|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 375/2004 |
| Fecha | 5 de octubre de 2004 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 2388-2003 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 2388-2003 |
| Fallo | Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Con fecha 25 de abril de 2003 tuvo entrada en el Registro del Tribunal un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 10 de Barcelona, al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 11 de abril de 2002, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 25 bis de la Ley 10/1994, de 11 de julio, reguladora de la policía de la Generalidad-Mossos d’Esquadra, introducido por el art. 20 de la Ley 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

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

a) La Resolución de 20 de octubre de 2000, del Consejero de Interior de la Generalidad de Cataluña, convocó concurso oposición, mediante promoción interna, para cubrir 66 plazas de sargento del Cuerpo de Mossos d’Esquadra de la Generalidad de Cataluña.

b) Frente a dicha resolución, don Francesc Ros Gómez, mosso d’esquadra, interpuso el día 22 de diciembre de 2000 recurso contencioso-administrativo, a sustanciar mediante procedimiento abreviado.

c) El recurso fue admitido a trámite el día 8 de enero de 2001.

d) Mediante providencia de 22 de diciembre de 2001 el Juzgado núm. 10 de Barcelona se dirigió a las partes comparecientes en el proceso y al Ministerio Fiscal, para que, según dispone el art. 35 LOTC, formularan las alegaciones que consideraran convenientes acerca del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 25 bis de la Ley 10/1994, de policía de la Generalidad-Mossos d’Esquadra, introducido por la Ley 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas, “por su posible infracción de la normativa básica estatal en materia de función pública, al dispensar del requisito de la titulación a efectos de la promoción, con posible vulneración del art. 23 de la CE”.

e) El Fiscal, con fecha 17 de enero de 2002, cumplimentó lo solicitado por el órgano judicial considerando procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Abogado de la Generalidad de Cataluña presentó escrito, con fecha 22 de enero de 2002, oponiéndose a la formulación de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, el demandante dirigió escrito al órgano judicial el día 25 de enero de 2002, considerando pertinente el planteamiento de la cuestión.

3. Mediante Auto de 11 de abril de 2002, el Juzgado núm. 10 de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona planteó la cuestión de inconstitucionalidad contra el art. 25 bis de la Ley 10/1994, de 11 de julio, reguladora de la policía de la Generalidad-Mossos d’Esquadra, introducido por el art. 20 de la Ley 4/2000, de 26 de mayo, “por vulneración de la normativa básica estatal contenida en la Disposición adicional 22 de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública, introducida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, en cuanto que para los supuestos de dispensa de titulación para acceder a los Cuerpos o Escalas del Grupo C se impone, en caso de dispensa de la titulación exigida para el ingreso, una antigüedad de diez años en el Cuerpo o Escala del Grupo D o de cinco y la superación de un curso específico de formación”.

El Auto de promoción contiene las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, da cuenta de los “hechos” que determinan la promoción de la cuestión de inconstitucionalidad, haciendo referencia a la providencia de 22 de diciembre de 2001, mediante la que se dio audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que se pronunciaran sobre la pertinencia de plantear aquélla. Alude, en consonancia con ello, a las respuestas que las partes dirigieron al órgano judicial y que se han recogido en el antecedente 2 d).

b) Entrando ya en los “razonamientos jurídicos” que sirven de sustento al planteamiento de la cuestión, el Auto comienza poniendo de relieve que el objeto del recurso contencioso-administrativo que se sustancia en el proceso a quo es la Resolución de 20 de octubre de 2000, que convocó concurso-oposición mediante promoción interna para cubrir sesenta y seis plazas de sargento del Cuerpo de Mossos d’Esquadra.

En concreto, se recurre su base 3.1 c), que establece que se podrán presentar al concurso-oposición los cabos que, sin estar en posesión del título de bachillerato o formación profesional de segundo grado, equivalente o superior, dispongan de una titulación del grupo D, a los efectos de la dispensa de titulación que se prevé en el art. 25 bis de la Ley 10/1994, reguladora de la Policía de la Generalidad-Mossos d’Esquadra (precepto introducido por el art. 20 de la Ley 4/2000), precepto que dispone lo siguiente:

“1. En las convocatorias de acceso a las categorías de sargento, subinspector, inspector, intendente, comisario y mayor también pueden participar, en el turno de promoción interna, los miembros del Cuerpo que, sin estar en posesión de la titulación exigida para el ingreso en dichas categorías, dispongan de la titulación del grupo inmediatamente inferior y cumplan, respectivamente, los requisitos de acceso establecidos en los artículos 23, 24 y 25 en cuanto a antigüedad, el curso específico impartido por la Escuela de Policía de Cataluña y, en su caso, el período de prácticas de carácter selectivo.

2. Los funcionarios del Cuerpo de Mozos de Escuadra que hagan uso de la dispensa de titulación establecida en el apartado 1 y superen la convocatoria correspondiente sólo pueden cambiar de escala, al amparo de dicha dispensa, una vez a lo largo de su carrera profesional."

Según el Auto, interesa destacar que, de conformidad con lo establecido en el art. 17 de la Ley 10/1994, el Cuerpo se rige por lo establecido en el Estatuto de Autonomía, la Ley de creación de la policía autonómica, la propia Ley 10/1994 y sus normas de desarrollo y, con carácter supletorio, por la Ley de fuerzas y cuerpos de seguridad, en aquello que no sea de aplicación directa, y la normativa en materia de función pública de la Generalidad. También conviene tener en cuenta los arts. 18 y 20 de dicha Ley 10/1994, que prevén que el Cuerpo de Mossos d’Esquadra se estructura jerárquicamente en escalas, destacando, en lo que aquí interesa, la distinción entre la escala básica, que comprende las categorías de mozo y cabo, y la escala intermedia, que incluye las categorías de Sargento y Subinspector. En cuanto a titulación, la escala básica requiere la correspondiente al Grupo D y la intermedia la del Grupo C.

Tras esta exposición, realizada en el razonamiento jurídico primero, el razonamiento jurídico segundo se destina a justificar el planteamiento de la cuestión.

En este sentido, el Auto indica que, según lo regulado en el art. 149.1.18 CE, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en lo relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios. Pues bien, con carácter de legislación básica, la disposición adicional 22 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la función pública, precepto introducido por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, establece que la promoción a los Cuerpos o Escalas del Grupo C, desde los Cuerpos o Escalas del Grupo D a través de la promoción interna, requiere la titulación establecida en el art. 25 de la Ley o una antigüedad de diez años en el Cuerpo o Escala de Grupo D., o de cinco años y la superación de un curso.

La aplicabilidad de la Ley 30/1984 a los Cuerpos policiales, sigue diciendo el Auto de promoción, ha venido afirmándose pacíficamente por la Jurisprudencia (STC septiembre de 2001, STSJ del País Vasco de 7 de mayo de 2001 y del STSJ de Cataluña de 30 de diciembre de 2000). A esta conclusión se llega también en virtud de la remisión contenida en el art. 17 de la Ley 10/1994 (el Auto cita, erróneamente, el art. 18), que reenvía a la normativa de la Generalidad en materia de función pública, lo que, en definitiva, reconduce a la Ley estatal 30/1984.

Teniendo en cuenta lo anterior, y entrando a explicitar el juicio de relevancia necesario para el planteamiento de la cuestión, el Auto señala que la constitucionalidad o no del art. 25 bis de la Ley 10/1994 determina íntegramente el contenido del fallo del recurso contencioso-administrativo, toda vez que de ello dependerá la validez de la base 3.1 c) de la convocatoria del concurso-oposición. Pues bien, sigue razonando el Auto de promoción, debiendo respetarse por la normativa autonómica los requisitos contenidos en la disposición adicional 22 de la Ley 30/1984, no puede acomodarse por vía interpretativa el referido art. 25 bis a esta última norma básica, que exige, para acceder del Grupo D al C, una mayor antigüedad en la escala de procedencia: diez años, o cinco años y un curso de formación. De aquí que el Auto concluya su exposición planteando la cuestión de inconstitucionalidad.

4. Mediante providencia de la Sección Primera de 13 de julio de 2004 se acordó oír al Fiscal General del Estado, de acuerdo con el art. 37.1 LOTC, para que alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión por si pudiera ser notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el día 16 de septiembre de 2004, interesó que el Tribunal dicte Auto inadmitiendo la cuestión de inconstitucionalidad, por resultar notoriamente infundada, toda vez que el precepto cuestionado no debe conectarse con el art. 149.1.18 CE, sino con el art. 149.1.29 de la propia Constitución, precepto que remite a una Ley Orgánica (en este caso, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad), a cuyo contenido habrá que sujetarse.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de inconstitucionalidad que se nos plantea afecta al art. 25 bis de la Ley de Cataluña 10/1994, de 11 de julio, reguladora de la policía de la Generalidad-Mossos d’Esquadra, introducido por el art. 20 de la Ley autonómica 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas.

El precepto cuestionado dispone lo siguientes:

“1. En las convocatorias de acceso a las categorías de sargento, subinspector, inspector, intendente, comisario y mayor también pueden participar, en el turno de promoción interna, los miembros del Cuerpo que, sin estar en posesión de la titulación exigida para el ingreso en dichas categorías, dispongan de la titulación del grupo inmediatamente inferior y cumplan, respectivamente, los requisitos de acceso establecidos en los artículos 23, 24 y 25 en cuanto a antigüedad, el curso específico impartido por la Escuela de Policía de Cataluña y, en su caso, el período de prácticas de carácter selectivo.

2. Los funcionarios del Cuerpo de Mozos de Escuadra que hagan uso de la dispensa de titulación establecida en el apartado 1 y superen la convocatoria correspondiente sólo pueden cambiar de escala, al amparo de dicha dispensa, una vez a lo largo de su carrera profesional."

El órgano judicial cuestionante atribuye a este artículo la posible infracción del art. 149.1.18 CE.

2. El Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad, partiendo del criterio de que los Mossos d’Esquadra constituyen un cuerpo de funcionarios públicos, centra la posible inconstitucionalidad del art. 25 bis de la Ley 10/1994 en el hecho de que este precepto, al regular los requisitos necesarios para acceder a la categoría de sargento de dicho cuerpo, mediante promoción interna, no respeta las normas básicas de titulación y antigüedad que se encuentran reguladas en la disposición adicional 22 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, lo que conlleva la vulneración del art. 149.1.18 CE, toda vez que dicha disposición adicional 22 ha sido dictada al amparo de ese precepto constitucional.

En definitiva, el Auto de promoción considera que la regulación de la promoción interna en el cuerpo de Mossos d’Esquadra de la Generalidad de Cataluña, dada la condición de funcionarios de los miembros de dicho cuerpo, se incardina en la materia “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, de manera que la normativa que dicte la Generalidad al amparo de su competencia en dicha materia (arts. 10.1.1 EAC) debe respetar la correspondiente normativa básica establecida por el Estado, según lo previsto en el art. 149.1.18 CE.

Dicha normativa básica (disposición adicional 22 de la Ley 30/1984) exige para el acceso mediante promoción interna a cuerpos o escalas del grupo C desde cuerpos o escalas del grupo D, entre otros méritos, el nivel de formación y la antigüedad. En concreto, se requiere la titulación exigida para el grupo C, según dispone el art. 25 de la propia Ley 30/1984, o, alternativamente, “una antigüedad de diez años en un cuerpo o escala del grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación”.

Sin embargo, el artículo cuestionado, antes reproducido, dispensa la titulación requerida siempre que se disponga de la propia del grupo inmediatamente inferior, se tenga acreditado en éste una antigüedad de dos años y se haya superado o se supere en el proceso selectivo un curso específico (estos dos últimos requisitos derivan de la remisión operada por el precepto cuestionado al art. 23 de la misma Ley catalana 10/1994).

En suma, la titulación exigida puede ser sustituida, según el precepto cuestionado, por una antigüedad inferior a la prevista en la norma básica estatal, de modo que al no haberse producido esa acomodación, resultaría vulnerado el art. 149.1.18 CE.

Tras todo lo expuesto, se aprecia que para alcanzar una conclusión acerca de si el precepto cuestionado incurre en la infracción constitucional mencionada, debemos verificar, como paso previo, si, como sostiene el Auto de promoción, aquél se incardina, efectivamente, en la materia “régimen estatutario de los funcionarios públicos” (art. 149.1.18 CE).

3. El encuadramiento del precepto objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad en el sistema material de distribución de competencias previsto en la Constitución hay que realizarlo partiendo de la doctrina del Tribunal que toma en consideración “tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones ... es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso” (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5, con cita de las SSTC 252/1988 y 13/1989). Como complemento de este criterio, también hay que tener en cuenta que la “inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica” (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 4, con referencia a las SSTC 75/1982 y 877/1989).

Pues bien, se aprecia que el art. 25 bis de la Ley 10/1994 regula el acceso, mediante promoción interna, a diversas categorías del cuerpo de Mossos d’Esquadra. Considerando que los miembros de este cuerpo, según el art. 17 de la misma Ley, “son funcionarios de carrera de la Generalidad”, se desprende que el precepto objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad regula un aspecto atinente a la promoción profesional de los miembros del referido cuerpo, siendo así que dicha promoción profesional forma parte del régimen estatutario de estos funcionarios.

Pese a lo expuesto, esta primera aproximación no permite concluir que el precepto que examinamos se incardine en el ámbito propio del régimen estatutario general de los funcionarios públicos, esto es, en el art. 149.1.18 CE. En este caso, no puede perderse de vista que el cuerpo de Mossos d’Esquadra es la denominación histórica de la policía de la Generalidad, la cual, “como policía ordinaria e integral, ejerce las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” (arts. 1 y 12.1 de la Ley 10/1994). De aquí que resulte imprescindible en esta labor de encuadramiento apreciar el tratamiento que nuestra Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorgan a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

4. Así, hay que tener en cuenta que el art. 104, apartado 1, de la Constitución atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Y el apartado 2 del mismo precepto señala que “una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad”. Correlativamente, el art. 149.1.29 CE prevé que al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de “seguridad pública”, si bien las Comunidades autónomas pueden crear policías propias “en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”.

También se constata que el Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone, en su art. 13.1, que “la Generalidad podrá crear una policía autónoma en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 de la Constitución”, y también concreta, en el art. 13.2, las funciones de dicha policía autónoma.

El expresado marco normativo debe completarse con la Ley Orgánica antes aludida, ya que, toda vez “que el art. 149.1.29 CE prevé la creación de policías autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica, debemos tener en cuenta lo que se establece a tal efecto en la LOFCS, pues es ésta la Ley Orgánica que realiza la función delimitadora antedicha” (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 5).

Para lo que aquí interesa, debemos destacar que en esta misma Sentencia indicamos a continuación “de un lado, que la seguridad pública es competencia del Estado y, de otro, que las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley. Al regular las competencias de las Comunidades Autónomas, el capítulo II del título III LOFCS fija las funciones de las policías autonómicas, que pueden ser ejercidas con un triple carácter. Como funciones propias, en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y como prestación simultánea e indiferenciada de estas últimas. No obstante debe tenerse especialmente en consideración la disposición final segunda de la propia LOFCS, cuyo apartado 1 dispone que la policía autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el art. 13.1 de aquél. Por su parte el apartado 2 de la misma disposición final segunda determina que no obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de policía de Cataluña los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2 c), 7 y 4 del art. 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma” (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 5)

De todo lo expuesto hasta aquí se desprende que el régimen jurídico de la policía de la Generalidad se incardina, por determinación expresa de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el ámbito material de la “seguridad pública”, directamente conectado con los arts. 104 y 149.1.29 CE, quedando en consecuencia desvinculado del art. 149.1.18 CE.

Este encuadramiento competencial es afirmado por el apartado II del preámbulo de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad. También es relevante, de modo complementario, su disposición final segunda, que al declarar la aplicación supletoria de la propia Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad a la policía autónoma de Cataluña, salvo lo regulado en sus arts. 5, 6, 7, 8, 38, 43 y 46 (criterio corroborado por la STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 5), conduce a confirmar la aplicación supletoria a esa policía incluso de los artículos de dicha Ley Orgánica que regulan el “régimen estatutario de las policías de las Comunidades Autónomas”, esto es de sus arts. 40 a 44, salvo, como queda dicho, su art. 43, que disciplina una cuestión ajena a la aquí examinada. Por ello, incluso la referencia, carente de contenido normativo, al art. 149.1.18 CE, que se contiene en el art. 40 LOFCS, queda desvirtuada en su aplicación a este caso, pues este último precepto es también de aplicación supletoria a la policía de la Generalidad de Cataluña.

5. En conclusión, como señala el Fiscal General del Estado, el régimen estatutario de la policía de la Generalidad se inscribe, por su especificidad, en el ámbito de la “seguridad pública”, especificidad que viene impuesta por la Ley delimitadora del marco competencial (Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad), a la que, directamente, reenvían tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Cataluña, según hemos expuesto.

Ello supone que, en atención a lo dispuesto en la disposición final segunda de esta Ley Orgánica, el régimen estatutario de la policía de la Generalidad sólo está necesariamente supeditado a lo que dispongan los arts. 5, 6, 7, 8, 38, 43 y 46 de la misma, no encontrándose, por ello, sujeto a la normativa básica del régimen estatutario general de los funcionarios públicos, esto es, en este caso a la Ley 30/1984 ni, en concreto, a su disposición adicional 22. Lo cual está en plena correspondencia con el art. 44 de la misma Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, que dispone que “la selección, el ingreso, la promoción y formación de los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas se regulará y organizará por las respectivas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo establecido en los respectivos Estatutos”.

En definitiva, el art. 25 bis de la Ley 10/1994 no se incardina en la materia “régimen estatutario de los funcionarios públicos” sino en la de “seguridad pública” del art. 149.1.29 CE, por lo que no está sometido a lo dispuesto en la disposición adicional 22 de la Ley 30/1984 y, consecuentemente, no vulnera el art. 149.1.18 CE.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad

Madrid, a cinco de octubre de dos mil cuatro.