

## **EL NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS INTERINOS PARA LA COBERTURA DE LAS FUNCIONES RESERVADAS A FUNCIONARIOS DE CARRERA. EL CASO DE LA POLICÍA LOCAL**

**Josefa Cantero Martínez**

*Profesora Titular de Derecho Administrativo*

Universidad de Castilla-La Mancha

josefa.cantero@uclm.es

**SUMARIO: I. Introducción: dos recientes sentencias contradictorias sobre policías locales interinos. II. En general, el problema del ejercicio de autoridad y el interinaje en la Administración local.** 1. El punto de partida: la reserva de funciones al funcionario público. 2. La explicación: la inamovilidad como garantía de objetividad e imparcialidad del funcionario en el ejercicio de sus funciones. 3. Algunas incoherencias teóricas del modelo: el interino que realiza funciones reservadas. **III. En especial, su tratamiento en los Cuerpos de Policía Local. Las funciones de seguridad y el interinaje.** 1. El aval jurisprudencial de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1999. 2. La respuesta dada en las distintas legislaciones autonómicas sobre coordinación de las policías locales. 3. El punto de inflexión: la nueva interpretación literal realizada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de junio de 2019 y los importantes problemas prácticos que planteaba. 4. La solución a través de la sentencia interpretativa e integradora del ordenamiento jurídico funcional dictada por el Tribunal Constitucional el 19 de septiembre de 2019. **IV. A modo de conclusión.**

### **I. INTRODUCCIÓN: DOS RECIENTES SENTENCIAS CONTRADICTORIAS SOBRE POLICÍAS LOCALES INTERINOS**

El debate sobre la posibilidad de que los funcionarios interinos puedan ejercer funciones públicas reservadas a los funcionarios de carrera ha vuelto a resurgir en los

últimos meses a raíz de dos importantes sentencias que se han pronunciado sobre los policías locales, resolviendo el problema de manera muy diferente.

El primero de estos pronunciamientos ha sido dictado por el Tribunal Supremo el 14 de junio de 2019 y ha realizado una interpretación exclusivamente literal de la dicción del art. 92.3 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*. Interpretó que las Administraciones Locales no podían nombrar policías locales interinos para ejercer funciones de autoridad tras la modificación introducida en la redacción de este precepto por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, que al establecer la reserva de funciones se refiere exclusivamente a los “funcionarios de carrera”.

Este pronunciamiento supuso un gran impacto en los Ayuntamientos españoles porque impedía el nombramiento como funcionarios interinos a los policías locales para hacer frente a necesidades urgentes de carácter temporal, especialmente graves en algunas corporaciones locales si tenemos en cuenta las limitaciones en la tasa de reposición de efectivos que hemos sufrido en los últimos años en las Administraciones Públicas con motivo de la crisis, agravada especialmente en este último año con motivo de la nueva regulación que permite a este colectivo anticipar en varios años su jubilación<sup>1</sup>. La sentencia tuvo también un gran impacto por los problemas que se podrían plantear para garantizar la seguridad ciudadana en algunos Ayuntamientos turísticos, especialmente durante los meses de verano, cuando aumenta considerablemente su población.

Asimismo, aunque los pronunciamientos se referían exclusivamente a los policías locales, la misma argumentación resultaba perfectamente extrapolable a cualquier otro funcionario interino de las Administraciones locales cuando se tratara del ejercicio de funciones que impliquen ejercicio de autoridad, salvaguarda de intereses generales o, en general, de aquellas otras funciones que se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

---

<sup>1</sup> El *Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración Local*, posibilita el adelanto de su edad de jubilación a la edad de 59 o 60 años.

El segundo pronunciamiento relevante ha sido del Tribunal Constitucional, tan solo tres meses después. Su Sentencia 106/2019, de 19 de septiembre, ha permitido mitigar el desasosiego creado por aquella sentencia en los Ayuntamientos, dadas las consecuencias que la interpretación literal realizada por el Tribunal Supremo podía tener en el resto de cuerpos funcionariales, especialmente en el de los habilitados de carácter nacional. Aunque su doctrina se fijó como consecuencia del problema planteado por los policías locales, resultaba perfectamente extrapolable al resto de funcionarios interinos. A diferencia de lo que hizo el Tribunal Supremo, la Sentencia del Tribunal Constitucional realiza una interpretación de la legislación básica de régimen local y de la legislación básica sobre empleo público para deducir lo que era lógico, esto es, que los policías locales pueden ser nombrados como funcionarios interinos con toda normalidad para realizar las funciones de autoridad que desempeñan los policías de carrera siempre y cuando, claro está, concorra alguno de los supuestos habilitantes que prevé el art. 10.1 del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (en adelante, TREBEP).

En virtud de lo previsto en el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al ser la Constitución la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, los Jueces y Tribunales deben interpretar y aplicar las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

Por tanto, ni la figura del policía local interino está prohibida por la legislación básica estatal de régimen local ni las leyes autonómicas podrían introducir ninguna limitación al respecto, dado el carácter formal y materialmente básico que tienen los artículos 9 y 10 del TREBEP.

Estos pronunciamientos han vuelto a hacer que resurja el debate sobre la reserva funcional. Nuestro ordenamiento local establece para los funcionarios una reserva de todas aquellas funciones que impliquen autoridad, ejercicio de potestades públicas, salvaguarda de intereses públicos y, en general, de todas aquellas que requieran una especial objetividad e imparcialidad en su ejercicio. La naturaleza de las funciones a realizar es el criterio básico que se utiliza para determinar la naturaleza laboral o

funcionarial del empleado, pues se ha entendido que el derecho a la inamovilidad en el empleo, del que sólo disfrutaban los funcionarios de carrera, es una garantía de la objetividad e imparcialidad en su desempeño. Ahora bien, una vez definida la naturaleza de las funciones y clarificada, pues, la existencia de una reserva para los funcionarios, se plantea el problema de determinar si ésta se refiere exclusivamente a los funcionarios de carrera o si, por el contrario, pueden ser ejercidas también por los funcionarios interinos, toda vez que éstos tampoco disfrutaban de dicha inamovilidad.

Son varias las dudas que surgen al respecto. Como reflexión general o punto de partida, ¿Por qué determinadas funciones deben ser reservadas a funcionarios públicos? ¿A qué responde esta reserva? ¿Deben existir realmente policías locales interinos dadas las importantes funciones de autoridad que realizan, el uso de armas y la especial formación y profesionalidad que se espera de ellos? En fin, dado que la actividad policial ha de subvenir a situaciones que, en no pocos casos, presentan caracteres de imprevisibilidad o exigen la aplicación de los efectivos a cometidos determinados por la demanda social en ciertas zonas, épocas o circunstancias, ¿Cómo se puede hacer frente a dichas situaciones? En las siguientes páginas intentaremos contestar a estos interrogantes.

## **II. EN GENERAL, EL PROBLEMA DEL EJERCICIO DE AUTORIDAD Y EL INTERINAJE EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

En nuestro ordenamiento jurídico hemos realizado una construcción dogmática de la distinción entre funcionarios y laborales a partir fundamentalmente de la nota de la "inamovilidad" en el empleo público. Como sólo los funcionarios de carrera disfrutaban de ella, sólo ellos pueden realizar las funciones más importantes de la Administración, aquéllas que tienen que ver con el ejercicio de autoridad, con la salvaguarda de intereses generales, con el ejercicio de potestades públicas y, en general, con todas aquellas funciones que requieran una actuación objetiva, independiente e imparcial de la Administración.

Este planteamiento teórico es el que se plasmó textualmente en la nueva redacción que la Ley 27/2013 dio al art. 92.3 de la LBRL, que reservó estas funciones a los funcionarios de carrera. La reserva para los funcionarios de carrera entraña la filosofía

esencial del modelo, llevándola hasta sus últimas consecuencias. Aunque el modelo planteaba importantes incoherencias, éstas no se han evidenciado de una forma tan explícita hasta que se ha planteado el problema con los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local y se ha negado la posibilidad de que éstos puedan ser nombrados con carácter interino. La cuestión teórica se ha convertido en un importante problema práctico y ha permitido sacar a la luz las importantes disfunciones e incoherencias teóricas que plantea el modelo y que realmente tienen difícil solución.

Sin embargo, el problema interpretativo no es nuevo, toda vez que, con independencia de las reformas de que ha sido objeto el art. 92.3 de la LBRL, ya el art. 132 del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*, que no se ha modificado en estos años, venía a establecer la misma reserva a favor de los funcionarios de carrera. Según dicho precepto, efectivamente, "corresponde a los funcionarios de carrera el desempeño de los puestos de trabajo que tengan atribuidas las funciones señaladas en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril" (actual art. 92.3). De hecho, algunas sentencias anulaban nombramientos de interinos por incumplir la reserva establecida para los funcionarios de carrera. Podemos traer a colación, meramente por citar algún ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 3 de febrero de 1997, Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que anuló el nombramiento como funcionario interino de un policía local en el Ayuntamiento de Granada, al entender que la reserva del art. 132 era exclusivamente para los funcionarios de carrera y no abarcaba a los funcionarios interinos. También la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de mayo de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, anuló el nombramiento de un arquitecto interino como jefe administrativo del área de urbanismo porque, según se desprendía de la descripción de ese puesto de trabajo, se trataba de un puesto de jefatura que, al ser el superior jerárquico del personal de urbanismo, tiene atribuidas funciones que implican ejercicio de autoridad y que, en consecuencia, debían quedar reservadas a los funcionarios de carrera.

Este antiguo debate ha vuelto a resurgir ahora con tanta intensidad al tratarse de una Sentencia del Tribunal Supremo que impacta en un colectivo muy importante, que



puede afectar a miles de personas que se encargan directamente de la seguridad ciudadana, y con el riesgo de que el planteamiento, además, se pudiera extender a otros colectivos especialmente sensibles, como el de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, dificultando sensiblemente el gobierno de las Administraciones Locales.

## **1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA RESERVA DE FUNCIONES AL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA GARANTÍA DE LA INAMOVILIDAD**

La redacción originaria del art. 92.2 de la LBRL de 1985 ya establecía la técnica de la reserva exclusiva de funciones para el "personal sujeto al Estatuto funcional". Sólo ellos podían realizar las funciones que implicaran ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas otras que se reservaran a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Sin embargo, fue el art. 9.2 de la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)*, el que vino a perfilar definitivamente y con carácter de norma básica, una reserva de funciones exclusivamente para aquella categoría de empleados públicos que fueran "funcionarios" y que, además, conforme a lo dispuesto en el art. 57 de dicha ley, tuvieran nacionalidad española. Desde ese momento, sólo los funcionarios pueden ejercer las funciones "*que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*"<sup>2</sup>. Éste es el criterio de clasificación esencial que utilizó el legislador para distinguir básicamente la naturaleza jurídica de los puestos de trabajo en la Administración, es decir, si éstos podían ser desempeñados por el personal laboral o forzosamente debían ser ocupados por aquellos empleados públicos que tuvieran la condición de funcionario público. Sus contenidos se mantienen

---

<sup>2</sup>Según este precepto, los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea pueden acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.

exactamente en los mismos términos en el actual TREBEP de 2015. A partir de ahí, las diferencias entre ambos regímenes jurídicos son muy importantes. Los funcionarios se vinculan en virtud del nombramiento, se les aplica el Derecho Administrativo y son inamovibles en el cargo (que no en el puesto). Los laborales se vinculan mediante un contrato, no disfrutan del privilegio de la inamovilidad y se les aplica su propio sistema de fuentes. Ambos colectivos están sometidos al mismo código de conducta y han de regirse por los mismos principios éticos.

Una vez definida la naturaleza de las funciones y clarificada, pues, la existencia de una reserva para los funcionarios se plantea el problema de si ésta se refiere exclusivamente a los funcionarios de carrera o si, por el contrario, pueden ser ejercidas también con carácter temporal por los funcionarios interinos.

La correcta delimitación del debate nos lleva a plantearnos previamente los criterios para la distinción de ambos colectivos, el funcionarial y el laboral<sup>3</sup>. Sin embargo, la concreción de la reserva no resultaba fácil por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados que han tenido que ser interpretados y perfilados por la jurisprudencia<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En sus orígenes, la elaboración doctrinal que trataba de distinguir el ámbito de la aplicación del Derecho público y del Derecho privado en el ámbito funcionarial se concretó en la clásica distinción entre los funcionarios de gestión y los funcionarios de autoridad. Los funcionarios que realizan actos de autoridad serían aquéllos que encarnan el poder público, que realizan las funciones más esenciales del Estado, funciones que implican mando y autoridad. Por ello son nombrados a través de un acto unilateral del poder público y no disfrutarían de derechos de naturaleza sindical. Los funcionarios que no realizan más que actos de pura gestión, son los denominados funcionarios de gestión, que están en la misma situación que los agentes o empleados privados. Estarían ligados a la Administración a través de un verdadero contrato; podrían declararse en huelga y formar sindicatos en la medida en que realizan actos que permiten asimilarlos a los obreros o empleados privados (BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, séptima edición, 1912). Para profundizar sobre esta materia nos remitimos a CANTERO MARTÍNEZ, Josefa "Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5, 2013, pág. 82 a 99.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de junio de 2016, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F) impugna una Orden por la que se encomienda la realización de determinadas actividades de carácter material y técnico al Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, que era una agencia pública formada exclusivamente por personal laboral. Se anula dicha Orden porque las funciones encomendadas debían estar reservadas a los funcionarios al estar directamente vinculadas con el ejercicio de potestades administrativas, como son la investigación, protección, tutela, conservación y restauración de bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz, ejerciendo las funciones de investigación, protección, conservación y restauración. Se entiende que dicha reserva ha de extenderse también a todas las actuaciones técnicas, científicas y operativas que son necesarias para la correcta ejecución de los trabajos encomendados. Entre otras, se citan en la Sentencia las funciones de evaluación, que son el presupuesto de la aprobación o de la adopción de medidas por parte de la Administración pública; la participación en la protección del patrimonio mediante la elaboración de contenidos de resoluciones o mediante la elaboración de documentaciones técnicas, que suponen participar en la formación de la voluntad del poder público de manera directa; los informes sobre cartas, desarrollo de inventarios o afecciones al patrimonio arqueológico subacuático, que indican actuaciones de la Administración sobre hechos concretos en el ejercicio de su función tutelar; el seguimiento y control desde una plataforma tecnológica, toda vez que implica funciones de detección y participación, en consecuencia, en las medidas que dan sentido a dicha actividad, etc.

Como se ha dicho, el legislador no remata la faena, pues no define ni concreta qué tipo de actividades se encuentran incluidas en dicho ámbito<sup>5</sup>.

El establecimiento de una reserva de funciones plantea algunos problemas teóricos importantes en nuestro ordenamiento porque es algo ajeno a nuestra tradición funcionarial, al menos su establecimiento en términos tan explícitos, por la simple razón de que siempre ha sido la regla general. Así lo interpretó tempranamente la STC 99/1987, de 11 de junio, al entender que, al haber optado nuestro constituyente en su art. 103.3 por un régimen estatutario funcionarial, la regla general debía ser la de ocupación de los puestos de trabajo por funcionarios y, la excepción, la del personal laboral, debiendo el legislador establecer, en todo caso, los puestos que pueden ser ocupados por éstos.

Aunque no me voy a detener en ello, alguna reflexión general sí me gustaría hacer. El criterio relativo a la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas aporta realmente poca información. Por definición, todas las funciones que realiza la Administración se hacen para satisfacer los intereses públicos y en su defensa, ya sea del Estado, de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local. Así lo establece claramente el art. 103.1 de la Constitución al señalar que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y, como veremos, a esta interpretación también ha acudido la última doctrina del Tribunal Constitucional a la que haremos referencia. En consecuencia, al menos desde una construcción teórica y doctrinal, toda la actividad que se realiza en su seno, independientemente de que la realice un laboral o un funcionario, responde a esta finalidad. Como criterio distintivo relevante podría tener poco recorrido, salvo que se quiera interpretar por relación a las funciones que tienen directamente que ver con las cuestiones relativas al control y fiscalización interna de las Administraciones, con la gestión económico-financiera y presupuestaria o con las funciones de contabilidad y tesorería.

---

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, "El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 139, 2008.



Por lo que se refiere al ejercicio de potestades públicas, se intuye que debe tratarse de una categoría específica de funciones públicas, de funciones reservadas al poder público como parte de su núcleo duro e irreductible, de su propia autoridad pública y, por consiguiente, irrenunciables e indisponibles<sup>6</sup>. La potestad hace referencia a una situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del *status* existente. Ha sido definida como una expresión de una situación de poder público, de supremacía o superioridad que se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que los sujetos han de soportar. No se corresponde con ningún deber, positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento de otros sujetos a soportar sobre su esfera jurídica los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad<sup>7</sup>.

Ello nos sitúa directamente en el plano de aquel tipo de funciones o cometidos que exterioricen una actividad de la Administración que tenga una directa trascendencia para la situación jurídica de otros sujetos de derecho y que por ello precisamente adquieren relevancia las notas de objetividad, imparcialidad e independencia, que son las que caracterizan al funcionario frente al laboral. Tal es el caso del ejercicio de la potestad sancionadora, de la potestad expropiatoria, de la potestad normativa e incluso de la potestad de inspección y control. Dado que el ejercicio de estas potestades se ejerce siempre a través del correspondiente procedimiento administrativo, puede concluirse que necesariamente deben reservarse a los funcionarios públicos todas las funciones relacionadas con su tramitación y especialmente con su resolución, toda vez que a través de este acto administrativo resolutorio la Administración exterioriza el ejercicio frente a terceros de prerrogativas o poderes exorbitantes a los que posee cualquier sujeto privado, manifiesta su poder público, gozando además del privilegio de la autotutela declarativa y ejecutiva<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> SÁINZ MORENO, Fernando, "Ejercicio privado de funciones públicas", *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, enero-diciembre de 1983 y "El estatuto de la función pública después de la Sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1988", *Revista de Administración Pública*, nº 117, 1988.

<sup>7</sup> CANALS I AMETLLER, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003; DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel, *Las potestades Administrativas*, Tecnos, Madrid, 1986.

<sup>8</sup> QUESADA LUMBRERAS, Javier, "La delimitación de funciones entre el personal funcionario y laboral: especial referencia a la reordenación del sector público de Andalucía", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 317, septiembre-diciembre de 2011.

Este primer acercamiento restrictivo al concepto de ejercicio de potestades públicas, sin embargo, tampoco conseguiría solucionar del todo los problemas interpretativos que plantea la redacción de esta cláusula, toda vez que resulta muy difícil poder marcar una línea divisoria entre lo que sería el ejercicio estricto de este tipo de funciones y las tareas de auxilio o colaboración a las mismas que podrían realizar otros empleados (tramitación de los procedimientos, por ejemplo), pero que también pueden resultar imprescindibles para el adecuado ejercicio de aquéllas y que, en consecuencia, también podrían considerarse incluidas en esta cláusula como "participación indirecta" en el ejercicio de las potestades administrativas. Además, las notas de imparcialidad y objetividad también se exigen con todo su rigor en esta concreta fase de tramitación de los procedimientos administrativos.

## **2. LA EXPLICACIÓN: LA INAMOVILIDAD COMO GARANTÍA DE OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES**

Además de la tradición y de nuestros condicionantes históricos, la inamovilidad del funcionario, es el principal argumento que, a día de hoy, permitiría justificar la existencia de una reserva funcionarial e introducir cierta lógica en el modelo. La inamovilidad aparece configurada jurídicamente en el art. 14 del TREBEP como un derecho exclusivo de los funcionarios públicos. No disfrutan de ella el resto de empleados públicos, ni el personal laboral ni el eventual ni los funcionarios interinos. Se ha entendido que ello es una garantía de la imparcialidad y objetividad del funcionario en el ejercicio de sus funciones. Blinda al funcionario de cualquier tipo de injerencias políticas, partidistas o de otro tipo. De esta manera, las funciones más importantes de la Administración, como son aquellas que implican ejercicio directo o indirecto de potestades públicas, salvaguardia de intereses generales, ejercicio de autoridad o, en general, cualesquiera otras en las que deba garantizarse especialmente su objetividad e imparcialidad, sólo podrían llevarlas a cabo aquellos empleados que son inamovibles, esto es, por los funcionarios de carrera.

La inamovilidad del funcionario es la única forma de garantizar su neutralidad, su imparcialidad y su independencia frente a cualquier influencia de intereses partidistas. Este derecho permite dotar al funcionario de garantías que eviten cualquier intento de

injerencia en su actuación por parte del político de turno. La objetividad e imparcialidad permiten asegurarse de que la actuación de la Administración coincide con el fin específico de la potestad atribuida por la norma, que se ejerce previa ponderación de todos los intereses en juego y de acuerdo con los criterios que la propia norma determina para la satisfacción del interés general, sin que este proceso se vea perturbado por la influencia de otros intereses personales o espurios del funcionario. La imparcialidad afecta de modo especial al ámbito subjetivo de la Administración, esto es, a sus empleados, que deben actuar con prohibición de otorgar preferencias o desfavores a determinadas personas no amparados en las normas, es decir con igualdad de trato<sup>9</sup> y evitando que el funcionario pueda tener otro criterio distinto al establecido por el legislador, como pueden ser sus intereses personales o intereses de carácter político.

Pues bien, hemos realizado una construcción doctrinal del régimen funcional a partir de la nota de la inamovilidad, toda vez que ésta es la principal garantía que existe para asegurar que el funcionario va a realizar sus funciones con objetividad e independencia, sin favoritismos ni discriminaciones, de una forma completamente desinteresada y al margen de consideraciones políticas o preferencias personales<sup>10</sup>. En este sentido, la inamovilidad supone un freno importante frente a cualquier intento de intromisión del político de turno, pues, aunque no cumpla con sus instrucciones tiene la confianza de que no puede ser cesado. La conexión entre objetividad e imparcialidad es la de la relación causa-efecto: cuando la autoridad o funcionario actúa con imparcialidad y neutralidad, el resultado será la objetividad de la actuación administrativa que predica el art. 103.1 de la Constitución<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2018, pág. 71.

<sup>10</sup> ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, "El principio de objetividad en el empleo público II: la objetividad como deber de los empleados públicos", *Documentación Administrativa*, nº 289, enero-abril de 2011; GUILLÉN CARAMÉS, Javier y FUENTETAJA PASTOR, Jesús, "El principio de objetividad en la función pública (un análisis desde la jurisprudencia)", en la revista *Documentación Administrativa*, nº 289, enero-abril de 2011; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2013; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, *El empleo público, entre estatuto funcional y contrato laboral*, Marcial Pons, Madrid, 2001 y "Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5, 2013.

<sup>11</sup> MORELL OCAÑA, Luis, "La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución", en la *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 111, 2001.

El legislador habría querido asegurarse de que los empleados encargados de realizar dichas funciones tienen un especial estatus que garantiza la objetividad, imparcialidad e independencia en su ejercicio. Su ejercicio requiere, efectivamente, de las máximas garantías de objetividad, independencia e imparcialidad que, al menos en principio, parecen mejor salvaguardadas en el ámbito funcional que en el laboral, aunque sólo sea porque la nota de la inamovilidad en el cargo sólo a ellos se les reconoce.

Sobre estas notas de objetividad, independencia e imparcialidad también se pronunció la STC 37/2002, de 14 de febrero a propósito del art. 92.2 de la LBRL en su redacción originaria. Dicho precepto fue cuestionado ante el TC por disponer que se reservarían a los funcionarios determinadas funciones públicas para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función, sin especificar qué concretas funciones revestían estos caracteres. Sin embargo, consideró el Tribunal que esta locución no había que considerarla como una pura reserva a los funcionarios públicos de funciones residuales, sino de la que, por el contrario, deriva que los parámetros de objetividad, imparcialidad e independencia son los que han de regir las decisiones de la Administración. De alguna manera se viene a recoger como criterio que los contratados laborales que presten sus servicios en la Administración no pueden desarrollar funciones de especial responsabilidad en garantía precisamente de la objetividad, imparcialidad e independencia. Es decir, aquéllos sólo podrán ocupar puestos que no requieran la adopción de decisiones de especial trascendencia, los cuales exclusivamente podrán ser cubiertos por quienes tengan la condición de funcionario.

Según el TC, el precepto cuestionado contiene una doble afirmación. Por un lado establece que determinadas funciones, que se detallan expresamente y son calificadas de públicas, quedan reservadas al personal funcionario; por otro, que además también habrán de ser realizadas por funcionarios aquellas funciones que les sean reservadas por la normativa que desarrolle la Ley de bases, con vistas a garantizar mejor la objetividad, imparcialidad e independencia con que deben ser ejercidas las funciones públicas. De este modo el precepto preserva y asegura la realización de determinadas funciones públicas en el ámbito de la Administración local por personas sujetas a la relación funcional, y añade la previsión de que otras funciones, en ese momento aún

no determinadas, también deberán quedar reservadas al personal funcionario en atención a las condiciones en que deben ejercerse. En consecuencia, no se puede afirmar que el precepto abra las puertas a que una indeterminada cantidad de funciones públicas puedan ser atendidas por personal laboral, puesto que, precisamente, lo único que asegura es todo lo contrario, esto es, que una serie de funciones expresamente citadas, así como otras varias que se les podrán añadir, sólo cabe que sean realizadas por personal funcionario y, por tanto, ni siquiera por vía de excepción cabe atribuirles a personal laboral.

Es más, el precepto contiene una determinación material que sería, por sí, suficiente de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos y, a sensu contrario, de las que no pueden ser encomendadas al personal contratado, el cual no podrá ocupar aquellos puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de las funciones enumeradas en el primer inciso del art. 92.2 LBRL, esto es, las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, ni las que se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública.

### **3. ALGUNAS INCOHERENCIAS TEÓRICAS DEL MODELO: EL INTERINO QUE REALIZA FUNCIONES RESERVADAS**

Si la explicación dogmática sobre la distinción entre funcionarios y laborales se ha construido a partir de la nota y garantía de la inamovilidad, con buena lógica podía argumentarse que ningún otro colectivo de empleados públicos que no disfrutara de este derecho podría realizar las funciones reservadas, incluidos los interinos, que, por su propia naturaleza son figuras de carácter temporal.

Ahora bien, si esto es así, ciertamente pueden encontrarse algunas incoherencias internas en este modelo. Algunas de ellas de carácter eminentemente teórico, porque estas notas de objetividad e imparcialidad se han de predicar de igual manera -y por imperativo constitucional (art. 103.1)- a todas y cada una de las funciones y tareas que realice cualquier empleado público, con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo que lo une con la Administración. Otras son de carácter práctico. Si decimos que las garantías que van anejas a la inamovilidad del funcionario son relevantes para



la distinción, sería una incoherencia del sistema la existencia misma del personal interino, en la medida en que se estaría aceptando que esta categoría de empleados, que goza incluso de menor estabilidad que los laborales fijos, pueda ejercer directa o indirectamente potestades públicas y funciones de autoridad<sup>12</sup>.

La cuestión dogmática se enfrenta en este punto a una cuestión meramente pragmática y de difícil armonización. ¿Quién sustituye a los funcionarios de carrera en el ejercicio de sus funciones? Las funciones tan importantes que realizan no pueden dejar de prestarse por el hecho de que el funcionario se ausente temporalmente de su puesto de trabajo o duren mucho tiempo los procesos selectivos. Además, en los últimos años hemos pretendido “administrativizar” o “publificar” el empleo público aumentando los supuestos que permiten el nombramiento de interinos, posiblemente porque su nombramiento resultaba más cómodo para la Administración que la contratación de personal laboral temporal. Hemos extendido el interinaje a otros supuestos nuevos, para hacer frente a un exceso o acumulación de tareas y realización de programas de carácter temporal (que puede prorrogarse hasta cuatro años si así lo deciden las Comunidades Autónomas). Con ello hemos desnaturalizado la figura del interino y hemos complicado todavía más el ya complejo debate dogmático sobre esta figura, la reserva de funciones y la inamovilidad en la Administración.

Desde otra perspectiva, habría que tener en cuenta que, hoy en día, las garantías de imparcialidad y objetividad no sólo provienen de la naturaleza del vínculo que une al empleado con la Administración, sino también y en gran medida del propio procedimiento administrativo y del régimen jurídico al que se someten los empleados públicos. En este sentido, conviene recordar que todos ellos están sometidos por igual a un estricto código de conducta y a determinados principios éticos que han de regir su actuación. Es decir, la sumisión de la toma de decisiones administrativas al procedimiento legal o reglamentariamente establecido en cada caso, así como la existencia de causas de abstención y recusación, son también elementos esenciales

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, “El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 139, 2008; BOLTAINA BOSCH, Xavier, *Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

para garantizar las notas de objetividad e imparcialidad de la actuación administrativa<sup>13</sup>. Buena prueba de ello ha sido el ejercicio de funciones inspectoras y sancionadoras por parte del personal laboral en algunos organismos reguladores y durante muchos años, sin que ello haya sido cuestionado por ningún tribunal. La *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, supuso un importante punto de inflexión en este sentido.

A pesar de estas importantes incoherencias del modelo, no nos hemos enfrentado a ellas hasta que se ha planteado el problema con los policías locales y el Tribunal Supremo ha extraído las consecuencias lógicas que se derivan del esquema teórico que hemos construido a partir de la nota de la inamovilidad y que tenía su plasmación normativa en la nueva redacción del art. 92.3 de la LBRL al restringir la reserva de funciones exclusivamente a los funcionarios de carrera e impidiendo a los interinos su ejercicio.

Cuando se ha tratado de otros colectivos de funcionarios de la Administración Local no hemos derivado las mismas consecuencias del modelo ni hemos interpretado en términos tan estrictos la reserva funcional. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el colectivo de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que realizan las funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y, de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y contabilidad, tesorería y recaudación<sup>14</sup>. La necesidad de garantizar la objetividad e independencia de estos funcionarios en el ejercicio de sus funciones explica que nuestro ordenamiento haya establecido un doble sistema de reservas para garantizar que el "personal controlador" de las corporaciones locales actúa "con plena independencia". No sólo establece una reserva a "funcionarios de carrera" de ese tipo de funciones "para la mejor garantía de la

---

<sup>13</sup> CASTILLO BLANCO, Federico, "¿Un nuevo episodio de desajuste entre el Derecho administrativo y el Derecho laboral?: una reflexión a propósito de las medidas adoptadas en la reforma laboral", en *Revista de administración pública*, nº 190, 2013, págs. 309 y ss.

<sup>14</sup> Su régimen jurídico también se ha visto reformado de un modo muy importante por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, que introdujo un nuevo artículo en la LBRL, el art. 92 bis, para sustituir el régimen de los "funcionarios con habilitación de carácter estatal" que previamente había regulado la disposición adicional segunda de la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público*, otorgando importantes competencias a las Corporaciones Locales en la gestión de su régimen jurídico.

objetividad, imparcialidad e independencia" en su ejercicio (art. 92.3 LBRL), sino que, además, esta reserva se hace a favor de una modalidad específica de funcionarios, los funcionarios "con habilitación de carácter nacional", que son los encargados de realizar las tareas de secretaría e intervención, "necesarias en todas las Corporaciones locales" (art. 92 bis, apartado primero, LBRL, añadido por el art. 1.25 de la Ley 27/2013). La nueva regulación introducida en el año 2013 atribuía importantes competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas, en detrimento de la Administración local, por lo que fue objeto de impugnación, entre otras, por parte de la Comunidad andaluza al entender que vulneraba la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE).

La STC 45/2017, de 27 de abril, ha despejado las dudas a este respecto al entender que el legislador estatal dispone de competencias para diseñar un sistema de controles internos destinados a asegurar la independencia y profesionalidad de los Secretarios e Interventores —los órganos de control— respecto de las corporaciones locales —las entidades controladas—. Es legítimo, por ello, que se establezcan normas que alejan del nivel local determinadas decisiones relacionadas con el reclutamiento, formación y sanción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y que el legislador básico encomiende al Estado y a las Comunidades Autónomas las más relevantes decisiones relacionadas con aquellos aspectos para evitar que quien las tome sea la corporación local que aquellos funcionarios han de controlar<sup>15</sup>. A pesar de la importancia de las funciones que realizan estos funcionarios y de que no cabe duda alguna de que se encontrarían inmersos también dentro de la reserva del art. 92 de la LBRL, no ha planteado duda alguna la posibilidad de que puedan nombrarse funcionarios interinos. Así lo acredita el *Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que es el que regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, cuyos artículos 52 y 53 prevén la posibilidad de nombramientos temporales para el ejercicio de estas funciones. El primero de estos preceptos prevé el

---

<sup>15</sup> Estas normas hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE como bases en materia de función pública local (STC 32/2002, de 14 de febrero). A su vez, cabe reconducir a la competencia normativa plena sobre haciendas locales (art. 149.1.14 CE) el "régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos, así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión" (STC 111/2016, de 9 de junio y STC 130/2013, de 4 de junio). Por lo demás, el artículo 92 bis LBRL no ha excluido por completo la participación de los entes locales en las tareas de selección, formación y disciplina relativas a los funcionarios con habilitación nacional llamados a controlar su actividad. Simplemente restringe sus posibilidades de actuación, pero siguen teniendo competencias para la fijación de los "méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local", la aprobación de las bases del "concurso ordinario" y la cobertura de puestos de trabajo reservados a estos funcionarios por el procedimiento de libre designación (posible solo excepcionalmente en determinados entes locales) del apartado sexto, así como la instrucción y resolución de determinados procedimientos disciplinarios (apartado 10).

nombramiento accidental de un funcionario de la propia Administración Local con preparación suficiente, aunque en este supuesto se establece la cautela de que no podrá ser habilitado accidentalmente un funcionario interino para desempeñar un puesto reservado a funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional. El segundo de ellos prevé abiertamente la posibilidad de que la Corporación Local proponga a la Comunidad Autónoma el nombramiento de un funcionario interino cuando no fuera posible la provisión de los puestos reservados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en cuyo caso, el interino debe estar en posesión de la titulación exigida para el acceso al subgrupo A1 y la Comunidad Autónoma puede establecer pruebas selectivas para formar la correspondiente bolsa de trabajo. Como cautela, se prevé que el nombramiento autonómico del funcionario interino sólo pueda efectuarse si la Corporación Local no ha propuesto funcionario previamente seleccionado por ella y que quede acreditado en el expediente la imposibilidad de proveer el puesto por funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional. Para este colectivo, pues, y a pesar de las funciones reservadas que realiza, no existe ningún inconveniente para el nombramiento de interinos.

### **III. EN ESPECIAL, SU TRATAMIENTO EN LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL. LAS FUNCIONES DE SEGURIDAD Y EL INTERINAJE**

En el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de Policía Local tienen a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad<sup>16</sup>. Así lo recoge el art. 7 de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, y de forma explícita para este colectivo, el punto 5 de la Disposición Transitoria Cuarta del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*. También lo ha declarado de forma expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 175/2011, de 8 de noviembre, con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad que se planteó frente a la

---

<sup>16</sup> Algunos autores han realizado una sutil distinción entre el funcionario que ostenta carácter de autoridad y el que se presenta como agente de autoridad. El primero tendría capacidad, bien para ordenar o ratificar un acto llevado a cabo por otros o bien para emitir una declaración o resolución vinculante. Por el contrario, el agente de autoridad necesitaría que sus actos fueran autorizados o ratificados por otros. Sus funciones se limitarían, bien a ejecutar lo decidido por la autoridad, bien a esperar a su ratificación para su validez. Para un análisis más detallado nos remitimos a CANALS I AMETLLER, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.

legislación autonómica cántabra, que permitía soslayar el requisito de titulación en la promoción interna de este colectivo. Esta sentencia es muy importante porque nos permite aclarar la especial naturaleza de estos funcionarios públicos que, aunque son agentes de autoridad y realizan funciones de seguridad, tienen naturaleza estatutaria funcional<sup>17</sup>. Son funcionarios de los Ayuntamientos que, además de las funciones de seguridad, realizan otras muchas funciones públicas que permiten distinguirlos de las restantes policías autonómicas y, por extensión, de los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Para que los funcionarios públicos puedan ejercer la autoridad en la seguridad pública local, según la Sala, necesitan previamente la cobertura competencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos locales<sup>18</sup>.

En dicho pronunciamiento clarificó el Tribunal que los policías locales son funcionarios públicos de la Administración municipal cuyo régimen jurídico tiene determinadas singularidades en virtud de que son "agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad". Asimismo, tras el análisis del sistema de fuentes que los regulan, concluyó que *"la policía local tiene, por una parte, naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad (art. 2 LOFCS), integrada, por otra parte, en institutos armados de naturaleza civil (art. 52 LOFCS), regida por los principios de mérito, capacidad y antigüedad (art. 6.6 LOFCS) e integrada por funcionarios al servicio de la Administración local (arts. 130, 171.1 y 2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local) coordinados por las Comunidades Autónomas de conformidad con la LOFCS y LBRL y con funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad (art. 92.2 LBRL), razón por la cual su desempeño se reserva exclusivamente a **personal funcional** (art. 92.2 LBRL y*

---

<sup>17</sup> El sistema de fuentes de este colectivo es especialmente complejo. Además de la aplicación de la correspondiente legislación autonómica sobre coordinación de la Policía Local, según el art. 3.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), los cuerpos de policía local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Asimismo, según lo dispuesto en el art. 92.1 de la Ley 7/1985, los funcionarios al servicio de la Administración Local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los términos previstos en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución.

<sup>18</sup> Este criterio vendría avalado por la STC 154/2005 de 9 junio, en la que se señaló que "la determinación de que la actividad controvertida sea o no de naturaleza policial (en sentido estricto o por inherencia) sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con la doctrina tradicional sobre los criterios de incardinación competencial y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial. En definitiva, erigiéndose el estatuto funcional en garantía adicional del ejercicio de las funciones policiales tuitivas (estatus y condiciones distintos de las propias funciones de «seguridad pública»), la sujeción de todos los funcionarios a las mismas condiciones de acceso y promoción constituye una garantía adicional, residenciada en el título competencial del art. 149.1. 18 CE".



*art.172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local)*".

No cabe, duda, pues, de que las funciones de los funcionarios de estos Cuerpos quedan incluidas dentro de la reserva funcional.

A partir de ahí, se han planteado dos problemas importantes, uno teórico, de configuración del modelo, y otro práctico. El problema teórico, efectivamente, ha surgido a partir de la nueva redacción dada al art. 92.3 de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que, al establecer la reserva de funciones, ya no se refiere al "**personal funcional**", como categoría comprensiva de los funcionarios de carrera y de los funcionarios interinos, sino textualmente a los "**funcionarios de carrera**". El problema práctico tiene que ver con las dudas que plantea la existencia misma de la figura del interino en el ámbito de la policía local, dado que no existe en otros institutos armados como la Guardia Civil<sup>19</sup> y la Policía Nacional<sup>20</sup>. La condición de miembros en estos otros Cuerpos se articula a través de una relación de "carácter permanente" que requiere, en todo caso, el sometimiento a un riguroso proceso formativo previo. En estos Cuerpos, las necesidades urgentes o extraordinarias de personal se suelen paliar a través de las comisiones de servicio. A partir de ahí se plantea una duda esencial. ¿Han de aplicarse estas mismas reglas al régimen de los policías locales y excluir la interinidad en este ámbito? La respuesta nos llevaría a analizar las funciones que realizan.

Ciertamente, la especial naturaleza de las funciones de autoridad que realizan los policías locales y el uso de armas exige, al igual que en aquellos otros Cuerpos,

---

<sup>19</sup> El art. 3 de la *Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil*, los define como aquellos españoles vinculados al Cuerpo de la Guardia Civil por una relación de servicios profesionales de carácter permanente como miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y que, por la naturaleza militar del Instituto en el que se integran, son militares de carrera de la Guardia Civil. La condición de guardia civil se adquiere al obtener el primer empleo, conferido por el Rey y refrendado por el Ministro de Defensa, e incorporarse a la escala correspondiente del Cuerpo. El primer empleo se obtiene mediante la superación de las pruebas de selección y del plan de estudios del centro docente de formación correspondiente.

<sup>20</sup> Según el art. 16 de la *Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional*, son funcionarios de carrera de la Policía Nacional quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a la Administración General del Estado, como miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo, para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. Los funcionarios de carrera de la Policía Nacional recibirán la denominación genérica de Policías (art. 5).

determinadas especialidades en cuanto a su acceso, formación y régimen jurídico aplicable. Por ello se someten a un especial procedimiento selectivo que sería difícil de garantizar con el mismo rigor a través de la conformación de bolsas de trabajo para el nombramiento de interinos. Además de las pruebas teóricas, se realizan pruebas de carácter psicotécnico y entrevistas personales, exigentes pruebas físicas, reconocimientos médicos, cursos selectivos en un centro especial de formación y suelen someterse a un período de prácticas. Toda su actuación suele estar sometida a principios especiales que rigen sus relaciones con la ciudadanía y el modo en el que han de desempeñar sus funciones (principio de integridad, imparcialidad y neutralidad; principio de actuación de manera equitativa y respetando en todo momento los principios de igualdad y no discriminación; evitación de cualquier práctica abusiva, arbitraria o que entrañe violencia física o moral o que pueda comprometer el prestigio o eficacia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de la Administración pública de la que dependan; actuación en todo momento con integridad y dignidad; sometimiento en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación, debiendo respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos; etc.).

Sin embargo, también habría que tener en cuenta las especialidades que tienen los policías locales respecto de estos otros institutos armados. La doctrina del Tribunal Constitucional ha diferenciado los Cuerpos de la Policía Local de otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad atendiendo a las funciones que desempeñan los mismos, lo que también determina el título competencial aplicable en cada caso (STC 86/2014, de 29 de mayo y STC 154/2017 de 21 diciembre). Nos sirve también el análisis que hizo la STC 175/2011, de 8 de noviembre, en este caso propósito de las reflexiones que realiza la Sala sobre la legislación catalana de 1994 que permitía dispensar el requisito de titulación para la promoción a sargento, subinspector e inspector de los Mossos d'Esquadra. Analizó el TC la disposición final segunda de la Ley Orgánica 2/1986, que remite la regulación de la Policía Autónoma de Cataluña a su Estatuto de Autonomía y a las normas que lo desarrollen. Este esquema de fuentes no sería aplicable a los policías locales porque son, ante todo, funcionarios locales y, en consecuencia, se someten al estatuto básico del empleado público. Ello es así porque los Mossos d'Esquadra estarían inmersos «en el ámbito material de la seguridad pública». Por el contrario, si repasamos las funciones de los agentes municipales se aprecia que trascienden del

mantenimiento de la seguridad pública. Desarrollan, además -y de forma predominante- funciones «de policía administrativa» en materia de salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias...), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones...), protección del patrimonio (particular, público, histórico...), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc. Realizan tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente «de seguridad» de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo.

Con este pronunciamiento quedaba claro que los policías locales, además de realizar funciones de seguridad, realizan otras funciones que, a mi juicio, bien podrían explicar que no se sometieran a las mismas limitaciones que existen para los otros cuerpos y fuerzas de seguridad en cuanto al interinaje.

Todos estos factores explican las dudas que plantea el interinaje en este ámbito y, posiblemente, la ausencia de regulación explícita de esta figura en la mayor parte de las legislaciones autonómicas sobre coordinación de sus policías locales. Sin embargo, aunque no hayan previsto expresamente esta figura, es una evidencia que los municipios utilizan el nombramiento de funcionarios o funcionarias interinas para subvenir necesidades urgentes no cubiertas por la plantilla en servicio. Tal práctica ha venido avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo históricamente, pero plantea el problema de que los deberes y quehaceres del funcionario interino son correlativos a los del funcionario de carrera al que suple, sin que hasta ahora estuvieran bien perfilados los mecanismos que facilitasen la formación y la profesionalidad que es exigible, dadas las importantes funciones de autoridad que realizan y la posibilidad de utilizar las armas de fuego.

## **1. EL AVAL JURISPRUDENCIAL DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE FEBRERO DE 1999**

Aunque la presencia de funcionarios interinos realizando funciones de la Policía local no ha sido en modo alguno pacífica por la ausencia de un régimen jurídico claro al respecto, la cuestión fue resuelta por vía jurisprudencial a través de la famosa

Sentencia del *Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª*, dictada en recurso de casación en interés de ley. El asunto se planteó frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 28 de febrero de 1998, que estimó el recurso contencioso-administrativo, promovido por la Junta de la Comunidad de Castilla-La Mancha contra los Acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Herencia, que aprobaron las bases de la convocatoria para el nombramiento de un policía local como funcionario interino y anuló dichos actos.

Aunque la redacción originaria del art. 92.2 de la LBRL reservaba las funciones al "personal sujeto al estatuto funcional", la sentencia recurrida tuvo también en cuenta lo dispuesto en el art. 132 del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*, que volvía a hacer referencia explícita para el ejercicio de estas funciones a los "funcionarios de carrera". Efectivamente, según establecía la literalidad del precepto, "corresponde a los *funcionarios de carrera* el desempeño de los puestos de trabajo que tengan atribuidas las funciones señaladas en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril<sup>21</sup>, así como las que en su desarrollo y en orden a la clasificación de puestos, se determinen en las normas estatales sobre confección de las relaciones de puestos de trabajo y descripción de puestos de trabajo-tipo". Esta reserva a los funcionarios de carrera tenía su lógica explicación porque, según la Sala castellanomanchega, esta concreta modalidad de funcionarios se caracteriza por la nota de permanencia, frente a la temporalidad del personal interino. La inamovilidad, concluía la sentencia, se configura como un requisito para el ejercicio de unas funciones que, por su entidad y trascendencia, hacen necesario su desempeño con la máxima objetividad e independencia, condiciones que hay que suponer mejor garantizadas para aquellos funcionarios que gozan de un régimen de permanencia, que los que lo ocupen transitoriamente. El Ayuntamiento de Herencia interpuso el recurso de casación en

---

<sup>21</sup> La redacción originaria de este precepto disponía que "son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a *personal sujeto al Estatuto funcional*, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función".

interés de la ley contra dicha Sentencia en la medida en que imposibilitaba la selección de policías locales en régimen de interinidad.

El Tribunal Supremo entendió que, si bien en una primera lectura parece sólidamente fundada la doctrina que se expone en la sentencia recurrida, sin embargo, un examen en profundidad permite advertir que, en realidad, descansa en una interpretación literal de lo dispuesto en el párrafo primero del art. 132 del TRLBRL, que dispone que corresponde a “funcionarios de carrera” el desempeño de puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones de autoridad. Esta interpretación ha de ceder a la que se extrae de ese mismo precepto, si se pone en relación con los demás que en ese mismo Texto Refundido regulan la situación del personal al servicio de las Entidades Locales, y con los de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985 y demás disposiciones en aquel Texto, objeto de refundición o que por expresa remisión legal o estar relacionadas con el tema impugnado, resultan aplicables.

Entre los múltiples argumentos que utiliza el Tribunal para casar aquélla doctrina, afirma que la reserva de exclusividad de las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, que se realiza en el art. 92.2 LBRL, lo es, en general, para el personal sujeto al estatuto funcional y que también el funcionario interino está sujeto a ese Estatuto o régimen general funcional. Tampoco las notas de imparcialidad, objetividad e independencia, a que alude la sentencia recurrida, pueden ser decisivas a efectos interpretativos, pues tales características son propias de la acción de toda la Administración, y del régimen estatutario que configura los deberes de los funcionarios públicos, según se infiere del art. 103 de la Constitución y de la regulación del régimen disciplinario y de incompatibilidad de aquéllos, que es también aplicable a los funcionarios interinos, en tanto que permanecen como tales.

Asimismo, al regular la figura del funcionario interino en el art. 128 del Texto Refundido de 1986, se prohíbe que pueda nombrarse personal interino para plazas que no se hayan incluido en la oferta de empleo público, salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a su aprobación, pero no se establece prohibición alguna a la interinidad en la específica regulación que dedica a la policía local.



Lo mismo sucede en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 2/1986, en el Título V se regula específicamente a la Policía Local y no contiene ningún precepto que establezca una prohibición relativa al desempeño como interino de funciones de esa índole. Curiosamente, el Tribunal tiene en cuenta la normativa autonómica catalana y trae precisamente a colación su disposición adicional cuarta, en la que, tal como antes hemos apuntado, se admite expresamente el nombramiento de policías locales, en régimen de funcionarios interinos. A la hora de realizar una interpretación sistemática de todo el ordenamiento funcional, y especialmente el local, recurre incluso a lo dispuesto en la Disposición adicional tercera del *Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local* que, tanto para la selección de los policías locales como de los bomberos, se remite directamente a lo establecido en dicha norma en cuanto no se oponga a sus normas específicas. Y esas normas, y más concretamente su Disposición adicional primera, habilita al Presidente de la Corporación para efectuar nombramientos de personal funcionario interino para plazas vacantes, una vez efectuada la convocatoria, siempre que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera. Sólo se requiere que el interino reúna los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso, dando preferencia a aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso de que se trate. Es más, la Sala trae también a colación el entonces vigente *Real Decreto 1174/1987, que reglamenta el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional*. También se encontrarían afectadas en este caso funciones esenciales que implican ejercicio de fe pública, asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económica, a las que también aludía el art. 92.2 LBRL y, sin embargo, su art. 42.2 permitía expresamente la figura del funcionario interino.

El conjunto normativo expuesto permite concluir finalmente a la Sala que *“la interpretación contraria a la admisión de la posibilidad de selección, en régimen de interinidad, de los funcionarios de la policía local, que la sentencia impugnada extrae de la literalidad del párrafo primero del art. 132.1 TRLBRL, y de las notas de imparcialidad, objetividad e independencia propias de la función de la policía local, no debe prevalecer*

sobre la que se infiere del examen de ese precepto dentro del contexto normativo en que inmediatamente se integra, que únicamente está dirigida a precisar que en la Administración Local, no cabe que los puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones que impliquen ejercicio de autoridad, como es el caso de los de la policía local, puedan ser desempeñados por personal contratado laboral, ni por personal eventual que desempeñe puestos de confianza o asesoramiento especial, que son las únicas clases de funcionarios a que alude el art. 89 LBRL, que sirve de inmediato fundamento al art. 92.2 de la misma Ley".

En definitiva, pues, considera el Tribunal que la sentencia recurrida incurre en grave error cuando interpreta la normativa citada en el sentido de que, cumplidos los presupuestos legales a los que, con carácter general, se supedita la posibilidad de nombramiento de funcionarios locales en régimen de interinidad, no pueda sin embargo acudir a la forma de nombramiento como interino respecto de los funcionarios de la policía local. Por lo que procede dar lugar al recurso de casación en interés de la ley, promovido por el Ayuntamiento de Herencia y fijar como doctrina legal, que "**ante las situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales, y con el carácter temporal implícito en su propio concepto, pueden convocarse, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de policía local**".

De esta manera quedaban jurisprudencialmente zanjadas todas las dudas existentes sobre la posibilidad de nombrar a interinos para ejercer las funciones de policía local.

## **2. LA RESPUESTA DADA EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS SOBRE COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES**

En el ámbito autonómico existe una gran disparidad de regulaciones y son pocas las normas que han querido introducir algo de seguridad jurídica en esta materia estableciendo una regulación específica al respecto.

Si nos fijamos en algunas de las legislaciones autonómicas sobre coordinación de las policías locales reformadas más recientemente, vemos que la cuestión del interinaje no es en modo alguno pacífica y se aborda a través de diversos mecanismos, ya sea a

través de la asociación de municipios para prestar este servicio público, a través de la comisión de servicios o de otras fórmulas de cooperación con la policía autonómica, ya sea a través de la creación de agentes auxiliares de los policías locales. Aunque no pretendemos hacer un análisis de cada uno de los diecisiete modelos autonómicos existentes, nos vamos a detener simplemente en algunas de las últimas reformas para observar cómo se afronta esta cuestión.

Hay algunas Comunidades Autónomas, como la murciana o la castellanomanchega, que establecen una regulación muy restrictiva y llegan a prohibir de modo expreso esta figura. Así, el art. 14 de la *Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, exige que los miembros de los Cuerpos de Policía Local sean personal funcionario de carrera del Ayuntamiento respectivo, prohibiendo expresamente la contratación de naturaleza laboral, cualquiera que fuere el tipo o duración del contrato y el nombramiento de funcionarios interinos. Exactamente con el mismo contenido se pronuncia el art. 19 de la *Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha*. La atención eventual a las necesidades de personal se canaliza, de modo similar a lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, a través de las asociaciones de municipios o de los convenios de colaboración entre Ayuntamientos, mediante la figura de la comisión de servicios de carácter voluntario, en cuyo caso, el convenio habrá de ser comunicado a la junta o delegados de personal de los Ayuntamientos afectados (art. 15).

En estos casos se potencia especialmente la herramienta de la comisión de servicios, que permite cubrir plazas vacantes o atender eventualmente a necesidades extraordinarias del servicio. En la legislación de Castilla-La Mancha, por ejemplo, su art. 27 permite que los Ayuntamientos autoricen comisiones de servicios funcionales a policías locales pertenecientes a Cuerpos de otros municipios de Castilla-La Mancha, siempre que entre los Ayuntamientos interesados se hubiera establecido un convenio de colaboración a tal fin. Los funcionarios sujetos a este régimen especial de comisión de servicios seguirán percibiendo sus retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio que les correspondan del Ayuntamiento en el que son titulares. En el correspondiente convenio se deberá establecer el sistema de compensación económica entre los Ayuntamientos afectados. En este caso, se establecen también

algunas limitaciones. No podrán tener una duración superior a quince días y en ningún caso un Ayuntamiento podrá recurrir a este sistema extraordinario más de dos veces durante un mismo año natural, además del Día de la Región, remitiendo a la Junta de Comunidades para que establezca reglamentariamente las Normas-Marco que regulen las comisiones de servicio funcionales.

Por el contrario, otras Comunidades, como Baleares o Cataluña, han regulado con toda normalidad esta figura. El art. 41 de la *Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears*, sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado la STC 106/2019 a la que después nos referiremos, exige para el nombramiento de un policía local interino haber superado la parte teórica del curso pertinente de formación básica para policía local de la Escuela Balear de Administración Pública, de acuerdo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, y cumplir los requisitos establecidos en los sistemas de selección, así como formar parte de una bolsa de trabajo constituida al efecto por el Ayuntamiento.

La Disposición adicional cuarta de la *Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña*, también prevé el nombramiento de policías interinos exclusivamente para los Ayuntamientos que vean aumentada la afluencia de visitantes durante la época turística por sus especiales circunstancias. En ese caso, pueden convocar plazas de Policía en régimen de funcionario interino, por un período máximo de seis meses. Se adoptan, no obstante, determinadas cautelas y limitaciones a su actuación. Aunque lleven el uniforme reglamentario, no pueden llevar armas y tienen funciones limitadas, toda vez que no pueden instruir atestados por accidentes de circulación acaecidos dentro del núcleo urbano, ni proteger a autoridades, ni ordenar ni señalizar el tráfico. Tampoco pueden ejercer como Policía judicial. Se les exige superar unas mínimas pruebas selectivas, entre las cuales habrá, como mínimo, una prueba psicotécnica, una prueba física, una revisión médica y tendrán que seguir un curso de formación en la Escuela de Policía de Cataluña, de una duración de ciento veinte horas o de veinte días lectivos. El nombramiento debe contar con la correspondiente previsión de consignación presupuestaria, ser objeto de oferta de ocupación pública y la convocatoria debe publicarse en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña. Asimismo, su art. 23 regula las necesarias relaciones de colaboración entre los

Ayuntamientos limítrofes y la policía autonómica. En los casos de necesidad, se prevé específicamente que los Ayuntamientos puedan suscribir acuerdos de cooperación entre sus Policías, previa autorización del Consejero de Gobernación, y que se pueda solicitar el apoyo de la policía autonómica para servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva Policía local.

La mayoría de legislaciones autonómicas, sin embargo, no contiene una regulación específica del interinaje, lo que no evita que, por aplicación de las reglas generales del TREBEP, puedan nombrarse policías interinos. Todas ellas suelen prever también otras medidas alternativas para subvenir las necesidades puntuales de personal. Por ejemplo, en la *Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid*, define en su art. 36 a los policías locales como "funcionarios de carrera de los Ayuntamientos respectivos". Las necesidades temporales de personal o las eventuales situaciones especiales y extraordinarias que puedan producirse y que no requieran un aumento permanente de plantilla, suelen solucionarse a través de distintos mecanismos de colaboración entre los Ayuntamientos, incluso creando asociaciones de municipios para sumar los recursos que requiere la prestación eficaz y sostenimiento de los servicios de policía local. En la legislación madrileña, por ejemplo, los Ayuntamientos pueden suscribir acuerdos o convenios, previo informe de la Consejería competente, para que miembros de los Cuerpos de policía local de otro ayuntamiento actúen dentro de sus propios términos municipales, en régimen de comisión de servicios, por tiempo determinado, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que se fijen en ellos y bajo la superior jefatura de la persona titular de la alcaldía del municipio donde se realicen (art. 31).

Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra reconduce las necesidades temporales de personal a la figura del Auxiliar de Policía Local (art. 1 y art. 23). Lo define como el personal contratado temporalmente en régimen administrativo por las Entidades Locales de Navarra que dispongan de Policía Local para el apoyo del personal de la misma por causas de absentismo, la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas orgánicas o la atención de necesidades relacionadas con la seguridad pública cuando no sea suficiente el personal fijo para hacer frente a las mismas. Por providencia del TC de 17 de septiembre de 2019, no



obstante, se ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra esta ley y, en concreto, sobre estos preceptos.

Más completa es la regulación realizada en la última reforma llevada a cabo en el País Vasco. La propia exposición de motivos de la *Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco*, señala la necesidad de adoptar medidas diversas para dar respuesta jurídica a prácticas ya existentes. Reconoce el legislador que el nombramiento de funcionarios interinos para subvenir necesidades urgentes en las plantillas de los Cuerpos de Policía local es una realidad, máxime en los últimos años como consecuencia de limitaciones a la reposición de efectivos y a partir del año 2019 con el adelanto de su edad de jubilación. Prevé diversos mecanismos legales para subvenir necesidades urgentes no cubiertas por la plantilla en servicio en cada momento, desde la colaboración de la Ertzaintza o los mecanismos de cooperación intermunicipal, al nombramiento de funcionarios interinos para reforzar determinadas tareas de los cuerpos de policía como auxiliares.

Cuando se trata de nuevos nombramientos con carácter temporal, se preocupa especialmente por acotar los supuestos que los amparan con el fin, por una parte, de profesionalizar a estos funcionarios interinos y estabilizar plantillas y, por otra, de impedir la consolidación de soluciones transitorias. Para ello vincula la posibilidad de la cobertura de vacantes de la Policía local mediante nombramiento de funcionarios interinos exclusivamente al inicio del proceso de cobertura definitiva de la plaza. Por otra parte, contempla como medida excepcional y para regularizar las situaciones de hecho ya producidas, procesos de consolidación de empleo que posibiliten la cobertura en propiedad de plazas hoy cubiertas en interinidad.

Se han introducido, efectivamente, varios preceptos para posibilitar el nombramiento de policías interinos. Parece deducirse que su nombramiento se prevé con carácter excepcional y con numerosas cautelas porque el legislador se preocupa fundamentalmente de su formación y de su profesionalización. Se ofrecen varias vías alternativas para cubrir los puestos de trabajo de forma urgente y temporal en las diferentes categorías de los cuerpos de Policía local. Los Ayuntamientos pueden optar por recurrir a los mecanismos de cooperación intermunicipal previstos legalmente, a

los sistemas de colaboración con la policía autonómica o por nombrar interinos conforme a lo establecido en la legislación de función pública general, siempre que se garantice una formación básica del interino para el desempeño de su labor. Si se trata de cubrir vacantes de plantilla solo procederá el nombramiento si previamente se hubieran incluido estas vacantes en la oferta pública de empleo y se hubiera iniciado el proceso para su cobertura en propiedad o se hubiera solicitado a la Academia Vasca de Policía y Emergencias la encomienda de gestión de su selección. Dicha Academia puede formar bolsas de trabajo para el nombramiento de **funcionarios interinos como auxiliares de Policía local** o funcionarios de Policía local por quienes hayan superado cursos básicos específicos organizados por ella (art. 120). Si los Ayuntamientos no disponen de cuerpo de policía o si temporalmente tienen necesidades de personal porque sus efectivos no alcanzan a dar cobertura a la totalidad de los servicios de su competencia, pueden solicitar la asistencia de la Ertzaintza en aquellas funciones de naturaleza estrictamente policial que correspondan a los cuerpos de Policía local, así como en la ordenación y dirección de tráfico en las travesías urbanas.

En relación con ello, el nuevo artículo 117 bis, permite que los Ayuntamientos, cuando existan necesidades eventuales que así lo requieran, puedan nombrar funcionarios interinos con funciones de auxiliar de policía para complementar a la Policía local en el desempeño de las funciones comprendidas en los párrafos d) e i) del artículo 27.1 de su ley, así como la de colaborar con la Policía local en la ordenación del tráfico en casco urbano en municipios que no cuenten con agentes de movilidad<sup>22</sup>. Para el desempeño de sus funciones, los auxiliares de Policía local deberán vestir el uniforme correspondiente al Cuerpo de Policía local, sin placa-emblema, ni distintivo alguno en las hombreras, y haciendo constar su condición de auxiliar de policía visiblemente, tanto en la uniformidad como en el documento de acreditación profesional.

Semejante preocupación ha existido también en la legislación valenciana, que se ha fijado como uno de sus objetivos acabar con la inestabilidad laboral de un elevado

---

<sup>22</sup> Dichos apartados se refieren a las funciones de policía Administrativa en lo relativo a ordenanzas, bandos y demás disposiciones y actos municipales dentro de su ámbito de competencia, así como velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y protección del entorno en el ámbito de las competencias locales en dichas materias. El apartado i) se refiere a la cooperación en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

número de agentes de Policía Local en situación de interinidad. Una situación que trae causa, por un lado, de la necesidad de atender sin demora la prestación ordinaria del servicio y, por otro, de la imposibilidad de incluir las vacantes de modo regular en las ofertas de empleo público debido a las restricciones en la tasa de reposición de efectivos recogidas en las leyes de presupuestos anuales, con especial intensidad desde el año 2010. Por ello, la reforma llevada a cabo a través de la *Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana*, afronta directamente dos situaciones coyunturales que las policías valencianas deberán encarar en un breve espacio de tiempo. En primer lugar, un proceso de consolidación de los funcionarios interinos para acabar con la precarización laboral instaurada en la última década y con la finalidad también de eliminar de forma definitiva el personal interino en las plantillas de las policías locales valencianas. Y, en segundo lugar, mitigar los efectos que puede tener en este colectivo funcional la reciente regulación de su jubilación anticipada.

Su Disposición transitoria primera regula los procesos de consolidación de empleo de naturaleza estructural temporal. Habilitaba a los Ayuntamientos para que en estos últimos tres años, hasta el 2019, pudieran efectuar convocatorias tendentes a eliminar el empleo temporal de carácter estructural en sus cuerpos de Policía Local, en la categoría de agente, escala básica, mediante sistemas selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad y en los que serán objeto de valoración, entre otros, los servicios prestados y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. Mientras concluyen estos procesos, el personal interino que esté prestando el servicio no podrá portar armas de fuego, destinándose, en consecuencia, a servicios y funciones de policía administrativa, medio ambiente, tráfico y seguridad vial.

También se habilita a los Ayuntamientos valencianos, como una solución transitoria, para que durante el año 2018, puedan nombrar personal funcionario interino en sus cuerpos de policía local, con la categoría de agente, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 10.1.d del texto refundido del TREBEP y en el artículo 16.2.d de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana. Para ello, los Ayuntamientos podrán constituir bolsas de trabajo o hacer uso

de las que tuvieran válidamente constituidas en el momento de entrada en vigor de esta disposición transitoria, garantizando, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la selección de las personas aspirantes. En todo caso, los nombramientos de personal funcionario interino realizados al amparo de esta disposición transitoria finalizaron el 31 de diciembre de 2018. También en este caso se adoptan algunas cautelas para la mejor formación del interino y se establecen algunas limitaciones en cuanto al uso de armas. Así, una vez efectuada la selección del personal aspirante, y previamente a su nombramiento, los Ayuntamientos tienen que solicitar un informe a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, adjuntando la documentación acreditativa de la cobertura presupuestaria de los puestos, así como del cumplimiento de todos los requisitos necesarios por parte de las personas aspirantes<sup>23</sup>. También en este caso se insiste en que el personal interino no podrá llevar armas de fuego, y ejercerá sus funciones en materias de policía administrativa, medio ambiente, tráfico y seguridad vial (Disposición transitoria decimosegunda).

### **3. EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA NUEVA INTERPRETACIÓN LITERAL REALIZADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN SU SENTENCIA DE 14 DE JUNIO DE 2019 Y LOS IMPORTANTES PROBLEMAS PRÁCTICOS QUE PLANTEABA**

Ante este marco jurídico tan disperso y complejo no es extraño que hayan vuelto a resurgir estas dudas sobre la posibilidad de nombrar a funcionarios interinos y, en este caso, la postura del Tribunal Supremo se ha apartado claramente de la línea jurisprudencial que había apuntado veinte años antes.

***La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2019, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 828/2019, Recurso 922/2017***, se ha dictado ante la interposición de un recurso de casación planteado por el Ayuntamiento de Santurtzi y del Gobierno Vasco, respectivamente, contra la sentencia de apelación del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que había anulado el nombramiento de cuatro agentes de la Policía Local en régimen de interinidad para cubrir plazas

---

<sup>23</sup> DECRETO 180/2018, de 5 de octubre, del Consell, por el que se desarrolla la disposición transitoria primera de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.

vacantes, el Acuerdo de la Academia Vasca de Policía y Emergencias por el que se convocó un procedimiento de selección para la creación de una bolsa de agentes interinos y el Convenio de Colaboración suscrito entre el Consistorio y dicha Academia para efectuar los correspondientes nombramientos en régimen de interinidad<sup>24</sup>.

La sentencia apelada (STSJ del País Vasco de 15 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, núm. 622/2016) había anulado la sentencia de instancia al entender que, tras la reforma introducida en la redacción del art. 92.3 de la LBRL en el año 2013, se habría producido un desplazamiento de la normativa autonómica vasca que permitía el nombramiento de interinos. Había concluido que *"las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, en los que se incluyen las propias de los agentes de las policías municipales, han de ser, necesariamente, ejercidas por funcionarios de carrera, no interinos"*.

La STS supone un importante punto de inflexión respecto de la línea jurisprudencial que apuntó la STS de 12 de febrero de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictada en el recurso de casación en interés de la ley, en la que se estableció que, de conformidad con la normativa vigente en el momento, era conforme a derecho el nombramiento de funcionarios de la Policía Local en régimen de interinidad. En dicha Sentencia se fijó como doctrina legal que *"ante las situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales, y con el carácter temporal implícito en su propio concepto, pueden convocarse, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de policía local"*.

---

<sup>24</sup> También en esas mismas fechas se dictó otro pronunciamiento importante sobre esta misma materia. Me refiero a la STS de 18 de junio de 2019, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, núm. 848/2019 de 18 junio, dictada a propósito del caso de la policía local de Baleares. El recurso de casación se interpuso por la Administración balear contra la sentencia dictada el día 30 de noviembre de 2016 por el TSJ de las Islas Baleares, que estimaba el recurso planteado por la Asociación de Policías Interinos de Baleares frente al Decreto 28/2015, de 30 de abril, que aprobaba el reglamento marco de coordinación de su policía local. Este reglamento desarrollaba el artículo 41 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio, que se había aprobado unos meses antes de la Ley 17/2013 y permitía el nombramiento de los policías locales interinos. La antinomia de dicho precepto con el art. 92.3 de la LBRL fue resuelta por la Sala inaplicando el precepto legal balear. El TS anula dicha sentencia por considerar que infringe la doctrina constitucional respecto de la denominada "cláusula de prevalencia" establecida en el artículo 149.3 de la Constitución, que no puede utilizarse como criterio automático para la inaplicación de la norma legal autonómica, sino que ha de plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. La modificación de la normativa estatal básica de obligado acatamiento por las comunidades autónomas no provoca la derogación o desplazamiento del precepto legal autonómico anterior y contrario a esa nueva normativa básica, sino que provoca su "inconstitucionalidad sobrevenida", por lo que no puede un órgano de la jurisdicción ordinaria inaplicar, por su propia y exclusiva autoridad, esa norma de rango legal. La depuración del ordenamiento legal corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia erga omnes, la inconstitucionalidad de las leyes.



En el caso que analiza veinte años después el Tribunal Supremo, los recurrentes en casación, con buen criterio, señalaban que el TREBEP no contiene limitación o prohibición al ejercicio de funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas a cargo de funcionarios interinos, sino que la reserva se circunscribe literalmente a los "funcionarios públicos", en cuyo ámbito se incluyen también los funcionarios interinos. Así delimitado el conflicto, el interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia se concreta en determinar si, dada la redacción de los artículos 3.2, 9.2 y 10 del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (coincidentes con los mismos artículos del TREBEP), y del artículo 92.3 de la Ley de Bases de Régimen local en su redacción dada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, resulta o no ajustado a derecho el nombramiento de agentes de la Policía Local en régimen de interinidad para la cobertura de plazas vacantes. Si bien es cierto que el TREBEP, a la hora de regular a los funcionarios interinos, no establece para ellos ninguna limitación o prohibición para que puedan ejercer funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas, la Sala tiene en cuenta el nuevo sistema de fuentes para el personal de la Administración Local y la remisión directa que contiene a la legislación local con preferencia sobre las demás. El art. 92.1 de dicha Ley, efectivamente, dispone que los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en la legislación básica de régimen local, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, los policías locales se someterían, con preferencia, al régimen especial previsto en la legislación básica de régimen local. Y este régimen especial vendría a limitar considerablemente el concepto de funcionario interino, al reservar las funciones que implican ejercicio de autoridad exclusivamente a los empleados que tengan la condición de funcionario de carrera.

Planteado así el debate, la Sala analiza la naturaleza de las funciones que realizan los policías locales. Según la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, los Cuerpos de la Policía Local son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, que tienen la consideración de fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 2 y art. 51 de dicha Ley). En el ejercicio de sus funciones

tienen a todos los efectos legales el carácter de "agentes de autoridad" (art. 7 de la Ley Orgánica 2/1986). Dado que los policías locales realizan funciones que implican ejercicio de autoridad, estarían incluidos dentro del ámbito de la reserva funcional que, con carácter básico, establece el art. 9.2 del TREBEP, en relación con lo dispuesto en el art. 92.3 de la LBRL y el art. 132 del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*<sup>25</sup>, lo que supondría un desplazamiento de la legislación vasca.

Efectivamente, según la nueva redacción del art. 92.3 de la LBRL, introducida por la Ley 27/2013, "**Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local** el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a **funcionarios de carrera**, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función". La literalidad del precepto incluye alguna novedad que es tenida en cuenta por la Sala, toda vez que el antiguo artículo 92.2 de la LBRL en su redacción originaria, básicamente con el mismo contenido, establecía la reserva de estas funciones "exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional", con lo que no se excluía al funcionario interino.

Esta redacción del artículo 92.2 fue sustituida en el año 2013 por la redacción del artículo 92.3 que ya no se refiere al "personal sujeto al estatuto funcional", sino al "funcionario de carrera", que sería la única categoría de empleados públicos habilitada para ejercer funciones que conlleven autoridad.

---

<sup>25</sup> Según dicho precepto, corresponde a los *funcionarios de carrera* el desempeño de los puestos de trabajo que tengan atribuidas las funciones señaladas en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, así como las que en su desarrollo y en orden a la clasificación de puestos, se determinen en las normas estatales sobre confección de las relaciones de puestos de trabajo y descripción de puestos de trabajo-tipo.

A partir de la propia literalidad de la nueva redacción del art. 92.3 LBRL se deduciría la intención del legislador de conferir una "mayor restricción" a la reserva funcionarial, lo que justificaría el cambio de criterio respecto del sostenido en la STS de 12 de febrero de 1999, dictada en casación en interés de ley. En consecuencia, **"tras la modificación del art.92.3 LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de la Policía Local en régimen de interinidad, dada la regulación especial de la norma frente al carácter general sentado en el apartado 1 con remisión al EBEP"**. En definitiva, pues, **"las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, en los que se incluyen las propias de los agentes de las Policías Municipales, han de ser, necesariamente, ejercidas por funcionarios de carrera, no interinos"**.

El problema que planteaba la interpretación tan literal del precepto no era baladí. Suponía que, no sólo no se podrían nombrar policías locales en régimen de interinidad, sino que tampoco podrían nombrarse interinos para ejercer funciones que implicaran directa o indirectamente el ejercicio de potestades públicas o salvaguarda de los intereses generales o para realizar funciones que requirieran una especialidad objetividad o independencia. Pensemos, por ejemplo, en lo que sucedería con el ejercicio de las funciones públicas más específicas y relevantes de la Administración local como son las de secretaría, tesorería e intervención, a las que se refiere el art. 92.bis, en la redacción dada por la misma Ley 27/2013.

La interpretación tan precisa, escueta y plana realizada por la Sala no se basaba en el "ejercicio de autoridad", sino exclusivamente en la literalidad de la mención "funcionario de carrera", luego afectaba a toda la categoría de funcionarios interinos de la Administración local, para quienes se establecía un peculiar sistema de fuentes que se apartaba de las categorías elementales de empleados públicos establecidas por el legislador básico estatutario.

Como ha señalado Jiménez Asensio, aunque no lo dice la sentencia, porque no es el asunto del que se estaba conociendo, es lo que se deduce de su "línea argumental", lo que supone que la "figura del funcionario interino está, según esta doctrina

jurisprudencial, tocada de muerte en el ámbito local de gobierno<sup>26</sup>. Hubiera supuesto la desaparición de la figura del funcionario interino en la Administración Local, obligando a que todos los puestos de trabajo relacionados con las funciones públicas más importantes de la Administración fueran ocupados únicamente por funcionarios de carrera. Este planteamiento implicaba gravísimos problemas prácticos. ¿Cómo resolver los problemas temporales y urgentes causados por plazas vacantes o picos temporales de trabajo? ¿Qué ocurriría con el elevadísimo número de interinos que ya se encontraban prestando servicios en la Administración local? Faltando una pata de empleados públicos, el sistema funcional, en su conjunto, quedaba completamente cojo y falto de coherencia.

Además de los importantes problemas prácticos que se suscitaban exclusivamente en el ámbito local, se producía una ruptura de la filosofía inspiradora del modelo. El modelo de empleo público quedaba roto, tanto interna como externamente. Internamente porque desaparecía una categoría de empleados públicos. Externamente, porque la ruptura afecta exclusivamente a la Administración local. El modelo permanecía inalterado para la Administración autonómica y la Administración General del Estado puesto que en esos ámbitos no resultaba aplicable el art. 92.3 de la LBRL. Mientras que en el ámbito autonómico y estatal no planteaba ningún problema que los interinos realizaran funciones de autoridad, esta posibilidad se vetaba por completo para el mundo local. Para el resto de Administraciones públicas se seguiría aplicando la literalidad de los preceptos del TREBEP, cuyo art. 9 habla, en general, de "funcionarios" cuando establece la reserva y cuyo art. 10 no establece ninguna limitación o prohibición para los "funcionarios interinos", sino que se limita a definirlos como aquéllos que desempeñan las funciones propias de los funcionarios de carrera ante casos de necesidad y urgencia.

En fin, como se ha dicho, esta sentencia suponía un punto de inflexión y se alejaba de una interpretación sistemática, armónica y coherente de todo nuestro ordenamiento funcional. La interpretación literal del precepto citado "conducía al absurdo de

---

<sup>26</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "Una interpretación supremamente "literal" (La STS 828/2019, sobre Policías Locales interinos: consecuencias más allá del problema analizado)", Blog *Hay Derecho*, 28 julio, 2019, disponible en <https://hayderecho.expansion.com/2019/07/28/una-interpretacion-supremamente-literal-la-sts-828-2019-sobre-policias-locales-interinos-consecuencias-mas-alla-del-problema-analizado/>

prohibir de facto la figura del funcionario interino solo en la Administración Local, que sería así un poder público territorial de peor condición<sup>27</sup>.

#### **4. LA SOLUCIÓN A TRAVÉS DE LA SENTENCIA INTERPRETATIVA E INTEGRADORA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO FUNCIONARIAL DICTADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019**

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 106/2019, de 19 de septiembre, ha zanjado la cuestión relativa a la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan nombrar policías locales interinos para ejercer funciones de autoridad. Para ello ha realizado una interpretación armónica y sistemática de la legislación básica de régimen local con la legislación básica funcionarial.

Ha desestimado la cuestión de inconstitucionalidad que trae causa última en el recurso interpuesto por el Sindicato Profesional de Policías Municipales de España (SPPME) contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Llubí por la que se aprobaban las bases específicas de la convocatoria para constituir una bolsa extraordinaria de aspirantes para proveer, como funcionarios interinos, plazas vacantes de Policía Local. El asunto llegó al Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, que decidió plantear una cuestión de inconstitucionalidad por la contradicción que se producía entre dos preceptos legales autonómicos que permitían a los Ayuntamientos crear bolsas de trabajo para el nombramiento de policías interinos y la nueva redacción del art. 92.3 de la LBRL, que literalmente reserva las funciones de autoridad a los funcionarios de carrera<sup>28</sup>.

En su análisis, también reconoce expresamente el Tribunal que las funciones que realizan los policías locales son funciones de autoridad; que ese conjunto normativo que prohíbe el nombramiento de funcionarios interinos para el ejercicio de las funciones de policía local, tienen el carácter material y formalmente básico (STC

---

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> La contradicción se produce con la Disposición transitoria segunda del Decreto-ley 1/2017, de 13 de enero, del Gobierno balear, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balear; y el art. 41 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares.



236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5) y que, efectivamente, se produce una contradicción entre las normas básicas estatales sobre el régimen jurídico de la Administración local y sus empleados públicos con las dos normas autonómicas de cuya constitucionalidad se duda. Ahora bien, hace una interpretación sistemática y armónica del art. 92.3 de la LBRL para concluir que la contradicción entre esta norma estatal de contraste y las disposiciones autonómicas cuestionadas no es efectiva e insalvable por vía interpretativa.

El debate jurídico-constitucional queda planteado en los siguientes términos: si este precepto se interpreta como una reserva absoluta de determinadas funciones a los funcionarios "de carrera", con exclusión de los interinos, la norma autonómica cuestionada será inconstitucional, pues regula un procedimiento de selección de funcionarios interinos para el ejercicio de una de estas funciones reservadas, en concreto "funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad". Así ha definido las funciones de la policía local la doctrina constitucional (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 4, y 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 3), y así resulta también del Derecho positivo, a la vista de las funciones que tienen legalmente asignadas (art. 53 LOFCS) y del art. 7.1 de esta ley, que dice que, en el ejercicio de dichas funciones, "tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad". Por el contrario, si el art. 92.3 LBRL se interpreta como una reserva de esas funciones públicas, entre las que encajan las de la policía local, simplemente a los funcionarios, sin excluir a los interinos, los preceptos autonómicos serán constitucionales.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, a diferencia de la interpretación exclusivamente literal que había realizado el Tribunal Supremo en el mes de junio, adopta una perspectiva sistemática de los preceptos señalados y, de modo especial, de lo dispuesto en el art. 9.2 del actual TREBEP, que establece una reserva de funciones a los "funcionarios públicos", sin más y a diferencia de la mención explícita de los "funcionarios de carrera" que realiza el primer párrafo de dicho precepto. Es ello lo que permite que otra clase de funcionarios, los interinos, puedan ejercer esas funciones reservadas, de conformidad con el art. 10.1 TREBEP, que dice: "Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de **funciones propias de funcionarios de carrera**, cuando se dé alguna circunstancia como la existencia de plazas vacantes que

no puedan cubrirse por funcionarios de carrera, la sustitución transitoria de sus titulares, la ejecución de programas de carácter temporal y el exceso o acumulación de tareas igualmente puntual.

Todo ello le lleva a concluir que en la interpretación del art. 92 LBRL a los efectos de este proceso constitucional, debe tenerse presente que, en el seno de la LBRL, la expresión "funcionarios de carrera" se utiliza como equivalente a la de funcionario público, sin exclusión de los interinos. Así resulta del art. 89, que abre su Título VII dedicado al "Personal al servicio de las Entidades locales", y que no ha sido modificado ni por el EBEP de 2007 ni por la Ley 27/2013, que dice: "El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial". Y también de la rúbrica del Capítulo II de ese Título, en que se inserta este art. 92 es "Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera". Ninguna de estas referencias específicas a los funcionarios "de carrera" ha sido interpretada nunca, desde la entrada en vigor de la LBRL en 1985, como una expresa prohibición de nombramiento de funcionarios interinos en la Administración local. Al contrario, esta clase de personal ha seguido existiendo. A mayor abundamiento, la amplitud de las funciones reservadas en este art. 92 a los "funcionarios de carrera", que incluye no solo las señaladas en el art. 9.2 TREBEP, sino en general todas aquellas que lo precisen "para la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función" (art. 9.2.3 in fine), implicaría que una interpretación del mismo como norma prohibitiva del nombramiento de funcionarios interinos para todas esas funciones reservadas impediría no solo el nombramiento de funcionarios interinos para los cuerpos de policía local, sino en general para cualquier cuerpo o escala de las entidades que integran la Administración local, aunque esos cuerpos no ejerzan funciones de las estrictamente reservadas a funcionarios en el art. 9.2 TREBEP.

En su argumentación, tiene en cuenta también las circunstancias en que se gestó el precepto, toda vez que la reforma de 2013 no hace ninguna reflexión al respecto en su exposición de motivos ni se introdujo ninguna enmienda parlamentaria que pudiera arrojar algo de luz sobre la intención del legislador con este cambio. Si la intención del legislador hubiera sido la de establecer esa importante restricción, entiende el Tribunal que la norma debería haber sido más clara y explícita, pues una reforma de tanta

importancia y trascendencia para el funcionamiento ordinario de los entes que integran la Administración local (municipios, provincias e islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios) debería haber venido precedida de informes, de un amplio debate en la tramitación parlamentaria del proyecto y del establecimiento de algún tipo de disposición de carácter transitorio para cubrir las vacantes que pudieran producirse o, en su caso, para regularizar el régimen al que quedarían sometidos los miles de policías locales que existen en nuestras Administraciones Públicas.

En definitiva, pues, la Sentencia realiza una interpretación que permite salvar la constitucionalidad de los preceptos autonómicos y, en consecuencia, considera que es ajustado a Derecho el nombramiento de policías locales en régimen de interinidad.

#### **IV. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La sentencia interpretativa dictada por el Tribunal Constitucional ha permitido introducir algo de luz y sosiego en esta compleja y cambiante materia. No obstante, debería ser el legislador básico estatal, preferiblemente el del régimen local, quien introdujera alguna previsión mínima y explícita en el marco de la ley sobre la posibilidad de nombramiento de policías locales interinos. Razones de seguridad jurídica así lo exigen y evitarían el importante grado de dispersión normativa que existe en la actualidad en las distintas Comunidades Autónomas y que van desde aquellas que prevén explícitamente esta posibilidad y, además, las regulan con importantes cautelas, hasta aquellas otras que no dicen nada al respecto o que expresamente prohíben esta figura, tal como sucede con la última legislación de coordinación de las Policías Locales de la región de Murcia o la de Castilla-La Mancha.

Ahora bien, dadas las importantes funciones de autoridad que realizan, el uso de armas, la formación especial que requiere este tipo de empleados públicos y, sobre todo, dados los exigentes principios a los que han de someter toda su actividad, deberían ser los funcionarios de carrera los que ocuparan los puestos de policía local en los distintos Ayuntamientos. A mi juicio, ésta debería ser la regla general y, el interinaje, la excepción.

La interinidad en estos Cuerpos debería ser una excepción, utilizada únicamente cuando no se pueda recurrir a otros mecanismos de colaboración directa con los municipios limítrofes o, en su caso, con la propia policía autonómica en las Comunidades en las que exista. La comisión de servicios, en estos supuestos, se muestra como una figura más garantista de la profesionalización del funcionario para subvenir necesidades urgentes y temporales de personal.

Desde esta perspectiva, sería razonable acotar expresamente la interinidad a los supuestos de plazas vacantes durante los procesos selectivos y con limitaciones importantes, tanto en lo referente al uso de armas y ejercicio de funciones, como en lo relativo a la necesidad de que realicen algún tipo de formación previa antes de su nombramiento. El ejercicio de sus funciones en materia de seguridad pública exigiría acreditar un mínimo grado de profesionalización.

A mi juicio, habría que repensar con calma el resto de supuestos que habilitan para el nombramiento de interinos en la función pública. La posibilidad de nombrar policías interinos para la realización de programas de carácter temporal habría que replanteársela seriamente, sobre todo si tenemos en cuenta que esta opción puede prorrogarse hasta cuatro años. La sustitución de funcionarios y el exceso o acumulación de tareas, tal vez deberían reconducirse a otras fórmulas que resultan más garantistas para el ejercicio de las funciones de autoridad, tal como la comisión de servicios o los convenios de colaboración con otros Ayuntamientos limítrofes o con la policía autonómica, en caso de existir. Las soluciones apuntadas por el legislador catalán o el vasco bien podrían servir de modelo para orientar eventuales reformas autonómicas.