes de Aragón, no contempla la coexistencia en un mismo municipio de cuerpo de policía local y auxiliares de policía, ejerciendo idénticas funciones, portando armas y revestidos de la condición de agentes de la autoridad. Antes al contrario, como evidencia el inciso inicial del art. 51.2 LOFCS, la existencia de auxiliares de policía únicamente está prevista en «los municipios donde no exista policía municipal».

El régimen de integración de los auxiliares de policía preexistentes facilita el tránsito entre uno y otro modelo, que a la postre debe culminar en la plena asunción por el cuerpo de policía local de las funciones y atributos que le son propios, en tanto que «agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad» (STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).

Por tanto, desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, no merece reproche alguno que el *status* de los auxiliares de policía que no lleguen a integrarse en el cuerpo de policía local quede acotado en la situación administrativa de «a extinguir», lo que sin merma del respeto a los derechos del funcionario titular de la plaza, supone que ésta habrá de amortizarse cuando quede vacante, porque las funciones que justificaron su creación han quedado desplazadas al cuerpo de policía local.

Por el mismo motivo, la variación de las funciones de los auxiliares de policía no integrados, constreñidas a la vigilancia y custodia de instalaciones, servicios y bienes locales, explica que sus condiciones de ejercicio no coincidan con las propias del cuerpo policial. La existencia de un cuerpo de policía local implica que, como instituto armado de naturaleza civil (arts. 52.1 LOFCS y 10.1 de la Ley de Aragón), asume en exclusiva las funciones policiales (arts. 53.1 LOFCS y 14 de la Ley de Aragón 8/2013), funciones a las que lógicamente se anuda la condición de agentes de la autoridad de sus miembros (art. 10.2 de la Ley de Aragón 8/2013).

En cuanto a la prohibición de usar armas, la STC 82/1993, de 8 de marzo, FJ 6, invocada en el Auto de planteamiento, se basó precisamente en esa definición legal de instituto armado de los cuerpos de policía local, que «se encuentran autorizados para realizar con armas el servicio policial», con cita del Real Decreto 740/1983, de 30 de marzo, sobre concesión de licencias de armas que hayan de utilizar los miembros de los cuerpos de policía de los ayuntamientos y Comunidades Autónomas, norma que no recoge previsión alguna sobre el uso de armas por parte de otros funcionarios públicos. A este efecto ha de tenerse presente que la Comunidad Autónoma de Aragón no sería la competente para regular el uso de armamento al margen de los supuestos previstos en la normativa estatal, al corresponder en exclusiva al Estado «la decisión última sobre la tenencia y el uso de armas (art. 149.1.26 CE)» (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3).

Por todo ello procede la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad.

4. En segundo lugar, el Auto de planteamiento cuestiona la constitucionalidad de los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley de Aragón 8/2013, por exigir para la integración de los auxiliares de policía contar en todo caso con la titulación correspondiente, y dejar en situación de «a extinguir» a aquellos que no cumplan este requisito. El órgano judicial entiende que con ello se vulnera la competencia que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los



funcionarios públicos, ejercida mediante la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, añadida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. La citada disposición estatal regula, con el expreso carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), la promoción interna mediante concurso-oposición desde el grupo D al grupo C sin disponer de la titulación necesaria, siempre que se cuente con una antigüedad de diez años, o de cinco más la superación de un curso de formación.

Alega el Gobierno de Aragón que no estamos ante una promoción interna, sino ante un proceso de integración, razón por la cual no resultaría de aplicación la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984. En el marco del art. 149.1.18 CE, la distinción que traza tiene una importancia relativa porque, como recuerda la STC 33/2013, de 11 de febrero, «este Tribunal ha reconocido en numerosas ocasiones el carácter materialmente básico del requisito de la titulación en el ámbito de la función pública, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos (SSTC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; y 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 5), ya sea ... para su promoción interna (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 5; 2/2012, de 13 de enero, FJ 2; 3/2012, de 13 de enero, FJ 4; y 4/2012, de 13 de enero, FJ 5)» (FJ 4). Por otra parte, la normativa básica estatal no establece los grupos de clasificación de los cuerpos y escalas en atención a la titulación que posean los funcionarios, sino a la exigida para el acceso al cuerpo o escala de pertenencia (art. 76 de la Ley del estatuto básico del empleado público: LEEP). El derecho a la promoción interna, que comprende la posibilidad de ascenso al grupo inmediatamente superior al de pertenencia, es el aquí afectado como se expone seguidamente.

Atendiendo a la estructura de los cuerpos de policía local diseñada por el art. 22.1 de la Ley de Aragón 8/2013, la titulación exigida por la disposición transitoria segunda. 2 para la integración de los auxiliares en la categoría de policía es la correspondiente al grupo C, subgrupo C1, para cuyo ingreso se exige título de bachiller o técnico (art. 76 LEEP), equivalente al antiguo grupo C (disposición transitoria tercera.2 LEEP).

A efectos de esta resolución, no es relevante determinar si el encuadramiento de los auxiliares de policía existentes en el conjunto de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón ha respondido a criterios uniformes. Basta con constatar que, a su ingreso como auxiliar de policía en el Ayuntamiento de Ateca, el recurrente en el proceso *a quo* quedó encuadrado en el grupo D, según consta en las bases de la convocatoria y en su nombramiento, que obran en autos. El grupo D se corresponde en la actualidad con el grupo C, subgrupo C2, de conformidad con la citada disposición transitoria tercera.2 LEEP.

Habida cuenta del descrito sistema de equivalencias entre los antiguos y nuevos grupos de clasificación, la dispensa de titulación prevista por la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 para el acceso desde el grupo D al grupo C ha de entenderse actualmente referida al acceso desde el subgrupo C2 al subgrupo C1. En lo que aquí interesa, la expresada equivalencia significa que la norma básica estatal determina una dispensa de titulación para el acceso de los auxiliares de policía, encuadrados en la actualidad en el subgrupo C2, a la categoría de policía encuadrada en el subgrupo C1.

Fijando por tanto la atención en la alegada vulneración de la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, es doctrina consolidada del Tribunal que, para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta como la que aquí se suscita, es necesario que concurren dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 4).

Sobre la primera de dichas condiciones, ya se ha señalado que la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 es formalmente básica. Desde la perspectiva material,

el criterio de este Tribunal está recogido en las SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, 2/2012, de 13 de enero, 3/2012, de 13 de enero, 4/2012, de 13 de enero, 33/2013, de 11 de febrero, y 189/2014, de 17 de noviembre, que han examinado las dispensas de titulación establecidas por diversas disposiciones autonómicas para el acceso a diferentes plazas de cuerpos y escalas de la policía local, a la luz de la normativa básica reguladora de la promoción interna (arts. 22.1 y 25 de la citada Ley 30/1984, 92 LBRL y 3.2 y 18.2 LEEP).

Todas ellas, a partir del análisis del régimen jurídico de los funcionarios de policía local que figura recogido en la STC 175/2011, FFJJ 4 y 5, a los que procede remitirse, han puesto de relieve que, con carácter general, la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento éste del régimen estatutario de los funcionarios públicos que conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE. En consecuencia, la normativa que «establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, en este caso de la Administración local, que únicamente corresponde regular al Estado» vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por entrar «en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incidiendo, por consiguiente, en un ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE» (FJ 8). No ofrece pues duda alguna la competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, para establecer los requisitos de titulación en materia de promoción interna, competencia que comprende asimismo la determinación de los supuestos de dispensa de titulación, como excepción a la regla general.

Hemos de determinar, prosiguiendo con la segunda de las condiciones propias del examen de constitucionalidad mediata, si los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria autonómica segunda de la Ley de Aragón 8/2013 entran en contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma básica específica contenida en la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, disposición que no ha sido derogada por la Ley del estatuto básico del empleado público, y que precisamente instituye una dispensa de titulación para el acceso a cuerpos o escalas del grupo C (ahora subgrupo C1) desde cuerpos o escalas del grupo D (ahora subgrupo C2) del área de actividad o funcional correspondiente, a través de la promoción interna.

Al exigir en todo caso la titulación correspondiente para la integración de los auxiliares en la categoría de policía, no cabe conciliar lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria cuestionada con la norma básica, toda vez que la primera es taxativa al disponer que los auxiliares de policía sin titulación quedan en situación de «a extinguir», sin contemplar la posibilidad de promoción interna, siempre que cumplan las condiciones establecidas por la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 (antigüedad y formación y superación de un proceso selectivo consistente en un concurso-oposición). Los funcionarios afectados ven así cercenado su derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, reconocido por el art. 14 c) LEEP.

De ello resulta que los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013 de Aragón son inconstitucionales y nulos por vulnerar la competencia estatal para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ex art. 149.1.18 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 cuestión de inconstitucionalidad núm. 1795-2015 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de policías locales de Aragón.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.