

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia núm. 42/2025, de 12 de febrero de 2025

Pleno

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2795-2024

(BOE de 21 de marzo de 2025)

SUMARIO:

Función pública. Inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El órgano judicial plantea la cuestión de inconstitucionalidad por posible vulneración mediata del art. 149.1.18 CE por incumplimiento de los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dado que **la disposición cuestionada no exige, en la promoción interna de los funcionarios, superar proceso selectivo alguno**. Sustenta su duda de constitucionalidad en que la disposición cuestionada establece una regulación igual a la que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 17/2022, de 8 de febrero. La contradicción fundamental entre la norma autonómica y las bases estatales se encuentra en la previsión de un régimen de acceso directo al grupo profesional inmediatamente superior condicionado únicamente a la posesión del título académico exigido para pertenecer a dicho grupo.

El párrafo primero del apartado primero de la disposición transitoria quinta vulnera el art. 149.1.18 CE y, en consecuencia, es inconstitucional y nulo. La declaración de inconstitucionalidad del primer párrafo del apartado 1 de la disposición transitoria quinta debe llevar **aparejada, por conexión o consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del apartado 1** de dicha disposición, que establece que «[e]l personal funcionario que carezca de la citada titulación académica, permanecerá clasificado en los grupos C1 y A2 respectivamente, y en situación de “a extinguir”, no obstante, dispondrá de un plazo de tres años, a contar desde la finalización del plazo indicado en el apartado anterior, para acreditar la obtención de la citada titulación e integrarse en el grupo de clasificación superior. Transcurrido este plazo de tres años no se producirá la integración automática de ninguna otra persona funcionaria». **A igual conclusión de inconstitucionalidad y nulidad se llega respecto de los apartados 2 y 3** de la disposición transitoria quinta. El apartado 2 prevé unos efectos retributivos que tienen como presupuesto la integración prevista en el apartado 1 y siendo inconstitucional y nula la previsión de integración directa también lo son sus efectos retributivos. Lo propio sucede con el apartado 3, en cuanto se refiere a la verificación del requisito a partir del cual opera la integración directa que ya hemos considerado contraria al orden competencial y, por tanto, inconstitucional y nula.

PONENTE: D.^a Concepción Espejel Jorquera

ECLI:ES:TC:2025:42

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez

Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2795-2024, promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, el letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Ayuntamiento de Molina de Segura y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

I. Antecedentes

1. El día 22 de abril de 2024 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional, oficio de 12 de abril de 2024 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, por el que se remite, junto con el testimonio de las actuaciones, el auto de 6 de marzo de 2024 por el que plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2. Los hechos que pueden ser relevantes en este proceso constitucional son los siguientes:

a) El día 22 de julio de 2020, don Alfonso Hernández Álvarez, policía local del Ayuntamiento de Molina de Segura, presentó ante dicha administración pública una reclamación de derechos y cantidad en la que solicitaba su integración «en el grupo B con las retribuciones económicas correspondientes a dicho grupo, y desde enero del año 2020 que entró en vigor el ejercicio presupuestario municipal». Para justificar esta petición, el solicitante señala, sucintamente expuesto, lo siguiente: (i) conforme al art. 22 de la citada Ley 6/2019, de 4 de abril, la «categoría de subinspector se clasifica en el grupo B»; (ii) de acuerdo con su art. 27 corresponde a cada ayuntamiento aprobar la relación de puestos de trabajo (en adelante, RPT), en la que debe incluirse «el grupo de clasificación profesional» al que está adscrita la plaza, que debe adecuarse «a las categorías y escalas previstas en la ley»; (iii) la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019 establece, a su vez, que «[e]n el plazo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de esta ley» el personal funcionario perteneciente a la categoría de cabo que se encuentre en posesión de la «titulación exigida en la normativa básica sobre función pública para el ingreso en los cuerpos y escalas del grupo B» debe quedar integrado «a todos los efectos» en dicho grupo; (iv) el párrafo 10 del apartado III del preámbulo de la ley reconoce, asimismo, que la nueva categoría de «subinspector» se corresponde con la «actual cabo» y afirma que con la nueva clasificación profesional se pretende «reconocer [...] la labor desempeñada por este personal funcionario que, en la mayoría de los municipios, asume la responsabilidad de la jefatura de los servicios, áreas, unidades»; (v) entiende, finalmente, el solicitante que el reconocimiento de la categoría de subinspector a los antiguos cabos «no debería verse afectada por una interpretación discrecional del plazo de cuatro años para la adaptación e integración del grupo B».

b) El día 27 de febrero de 2021, don Alfonso Hernández Álvarez presentó recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la anterior reclamación de integración, a todos los efectos, en el grupo profesional B. En ella reitera la fundamentación jurídica de la previa reclamación en vía administrativa. Añade, como datos fácticos de relevancia, que presta sus servicios «como funcionario de carrera para el Ayuntamiento de Molina de

Segura, con la categoría de subinspector de la Policía local, grupo B (antiguos cabos, grupo C1), con una antigüedad de 23 de julio de 1997, percibiendo las retribuciones correspondientes a la misma» y que el Ayuntamiento de Molina de Segura, en sesión extraordinaria celebrada el 31 de julio de 2020 aprobó la RPT de 2020 «en la que se incluye la categoría de subinspectores, con el grupo B/C1 a extinguir y con una titulación exigida de técnico superior, requisito que ostento al ser licenciado en Criminología por la Universidad de Murcia». Este título universitario se aporta como documento adjunto.

c) La demanda fue turnada al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Murcia y dio lugar al procedimiento abreviado 101-2021. En él se personó el Ayuntamiento de Molina de Segura que, en la vista celebrada el 14 de diciembre de 2021, se opuso a la pretensión del actor alegando que aún no había expirado el plazo de cuatro años establecido por la propia disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019 para reconocer la integración en el grupo B.

d) El día 21 de diciembre de 2021 el referido juzgado dictó la sentencia núm. 281/2021, estimatoria de la demanda. En cuanto al punto de oposición fundamental planteado por el ayuntamiento demandado, la sentencia considera que una interpretación sistemática de los arts. 22 y 27 y de la propia disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019 permite inferir que «la integración puede solicitarse, no solo cuando transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la ley no ha tenido lugar (como opone el ayuntamiento), sino también cuando habiéndose adaptado la estructura de puestos de trabajo de la Policía Local a lo que exige la ley no existe obstáculo para la integración, situación que es la que tiene lugar en el presente caso en que desde agosto de 2020 el ayuntamiento cuenta con una RPT que permite la integración prevista por la ley sin necesidad de esperar al transcurso del plazo de cuatro años». Constata, en este punto, que la RPT para el ejercicio 2020 (publicada en el «BORM» núm. 128, de 27 de agosto de 2020) detalla «el número de puestos por cada puesto de trabajo, el tipo de relación de empleo, el grupo de pertenencia, la escala y subescala, el complemento específico y la forma de provisión». En consecuencia, el juzgado declara en el fallo de la sentencia el derecho del actor «a ser incluido en el grupo profesional B, con las consecuencias económicas inherentes teniendo en cuenta, en todo caso, lo que dispone el apartado 2 [de la propia disposición transitoria quinta]».

e) El día 13 de enero de 2021, el Ayuntamiento de Molina de Segura presentó recurso de apelación contra la sentencia. En su escrito de interposición considera que la disposición transitoria quinta concede «un plazo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la ley para integrar en dicho grupo [B] al personal que se encuentre en posesión de la titulación exigida en la normativa». Explica el letrado del ayuntamiento que lo que realmente se requiere para la integración es la conversión de las plazas de plantilla y no de los puestos de trabajo que figuran en la RPT, que solo determinaría a qué grupo hay que pertenecer para ocupar un determinado puesto, pero no otorga por sí misma «el grupo de clasificación profesional». Por esta razón entiende que «la integración del personal que ocupaba las plazas de subinspector y que cumple los requisitos de titulación en el grupo B, se hará mediante la conversión al grupo B de la plaza que ocupan en plantilla», modificación esta que «no se ha realizado aún, al tener plazo para ello hasta el día 6 de octubre de 2023» según la referida disposición transitoria. Es, pues, la plantilla de personal del consistorio, que se establece anualmente con ocasión de la aprobación del presupuesto, el instrumento que ha de dar lugar al cumplimiento de lo exigido en la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019. La RPT solo define el puesto de trabajo. El argumento del juzgado según el cual, una vez elaborada una RPT completamente adaptada a la nueva normativa el ayuntamiento ya está en situación de dar cumplimiento a la disposición aludida sería, por tanto, erróneo.

f) Hallándose el rollo de apelación núm. 195-2022 únicamente pendiente del dictado de sentencia, el Ayuntamiento de Molina de Segura presentó un escrito de fecha 27 de febrero de 2023, solicitando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 22 y a la disposición transitoria quinta de la citada Ley 6/2019, de 4 de abril, por ser contrario a los arts. 149.1.18 y 103.3 CE, en relación con los arts. 18.1 y 16.3 c) del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEEP).

g) El letrado de la administración de justicia dictó diligencia de ordenación de 28 de febrero de 2023 dando traslado de las alegaciones del Ayuntamiento de Molina de Segura a la parte

apelada «para que en un plazo de diez días alegue lo que a su derecho convenga sobre lo interesado en el mencionado escrito». Presentadas las alegaciones del recurrente y de la parte apelada, el letrado de la administración de justicia dictó diligencia de ordenación el 20 de marzo de 2023 en la que acuerda que se remitan «las actuaciones a la UPAD [unidad procesal de apoyo directo] de la Sala para que por la magistrada-ponente se dicte la resolución procedente». Recibidas las actuaciones por la Sala, esta dictó providencia de 29 de marzo de 2023, con el siguiente contenido: «Dada cuenta; De conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, óigase por el plazo de diez días al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de esta, a cuyo efecto remítanse las actuaciones al SCOP [servicio común procesal]».

h) Recibidas las alegaciones del Ministerio Fiscal, el 8 de mayo de 2023, la Sala dictó auto de 15 de mayo de 2023, en el que acuerda: «[e]llevar cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional respecto a la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia». Dicha cuestión de inconstitucionalidad núm. 5470-2023 se inadmitió a trámite por ATC 604/2023, de 21 de noviembre, por un patente incumplimiento de los requisitos procesales esenciales que rigen el trámite de audiencia del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

i) Por providencia de 8 de febrero de 2024 se dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, de conformidad con el art. 35.2 LOTIC, para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta, en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La parte apelante mostró su conformidad al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La parte apelada solicita la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal no formuló alegaciones.

j) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia dictó auto de 6 de marzo de 2024 por el que plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

3. En el auto de planteamiento, el órgano judicial, tras exponer los antecedentes y reproducir ampliamente la fundamentación jurídica de la sentencia de instancia, justifica el cumplimiento de los presupuestos procesales poniendo de manifiesto que el procedimiento está concluso y pendiente únicamente de sentencia. Seguidamente, expone que en el auto del Tribunal Constitucional de 21 de noviembre de 2023 se argumenta que «ha existido un patente incumplimiento de los requisitos procesales esenciales que rigen el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTIC, lo que debe determinar la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad» y que para subsanar el defecto procesal en que se incurrió por la Sala se dictó providencia de 8 de febrero de 2024. Exterioriza, después, el «juicio de relevancia», a cuyo efecto reproduce la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019 y añade, acto seguido, un párrafo conclusivo donde afirma que «[d]e la constitucionalidad de esta norma depende el fallo, puesto que la sentencia apelada la ha aplicado para reconocer al demandante su derecho a la integración en el grupo B, verificando únicamente la aprobación por el Ayuntamiento de la nueva Relación de Puestos de Trabajo». Expone, tras esto, el «fundamento de la inconstitucionalidad», para lo que reproduce las disposiciones transitorias primera y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, así como un amplio extracto de la STC 17/2022, de 8 de febrero. Afirma, a continuación, que no cabe interpretación conforme de la norma cuestionada. Entiende que la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019 plantea un supuesto idéntico al resuelto en la citada STC 17/2022, ya que la norma cuestionada solo se diferencia de la anulada en dicha resolución en el plazo de cuatro años que se concede a las administraciones locales para que procedan a la integración del personal funcionario afectado, pero sin la exigencia de superar proceso selectivo alguno. Además, expone que no existe diferencia, a efectos de la imperatividad de la integración entre las expresiones «quedarán directamente integrados» y «deberá quedar, a todos los efectos, integrado».

Concluye que la disposición transitoria quinta de la Ley de coordinación de policías locales de la Región de Murcia contradice los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 TRLEEP, relativos a la promoción interna de los funcionarios de carrera. Teniendo dichas normas carácter básico, se considera que dicha disposición podría ser contraria al art. 149.1.18 CE. Por último, descarta la inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley 6/2019.

4. Por providencia de 17 de junio de 2024, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril; de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, reservar para sí el conocimiento de la cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, y al fiscal general del Estado, así como a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

5. La presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el día 1 de julio de 2024 el acuerdo de la Cámara en el sentido de darla por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado en escrito registrado el día 8 de julio de 2024.

6. Mediante escrito presentado el día 4 de julio, el letrado en representación del Ayuntamiento de Molina de Segura solicita se le tenga por personado y se le conceda un plazo para poder hacer alegaciones en relación con la disposición cuestionada.

7. La letrada de la Asamblea Regional de Murcia, en la representación que ostenta, se personó en el proceso, por escrito presentado el 8 de julio.

8. El procurador de los tribunales, y del recurrente, se personó en el procedimiento por escrito presentado el 9 de julio.

9. El abogado del Estado se personó en el proceso y formuló alegaciones mediante escrito registrado el día 10 de julio de 2024, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. En sus alegaciones parte de que la disposición cuestionada prevé un acceso directo de promoción interna para quien ostente el título académico correspondiente. Considera que se plantea en la cuestión de inconstitucionalidad si ese acceso por promoción interna solo sobre la base de ostentar la titulación sin otro requisito más —superación de pruebas selectivas— resulta ser o no ser acorde de la norma básica [arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 TRLEEP]. A su entender es un supuesto idéntico al resuelto por la STC 17/2022 que transcribe parcialmente.

Sostiene, en definitiva, que la disposición transitoria quinta de la ley reconoce un derecho a la promoción interna de los funcionarios con el solo título académico, lo que resulta insuficiente desde la perspectiva de la ley básica [arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 TRLEEP]. En consecuencia, al prescindir de la necesidad de superar las pruebas correspondientes acarrea una inconstitucionalidad mediata, por vulneración de la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.18 CE. Por lo tanto, la disposición cuestionada resulta inconstitucional por vulnerar la legislación básica en la materia.

10. El letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 15 de julio de 2024 y formuló alegaciones solicitando que se declare la constitucionalidad de la disposición cuestionada. Comienza destacando las diferencias entre el precepto cuestionado y la Ley 1/2018. Si bien en

esta ley se establecía que «los miembros de los cuerpos de policía local [...] quedarán directamente integrados», en el precepto cuestionado se dispone que «el personal funcionario [...] deberá quedar, a todos los efectos, integrado». A su entender, en la medida en que este precepto no contiene la expresión «directamente» permite una interpretación conforme con la Constitución ya que su tenor literal no excluye la realización de un proceso selectivo, en concreto, el concurso-oposición, tal y como prevé expresamente el art. 23.4 de la Ley 6/2019. La necesidad de superar un proceso selectivo para la promoción interna está ya expresamente recogida en la legislación básica sobre función pública (art. 18.2 TRLEEP) y, por lo tanto, no resulta necesario reproducir esa exigencia en todas las normas que contemplen procesos de promoción interna.

Afirma que, en este caso, la contradicción entre la norma estatal y autonómica no puede considerarse insalvable por vía interpretativa (con cita de la STC 96/2020, de 21 de julio, FJ 3). A dichos efectos se reitera que, aunque la disposición cuestionada no aluda expresamente a la necesidad de articular un proceso selectivo para materializar la integración que regula, eso no significa que excluya su aplicación. Esto supone que la interpretación de que «deberán quedar, a todos los efectos, integrados en dichos grupos de clasificación» no puede hacerse al margen de los principios y normativa contenidos tanto en la propia ley controvertida como en la legislación básica. Se refiere tanto a la exposición de motivos de la Ley 6/2019, como a su art. 14. En consecuencia, la disposición transitoria quinta no regula una integración en abstracto, al margen de los principios de mérito y capacidad y de la legislación estatal, sino de forma integrada en la norma más amplia de la que forma parte, la cual señala claramente la sujeción de los funcionarios de policía local a la legislación básica sobre función pública.

11. Por diligencia de ordenación del secretario de Justicia del Pleno de 16 de julio de 2024, se acuerda unir a las presentes actuaciones los escritos presentados por el letrado don Álvaro Rodríguez de Limia Ramírez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Molina de Segura, y por el procurador don José Luis Martínez García, en nombre y representación de don Alfonso Hernández Álvarez, y tenerles por personados y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, acordándose entender con ellos las sucesivas actuaciones; y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, se les concede un plazo de quince días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes.

12. El fiscal general del Estado, por escrito registrado el 22 de julio de 2024, formula alegaciones interesando se declare la inconstitucionalidad de la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019.

Tras exponer los antecedentes de la cuestión de inconstitucionalidad, se refiere a la doctrina constitucional en la materia (SSTC 114/2022, de 26 de septiembre, y 171/2020, de 16 de noviembre) y especialmente, a la STC 17/2022, de las que extrae, la siguiente doctrina general: la cuestión planteada es competencial por cuanto suscita un caso de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta, y que los miembros de la policía local son «necesariamente funcionarios públicos de la administración municipal» y «agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad».

Además, que se trata de un supuesto de promoción interna y que una integración como la prevista en la norma cuestionada incide en el derecho a la promoción interna. La promoción interna de los policías locales como derecho individual de tales funcionarios, «según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad» [art. 14.1 c) TRLEEP], se integra en la materia «régimen estatutario de los funcionarios públicos», materia en la que corresponde al Estado fijar las bases ex art. 149.1.18 CE y a la comunidad autónoma el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución «[e]n el marco de la legislación básica del Estado [...] en los términos que la misma establezca». Las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia son las previstas en los arts. 10.21 y 52 de su Estatuto de Autonomía.

Alega que no ofrece duda alguna la competencia del Estado (art. 149.1.18 CE) para establecer los requisitos o criterios mínimos en materia de promoción interna, también en el caso de los policías locales, pues las condiciones de promoción de la carrera administrativa integran uno de los aspectos del régimen estatutario de los funcionarios públicos que, forzosamente, han de ser definidos por el Estado (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 8).

Los arts. 16.3 c) y 18 TRLEEP son de aplicación directa a los cuerpos de policía local conforme a su art. 3.2 y al art. 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y son material (STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13) y formalmente (disposición final primera del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) básicas. De lo anterior infiere que una vía de promoción interna establecida en una norma autonómica que prescindiera de la titulación o del proceso selectivo implicaría el desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento (STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 8, que cita la STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2).

Sin embargo, la norma autonómica dispone que esa integración en los nuevos subgrupos de titulación, consecuencia de la nueva estructura introducida por la ley controvertida, es directa y queda únicamente condicionada a ostentar la titulación académica correspondiente, sin hacer mención de prueba selectiva alguna. Parte así del presupuesto contrario al de los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 TRLEEP, que son su parámetro de enjuiciamiento. A ello añade que la redacción literal de la norma cuestionada no permite una interpretación acorde con la Constitución.

Concluye que la previsión en la norma cuestionada de la promoción a un grupo superior, basada exclusivamente en la titulación, sin exigir la superación de un proceso selectivo es inconstitucional, por ser contrario al art. 149.1.18 CE, en relación con los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2, y la disposición final primera TRLEEP.

13. El 31 de julio de 2024, presentó sus alegaciones el letrado en representación del Ayuntamiento de Molina de Segura en el que interesa se declare la inconstitucionalidad de la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019. Entiende que esta disposición es coincidente con las disposiciones transitorias primera y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, que fueron declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 17/2022, que reproduce parcialmente. Además, aduce que no cabe una interpretación conforme de la norma cuestionada dado que no establece la necesidad de superación de un proceso selectivo, es una norma imperativa y la integración opera sin sujeción a condición alguna. A su juicio, la única diferencia con la Ley 1/2018 de la Comunidad de Madrid es el plazo que la norma cuestionada establece para la integración.

La disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, prescinde absolutamente de la exigencia de superar unas pruebas selectivas, y dispone que solo es preceptiva la titulación académica correspondiente lo que determina la vulneración de la competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE al contradecir lo dispuesto en los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 TRLEEP.

14. Por providencia de 11 de febrero de 2025 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La disposición cuestionada establece lo que sigue:

«1. En el plazo de cuatro años, a contar desde la entrada en vigor de esta ley, el personal funcionario perteneciente a las extintas categorías de cabo y oficial, que se encuentre en posesión de la titulación exigida en la normativa básica sobre función pública para el ingreso en los cuerpos y escalas del grupo B y A1 respectivamente, deberá quedar, a todos los efectos,

integrado en dichos grupos de clasificación, dentro de la escala básica los primeros y en la escala superior los segundos.

El personal funcionario que carezca de la citada titulación académica, permanecerá clasificado en los grupos C1 y A2 respectivamente, y en situación de “a extinguir”, no obstante, dispondrá de un plazo de tres años, a contar desde la finalización del plazo indicado en el apartado anterior, para acreditar la obtención de la citada titulación e integrarse en el grupo de clasificación superior. Transcurrido este plazo de tres años no se producirá la integración automática de ninguna otra persona funcionaria.

2. En ningún caso la integración podrá suponer un incremento del gasto público, ni modificación de sus retribuciones totales anuales. A tal efecto, se pasará a percibir el sueldo base correspondiente al nuevo grupo de clasificación profesional, y el exceso sobre el anterior se deducirá de las retribuciones complementarias, de forma que se perciban idénticas remuneraciones globales que en la situación anterior.

Los trienios que se hubieren perfeccionado se valorarán conforme al grupo de clasificación profesional al que pertenecía el funcionario o funcionaria en el momento de su perfeccionamiento.

3. El Ayuntamiento, en todo caso, deberá verificar expresamente el cumplimiento, por parte del personal funcionario afectado, del requisito de titulación.»

El órgano judicial plantea la cuestión de inconstitucionalidad por posible vulneración mediata del art. 149.1.18 CE por incumplimiento de los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dado que la disposición cuestionada, no exige, en la promoción interna de los funcionarios, superar proceso selectivo alguno. Sustenta su duda de constitucionalidad en que la disposición cuestionada establece una regulación igual a la que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 17/2022, de 8 de febrero.

A su vez, y en los términos en los que se ha dado cuenta pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, el abogado del Estado, el Ayuntamiento de Molina de Segura y el Ministerio Fiscal han interesado la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, el letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia interesa su desestimación dado que, a su entender, cabe una interpretación conforme a la Constitución de la disposición cuestionada.

2. Delimitación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

El órgano judicial plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019 en su integridad. Ello, no obstante, la argumentación que sostiene la duda de inconstitucionalidad se refiere a su apartado 1 y, de este apartado, solo cumpliría el juicio de aplicabilidad, su párrafo primero. La razón es que en el recurso contencioso administrativo se ha acreditado que el título de licenciado en Criminología del funcionario demandante se obtuvo en el año 2010. Al estar el funcionario en posesión de este título a la fecha de entrada en vigor de la Ley 6/2019, no le era aplicable el párrafo segundo del apartado 1 de dicha disposición que se refiere a los que no están en posesión de la titulación requerida al tiempo de la entrada en vigor de la ley, pero la obtienen dentro de los tres años siguientes.

Consecuentemente, el objeto del presente proceso queda limitado, en este momento, a lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 1 de la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019.

3. La Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La Ley 6/2019, de 4 de abril, sustituye a la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia e introduce importantes novedades en la estructura y organización de los cuerpos de policía local entre las que se

encuentra la reestructuración de los grupos de clasificación profesional del personal funcionario para adaptarse a lo previsto en el art. 76 TRLEEP. Procede, asimismo, a modificar las escalas y categorías, incardinándolas en los nuevos grupos sin guardar una correlación o simetría completa con la regulación legal preexistente.

El art. 22 de la Ley establece las nuevas escalas y categorías profesionales. No aparece en dicho precepto la categoría profesional de «cabo», que se correspondía con la escala básica y con el grupo C, subgrupo C1 (grupo C1). Aparece, en cambio, la categoría de subinspector, dentro de la escala básica, inmediatamente antes que la de agente [art. 22.1 c)]. Esta categoría queda clasificada en el grupo B (art. 22.2). La disposición adicional primera establece la «equivalencia de categorías» y dispone, en particular, que la anterior categoría de cabo se equipara a la categoría de subinspector [letra e)]. A su vez, la disposición transitoria quinta dispone, después, que en el plazo de cuatro años los antiguos cabos que tengan la titulación necesaria deben ser integrados en el grupo B.

La Ley, en su art. 22 y en la disposición adicional primera ha establecido, en definitiva, una equivalencia entre dos categorías (cabo y subinspector) que corresponden a grupos profesionales distintos (C y B, respectivamente) y ha resuelto la situación transitoria de coexistencia de ambas categorías con una cláusula de integración de los anteriores cabos en el grupo B siempre que, a la entrada en vigor de la ley (disposición transitoria quinta, apartado 1, párrafo primero) tengan la titulación necesaria para ser funcionarios de este grupo o cuando obtengan esa titulación (disposición transitoria quinta, apartado 1, párrafo segundo) dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la ley.

4. Aplicación de la STC 17/2022, de 8 de febrero.

El órgano judicial plantea que la disposición transitoria quinta de la Ley de coordinación de policías locales de la Región de Murcia vulnera el art. 149.1.18 CE al contradecir los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 TRLEEP, relativos a la promoción interna de los funcionarios de carrera, que tienen carácter básico.

Una cuestión similar, como se ha puesto de relieve tanto en el auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad como en las alegaciones de las partes que han comparecido en este proceso, fue resuelta por la STC 17/2022. Por lo tanto, estaremos a lo afirmado en esta sentencia para la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

a) En primer lugar y, la vista del planteamiento de la duda de constitucionalidad se ha de partir de la precisión de que la cuestión planteada es competencial, y suscita un caso de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta.

Por lo tanto, hemos de comenzar, en nuestro razonamiento, con el encuadramiento competencial de la norma cuestionada.

Como afirmamos en la citada STC 17/2022, FJ 3, con cita de sentencias anteriores, «[l]os miembros de la policía local son “necesariamente funcionarios públicos de la administración municipal” y “agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad”». El art. 14.3 de la Ley 6/2019 reconoce esa doble condición de funcionarios públicos y de agentes de la autoridad.

La disposición transitoria quinta, en su apartado primero, tal y como hemos expuesto en el fundamento jurídico 3, regula un supuesto de promoción interna, esto es, tal y como se afirma en la STC 17/2022, FJ 3, «un ascenso de quien es ya funcionario a un subgrupo superior, por mor de la modificación de las escalas y categorías de los cuerpos de policía local [...] resultante de una nueva regulación legal». De dicha sentencia se deriva también que «una integración como la prevista en la norma cuestionada incide en el derecho a la promoción interna (en un sentido similar, STC 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4)» pues «la consecuencia es que quien ya es funcionario queda directamente encuadrado en el subgrupo de titulación correspondiente a la nueva categoría que le corresponde [...], lo que implica una promoción al subgrupo inmediatamente superior respecto a aquel en el que estaba encuadrado con la precedente ley».

Como también señalamos en la citada STC 17/2022, FJ 3, «[l]a promoción interna de los policías locales como derecho individual de tales funcionarios, “según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad” [art. 14.1 c) TRLEEP], se integra en la materia “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, materia en la que el Estado fija las bases y la comunidad autónoma puede tener competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución, siempre en el marco de esa legislación básica estatal. El art. 52 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia establece que «el régimen jurídico de la Administración Pública Regional y de sus funcionarios será regulado mediante ley de la Asamblea de conformidad con la legislación básica del Estado». A su vez, la comunidad autónoma tiene competencia sobre la «[v]igilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal» (art. 10.21 de su Estatuto de Autonomía).

b) Los arts. 16.3 c) y 18.1 y 2 TRLEEP regulan la «promoción interna vertical» de los funcionarios públicos. Son preceptos que la STC 17/2022, FJ 4 a), declara formal y materialmente básicos y que, de acuerdo con los arts. 2.2 TRLEEP y 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, resultan de aplicación directa a los cuerpos de policía local. La normativa autonómica ha de ajustarse, por ello, a la exigencia del art. 18.2 TRLEEP de que la promoción interna se realice «mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los contemplados en el art. 55.2 de este estatuto».

c) Como en la citada STC 17/2022, FJ 4 b), «[l]a norma cuestionada, atendiendo solamente al requisito de la titulación, determina la integración directa y automática», sin embargo, «en el sistema de promoción interna que regulan las bases, la posesión de la titulación académica es un requisito necesario, pero no suficiente, puesto que también se requiere superar unas pruebas selectivas. Frente a la taxativa exigencia de un proceso selectivo como requisito para la promoción interna, la norma autonómica dispone, por el contrario, que esa integración en los nuevos subgrupos de titulación, consecuencia de la nueva estructura introducida por la ley controvertida, es directa y queda únicamente condicionada a ostentar la titulación académica correspondiente, sin hacer mención a prueba selectiva alguna. Parte así del presupuesto contrario al de los arts. 16.3 c) y 18, apartados primero y segundo TRLEEP que son su parámetro de enjuiciamiento (en análogos términos, en cuanto al modo de contradecir la base, SSTC 235/2015, de 5 de noviembre, FJ 5; 260/2015, de 3 de diciembre, FJ 4, y 96/2020, FJ 5)».

La contradicción fundamental entre la norma autonómica y las bases estatales se encuentra en la previsión de un régimen de acceso directo al grupo profesional inmediatamente superior condicionado únicamente a la posesión del título académico exigido para pertenecer a dicho grupo. Esta contradicción, como a continuación se expondrá, no puede salvarse por vía interpretativa.

d) El letrado de la comunidad autónoma alega que cabe una interpretación conforme de la disposición cuestionada a la Constitución dado el diferente tenor de esta y la disposición transitoria, apartado primero, de la Ley 1/2018. Se alega, tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia que, al no contener la disposición ahora cuestionada la expresión «directamente» permite una interpretación conforme con la Constitución ya que su tenor literal no excluye la realización de un proceso selectivo, en concreto el concurso-oposición, según prevé expresamente el art. 23.4 de la Ley 6/2019. A su entender, la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, aunque no se refiera a la necesidad de articular un proceso selectivo, no significa que excluya su aplicación, ya que dicha disposición ha de interpretarse en consonancia con lo dispuesto en el art. 14 de la ley que, entre los aspectos, determina que los miembros de los cuerpos de policía local están sometidos a la legislación básica sobre función pública. Considera que la necesidad de superar un proceso selectivo para la promoción interna está ya expresamente recogida en la legislación básica sobre función pública (art. 18.2 TRLEEP) y, por lo tanto, no resulta necesario reproducir esa exigencia en todas las normas que contemplen procesos de promoción interna.

Tal y como señala el Ministerio Fiscal y de acuerdo con la doctrina de este tribunal sobre la interpretación conforme con la Constitución [por todas, STC 17/2022, FJ 4 c)], no resulta posible una interpretación de la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019 como la aquí propuesta, porque colisiona con su tenor literal.

La disposición ahora cuestionada, como el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, determinan de forma taxativa el supuesto de hecho de la integración en el nuevo grupo: es suficiente la titulación académica sin que sea necesaria una prueba selectiva. Si bien la redacción, como apunta el letrado de la comunidad autónoma, es diferente, tal diferencia no es relevante en tanto que solo pone de relieve que las dos normas establecen un mecanismo temporal distinto para que opere esa integración. En la Ley 1/2018 la integración se producía *ope legis* y, en la disposición cuestionada se establece un plazo de cuatro años dentro del cual cada ayuntamiento debe proceder a la reconversión. Consecuentemente, las diferencias entre ambas normas se circunscriben al momento temporal en que se produce la integración. Para esta interpretación de la norma cuestionada es relevante que establezca en el párrafo segundo de su apartado primero, que fuera de los supuestos concretamente previstos en ella no habrá ninguna otra «integración automática».

En suma, el párrafo primero del apartado primero de la disposición transitoria quinta vulnera el art. 149.1.18 CE y, en consecuencia, es inconstitucional y nula. La declaración de inconstitucionalidad del primer párrafo del apartado 1 de la disposición transitoria quinta debe llevar aparejada, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del apartado 1 de dicha disposición, que establece que «[e]l personal funcionario que carezca de la citada titulación académica, permanecerá clasificado en los grupos C1 y A2 respectivamente, y en situación de “a extinguir”, no obstante, dispondrá de un plazo de tres años, a contar desde la finalización del plazo indicado en el apartado anterior, para acreditar la obtención de la citada titulación e integrarse en el grupo de clasificación superior. Transcurrido este plazo de tres años no se producirá la integración automática de ninguna otra persona funcionaria». A igual conclusión de inconstitucionalidad y nulidad se llega respecto de los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria quinta. El apartado 2 prevé unos efectos retributivos que tienen como presupuesto la integración prevista en el apartado 1 y siendo inconstitucional y nula la previsión de integración directa también lo son sus efectos retributivos. Lo propio sucede con el apartado 3, en cuanto se refiere a la verificación del requisito a partir del cual opera la integración directa que ya hemos considerado contraria al orden competencial y, por tanto, inconstitucional y nula.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, es inconstitucional y nula.

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

Dada en Madrid, a doce de febrero de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.