

Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Los Responsables Federales de la Seguridad Pública de la Federación de Servicios Públicos de UGT y la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO, les trasladamos en nombre de ambas organizaciones, y de acuerdo con lo establecido en las normas de funcionamiento del Parlamento, una propuesta de reforma relativa a situación de los agentes locales, que forman parte de los cuerpos de las policías locales en el estado, en lo que se refiere a su condición de funcionarios interinos pertenecientes a diferentes administraciones locales.

Exposición de motivos.

I

El carácter permanente de la relación estatutaria de los funcionarios policiales deriva de las importantes funciones encomendadas por nuestra Constitución a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, configurándose como una auténtica característica del servicio profesional policial.

Las líneas marcadas por el Consejo de Europa, en su «Declaración» sobre la policía, y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley», establecen entre sus principios básicos de actuación, y uno de sus ejes, el servicio permanente a la Comunidad, recogido incluso como un objetivo a conseguir en el propio preámbulo de la Ley Orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siendo desarrollado dentro del principio de relaciones con la comunidad. La consideración de este especial servicio y dedicación, se refuerza y complementa con el obligado cumplimiento del principio básico de actuación, “dedicación profesional”, que señala que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana”.

En este sentido, la mayoría de las administraciones, conscientes de la importante necesidad de regular una relación permanente de servicios para los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, tienen contemplada como regulación estatutaria propia, la condición de funcionarios de carrera de sus integrantes, como una nota identificadora del importante servicio que prestan a nuestra sociedad. Dentro de este marco normativo, las normativas específicas de los respectivos cuerpos de seguridad han optado por configurar y actualizar esta situación de una manera nítida y clara, así la propia Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, señala en el artículo dos que “los funcionarios de carrera de la Policía Nacional recibirán la denominación genérica de Policías Nacionales”, y en igual sentido, se manifiestan la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra en su artículo 17, “los miembros del Cuerpo de «Mossos de Esquadra» son funcionarios de carrera de la Generalidad”, donde incluso y a pesar de su carácter militar, el artículo tres de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil señala que “son guardias civiles los 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” .

II

Actualmente, la normativa general de función pública estatutaria señala que este carácter permanente funcional es únicamente otorgado a los funcionarios de carrera, según el artículo 9 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, “son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente”, donde especifica que serán los funcionarios públicos, los únicos habilitados para 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 del Estado y de las Administraciones Públicas, permitiendo que otro tipo de funcionarios, como los interinos, englobados dentro de la condición de funcionario público del estatuto básico, puedan desempeñar estas funciones.

Sin duda, la falta de concreción en este aspecto por parte de la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad unida a la redacción dada por el estatuto básico del empleado público y la ley reguladora de bases de régimen local junto con el resto de normativa local aplicable, ha llevado a regulaciones estatutarias distintas por parte de las Comunidades Autónomas, especialmente, en lo referido a las policías locales, derivando en que recientemente tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional, en sentencias contradictorias, interpretasen la aplicación de nuestra actual normativa. En este sentido, la STC 106/2019 de 19 de septiembre de 2019 (FJ2), respecto a la constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos relativos al nombramiento de funcionarios interinos para el desempeño de funciones de policía local, interpretaba que “esta referencia a los «funcionarios públicos» del apartado segundo es la que permite que otra clase de funcionarios, los interinos, puedan ejercer esas funciones reservadas, de conformidad con el art. 10.1 TRLEEP”, frente a la Sentencia del Tribunal Supremo nº 828/2019 de 14 de junio de 2019, que se inclinaba por interpretar que “la modificación operada por la Ley 4/2013 en el art. 92.3 de la LBRL limita a los “funcionarios de carrera” el ejercicio de funciones de policía local”.

Ante la situación de desconcierto y confusión que han generado dichas sentencias en los cuerpos policiales, se abre de nuevo la puerta a la cobertura de funcionarios interinos en los cuerpos de policía local, que hasta el momento solo se estaba dando en algunas comunidades autónomas (Comunidad Valenciana, Asturias, La Rioja, Cataluña, Illes Balears y Euskadi), generando una clara inseguridad jurídica, tanto para los agentes como para los ciudadanos a los que prestan sus servicios, sin olvidar que esta temporalidad se está prolongando en el tiempo, ya que algunos agentes soportan esta situación de interinidad desde hace diez o incluso quince años, elevando la tasa de temporalidad en dicha administraciones, en un servicio básico y tan necesario para nuestra sociedad como el policial.

III

En el ámbito de la administración local, el Tribunal Constitucional en su STC nº 175/2011, de 8 de noviembre de 2011 (FJ 4) , ya señalaba que “la policía local no solo tiene naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad integrada por funcionarios al servicio de la Administración local sino también 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 art.172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local)”. En este sentido, el ejercicio de dichas funciones públicas

como agentes de la autoridad, determinadas en la propia Ley Orgánica 2/86 y en el resto del derecho positivo, tienen unas importantes connotaciones personales que muy especialmente recaen sobre los funcionarios interinos, por cuanto en cualquier momento pueden cesar en las mismas y verse coaccionados a la hora de llevarlas a cabo, al tener la incertidumbre de que su continuidad laboral no dependa estrictamente del perfecto cumplimiento de sus funciones y los principios básicos de actuación policial y si de otros factores políticos o administrativos que pueden conminar los mismos.

La formación y actualización policial constituye una herramienta imprescindible para el cumplimiento de las funciones policiales, tal es así, que la propia Ley Orgánica 2/86 de fuerzas y cuerpos de seguridad manifiesta dentro de las disposiciones estatutarias comunes (artículo seis) que la formación y perfeccionamiento de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ajustarán a los criterios de profesionalidad y permanencia, donde evidentemente este criterio de “permanencia” entra en contradicción y no se ajusta en modo alguno a la situación estatutaria de los funcionarios interinos de policía local, que además quedan privados de una adecuada promoción profesional y discriminados en la adscripción de puestos de servicio, donde la antigüedad resulta un criterio esencial de adjudicación. Esta cuestión, si cabe se ahonda más, teniendo en cuenta que estos funcionarios interinos no reciben una formación de ingreso en igualdad de condiciones a los funcionarios de carrera y tampoco gozan en la mayoría de los casos de una formación continua, lo cual incide directamente sobre el servicio que se presta al ciudadano, receptor y usuario final del servicio de policía local, donde deben primar los criterios de profesionalidad y eficacia, atribuyendo especial relevancia a la formación continua de los funcionarios y a la promoción profesional de los mismos.

En relación con el régimen disciplinario aplicable, la disposición final sexta de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, establece que “la presente Ley Orgánica se aplicará a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, equiparando estatutariamente a nivel disciplinario a las policías locales con los funcionarios de carrera de la policía nacional, contradiciendo este aspecto la posibilidad de incorporar funcionarios interinos a la policía local que actualmente conserva nuestra normativa.

En el mismo sentido, la entrada en vigor de la jubilación anticipada de los policías locales mediante el Real Decreto 1449/2019 de 14 de diciembre y su posterior desarrollo, volvió a excluir a los funcionarios interinos de su aplicación, cuando señalaba como ámbito subjetivo de aplicación estatal únicamente “a los funcionarios de carrera, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social”, volviendo a poner encima de la mesa la necesidad de armonizar un marco estatutario común como funcionarios de carrera. Al hilo de la cuestión, resulta especialmente destacable que hasta que el funcionario interino adquiriera la plaza de funcionario de carrera no le será reconocida toda su vida laboral como policía local, constituyendo un claro agravio comparativo.

Respecto al porte de armas por parte de los funcionarios interinos de la policía local, la interpretación existente por parte de los Tribunales de Justicia se inclina nuevamente por excluirles del porte de armas, atribuyéndolo en exclusiva a los funcionarios de carrera, siguiendo el criterio seguido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, así entre otras lo manifiesta recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en su sentencia nº 593/2019 de fecha 11 de marzo de 2019 (FJ 4) cuando señala que “no se cuestiona la licencia de Armas a la que es acreedora la Policía de las Entidades Locales,

sino el título funcional para ello, es decir para portar armas, que lo reserva a los funcionarios de carrera exclusivamente, con independencia, en su caso del nombramiento de interinos”, haciendo alusión en la misma a criterios interpretativos similares por parte de otros Tribunales Superiores de Justicia de nuestro país. Esta exclusión del porte de armas de los funcionarios interinos, colisiona con la propia definición de los cuerpos de policía local que aporta la ley orgánica 2/86, cuando en su artículo 52 señala que “son Institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada”, y por lo tanto, sus miembros deben portar armas, a tenor de la propia concepción del instituto del que forman parte, siendo esencial dentro de la coacción jurídica que ejercen, de tal suerte, que no se puede admitir que la interinidad de su relación estatutaria impida prestar el servicio con todas las garantías y no ejercer la totalidad de las funciones que la ley asigna a estos cuerpos policiales. Esta exclusión se aviva más si tenemos en cuenta la especial situación de riesgo de alerta por amenaza antiterrorista, donde los cuerpos de policía local forman parte de los operativos de prevención en conjunción con el resto de las fuerzas y cuerpos de seguridad, participando activamente al objeto de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos.

Asimismo, existe una disparidad de criterios existentes en el ámbito municipal a la hora de considerar y establecer el régimen estatutario de la policía local por parte de las Comunidades Autónomas, que por otra parte, constitucionalmente tienen atribuida la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, lo cual llevan a cabo a través de normas marco de obligado cumplimiento, donde muchas permiten actualmente la posibilidad de la incorporación de funcionarios interinos a los cuerpos de policía local mientras otras lo prohíben expresamente, incentivando la necesidad de un marco estatutario común en todo el estado, que configure y armonice la figura del policía local como funcionario de carrera.

IV

El artículo 104.2 de nuestra Constitución establece una reserva de Ley Orgánica respecto a la regulación de los estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, llevándose fundamentalmente a cabo a través de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde en su artículo dos, atribuye a la policía local la condición de fuerza y cuerpo de seguridad, sin que quepa duda de tal condición.

Precisamente, es el preámbulo de la Ley Orgánica 2/86 quien más circunscribe el objetivo y las intenciones del legislador, cuando señala que “el objetivo principal de la Ley se centra en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales”, siendo precisamente la principal vía de adecuación del régimen estatutario policial, en un país tan diverso como el nuestro.

Por todo lo expuesto, se hace necesaria una armonización del estatuto policial que dote de seguridad jurídica al servicio permanente y esencial que prestan a la comunidad estos funcionarios, teniendo en cuenta que debe regir uniformemente para todos los policías locales, a través de la norma que principalmente tiene atribuida constitucionalmente tal posibilidad, conforme al artículo 104.2 de nuestra Carta Magna, la Ley Orgánica 2/86, de 13 de Marzo, y de esta forma evitar discrepancias como las vividas entre los dos altos tribunales y garantizar el cumplimiento del espíritu y objetivos del carácter permanente del servicio policial.

Por todo ello, proponemos la modificación normativa siguiente:

Modificar el artículo 52 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con la siguiente redacción:

“1. Los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, **estando integrados únicamente por funcionarios de carrera**, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley, con adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”.

Introducir una nueva disposición transitoria, con la siguiente redacción:

“1. Los municipios que cuenten con cuerpo de policía local dispondrán, a partir del 01 de enero de 2020, de un período de tres años para efectuar las oportunas convocatorias tendentes a eliminar la interinidad en sus cuerpos de Policía Local, 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 en la fase de concurso, entre otros, los servicios prestados y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. A tal fin articularán los correspondientes procesos selectivos de consolidación y estabilización de empleo, en los términos previstos en la Ley de presupuestos generales del Estado, en la normativa autonómica y en la legislación básica de función pública.

2. Hasta la culminación del proceso recogido en el apartado anterior, los funcionarios interinos que estén prestando servicio no podrán portar armas de fuego, destinándose, en consecuencia, a servicios y funciones que no requieran el uso del arma de fuego.

3. En virtud del artículo 39 de la presente ley, las Comunidades Autónomas deberán garantizar el desarrollo de estos procedimientos a través de sus normas marco”.