



ANTECEDENTES

PRIMERO. La Dirección General de Administración Local elaboró, en fecha indeterminada, el borrador del proyecto de Decreto por el que se aprueban las Bases Generales por las que han de regirse los concursos de méritos para la movilidad en los Cuerpos de la Policía Local de la Región presentándolo, seguidamente, a la Comisión de Coordinación de Policías Locales en la sesión celebrada el 26 de octubre de 2000, según el Informe del titular de la Dirección General de fecha 28 de febrero de 2001.

SEGUNDO. Otorgado un trámite de audiencia del proyecto a los 45 municipios de la Región, Sindicatos, Federación de Municipios y Asociación de Jefes de Policía Local, presentaron alegaciones los Ayuntamientos de Fuente Alamo, Abarán, Alhama de Murcia y Murcia, el Sargento-Jefe de la Policía Local de Cehegín, así como la Federación Sindical de Administración Pública de CC.OO y la Federación de Servicios Públicos de la UGT, según certificación de la Jefa de Servicio de Coordinación de Policías Locales de 28 de febrero de 2001.

Dichas alegaciones, según el informe del titular del centro directivo correspondiente sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, de 28 de febrero de 2001, «han sido analizadas y debatidas en la comisión de trabajo para el desarrollo reglamentario de la Ley 4/1998, integrada por representantes de los municipios y sindicatos, y funcionarios de la Dirección General, quedando ultimado el proyecto tras la celebración de cuatro reuniones, en las que se ha alcanzado consenso en la mayor parte de la disposición».

Asimismo figuran en el expediente tanto la certificación del acuerdo de la Comisión de Coordinación de Policías Locales, de 20 de febrero de 2001, que, por mayoría, informó favorablemente el proyecto de Decreto, como un informe económico de 28 de febrero de 2001, señalando que dicha norma no implica gasto para la Administración regional.

TERCERO. Remitido el Proyecto de Decreto, acompañado del expediente administrativo, para su ulterior tramitación por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, se recaba el informe del Servicio Jurídico de dicha Consejería que es emitido en fecha 12 de marzo de 2001, con las siguientes observaciones: 1) ha de completarse el artículo segundo del Proyecto recogiendo que los anuncios de convocatorias de los concursos han de publicarse también en el B.O.E., para su adecuación a lo establecido en el artículo 97 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; 2) la prohibición de concursar -establecida en la Base Primera, 1.3 para los funcionarios que se encuentren en segunda actividad- puede acarrear situaciones discriminatorias teniendo en cuenta que el funcionario puede reincorporarse a la primera actividad (artículo 34.6 de Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de Policías Locales).

Tales observaciones son objeto de estudio por parte del Servicio de Coordinación de Policías Locales que emite un informe el 23 de marzo de 2001, proponiendo la estimación de la primera y desestimación de la segunda por los motivos allí esgrimidos.

CUARTO. Recabado el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, éste se emite el 30 de mayo de 2001 en sentido favorable al texto, si bien realiza una serie de observaciones

atinentes al título del Proyecto; a los apartados 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3 y 1.2 de la Base Primera; apartados 2.3 y 2.6 de la Base Segunda; apartados 3.1 y 3.2 de la Base Tercera; y apartados 5.2 y 5.3 de la Base Quinta. Las citadas observaciones son estudiadas en el informe del Servicio de Coordinación de las Policías Locales de 13 de junio de 2001, proponiendo la estimación parcial de las mismas por las razones allí indicadas.

QUINTO. Con fecha de registro de entrada de 20 de junio de 2001, se ha recabado el preceptivo dictamen del Consejo Jurídico sobre el Proyecto de Decreto, al que se acompaña el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter de este Dictamen.

El expediente sometido a consulta versa sobre un Proyecto de Decreto que desarrolla las previsiones de la Ley 4/1998, en relación con la movilidad de los Cuerpos de Policía Local (artículo 27.1), por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA. Procedimiento de elaboración.

La tramitación del Proyecto de Decreto se ha ajustado a los trámites previstos en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, y a la Ley 4/1998, por cuanto:

1) Durante el procedimiento se ha otorgado audiencia individualizada a los Ayuntamientos, y organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

2) Se ha recabado el informe preceptivo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.1,a) de la Ley 4/1998.

3) Consta el informe del titular de la Secretaría General de 14 de junio de 2001.

En cuanto a la documentación obrante en el expediente, aun cuando no figuran las actas de la comisión de trabajo en las que se analizaron las alegaciones presentadas, lo que hubiera permitido conocer las motivaciones de las soluciones normativas adoptadas, ha quedado acreditado en el mismo la agregación sucesiva de los trámites que lo integran, si bien este Consejo recomienda a la Consejería consultante el foliado del expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2,c) del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

TERCERA. Cuestiones competenciales y habilitación legislativa.

En ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales (artículo 11.6 del Estatuto de Autonomía), en los términos que establece la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 39), la Ley 4/1998 incluye, entre las funciones de coordinación de la Administración regional, el establecimiento de los criterios para la promoción y movilidad de los miembros de los Cuerpos de Policía Local, atribuyendo la competencia para su aprobación al Consejo de Gobierno (artículo 13.1,e) en relación con el 28.1 de la Ley 4/1998).

Por tanto, el presente Proyecto (que reviste la forma de Decreto por exigencia de lo dispuesto en el artículo 58.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero) se encuentra habilitado por la Ley 4/1998 para desarrollar su contenido, habiéndose estructurado de la siguiente manera: se compone de dos artículos (el primero, delimita el objeto del mismo, consistente en la aprobación de las Bases Generales que han de regir los concursos de méritos que convoquen los Ayuntamientos que se insertan en el Anexo; el segundo establece los requisitos mínimos de las convocatorias

específicas que aprueben las Corporaciones Locales); una Disposición Transitoria que especifica su aplicación a los procedimientos de movilidad iniciados con anterioridad, siempre y cuando las convocatorias no hayan sido publicadas en el BORM; y dos Disposiciones Finales sobre la habilitación al Consejero para aprobar determinados modelos normalizados y la entrada en vigor, respectivamente, completan la regulación.

Procederemos seguidamente al examen de los requisitos sustantivos que contiene la Ley regional y a los que ha de ajustarse su desarrollo reglamentario.

1. Destacamos, en primer lugar, el artículo 28.1: »*la movilidad se llevará a cabo mediante concurso de méritos entre los miembros de los Cuerpos de la Policía Local de los otros municipios de la Región que pertenezcan a la misma categoría, que tengan un mínimo de antigüedad de cuatro años en la categoría exigida y que posean la titulación correspondiente...».*

Dichos requisitos de participación vienen recogidos en el apartado 1.1.2 y 1.1.3 de la Base Primera (Anexo).

2. El artículo 28.2 de la Ley 4/1998 establece que los Ayuntamientos reservarán un veinte por ciento de las plazas vacantes de Agentes para miembros de otros Cuerpos de Policía Local de la Región de Murcia. Asimismo, el artículo 28.3 de la Ley señala que las plazas que resulten vacantes en los procesos selectivos para acceso a las categorías de Cabo, Sargento y Oficial mediante promoción interna, serán ofrecidas por movilidad antes de proceder a la convocatoria libre, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27.1 cuando les corresponda la Jefatura del Cuerpo.

Ambos preceptos de la Ley, que no requieren ser reproducidos en el articulado del Proyecto, han sido recogidos en su Exposición de Motivos.

CUARTA. Cuestiones generales suscitadas por las Bases que han de regir la movilidad.

I. Sobre la normativa que se ha tenido en cuenta para su elaboración, el proyecto de Decreto (Exposición de Motivos) cita a la Ley 30/1984, a la Ley 7/1985 y al Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y los programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de administración local.

Tal enumeración, aun cuando no es exhaustiva por las razones que posteriormente se expondrán, se considera ajustada al ordenamiento jurídico, puesto que el artículo 133 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por RDL 781/1986, de 18 de abril, establece que los procedimientos de selección de los funcionarios de la Administración local se ajustarán a la legislación básica del Estado sobre función pública, debiendo de tener en cuenta la naturaleza de institutos armados de carácter civil (artículo 52.1 de la LO 2/1986).

No obstante la enumeración que se realiza es incompleta, con independencia de que no se cite la normativa para la provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, cuya influencia es evidente en la redacción del Proyecto, puesto que el sistema de fuentes normativas para todos los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Local viene recogido en el artículo 92 de la Ley 7/1985 y en el 168 RDL 781/1986, a saber: en primer lugar, la legislación de régimen local y la del Estado; en segundo lugar y en lo no previsto en ellas, la legislación de las Comunidades Autónomas y, supletoriamente, el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

La anterior consideración, además de poner de manifiesto la omisión de la cita a las dos disposiciones expresadas (RDL Legislativo 781/1986 y RD 364/1995), también evidencia la

necesidad de acudir, en lo no previsto en la legislación estatal, a la legislación de la función pública de la Comunidad Autónoma (Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia) cuyo artículo 61 prevé la situación administrativa de los policías locales respecto a su Administración de origen cuando, en virtud de la movilidad, pasan a prestar servicios en otra Administración Local.

II. La otra observación de índole general se refiere a los requisitos y condiciones de participación establecidas en la Base Primera (Anexo), que suscitan cuestiones que han de ser analizadas desde la vertiente de la no discriminación por razón de las circunstancias personales, a las que se refiere el artículo 14, en relación con el 23.2 de la Constitución Española:

1. La primera cuestión que se suscita es si el Proyecto de Decreto se encuentra habilitado para establecer una edad máxima en los concursantes para el ingreso en las Escalas Básica (45 años) y Técnica y Ejecutiva (50 años), así como cuál es el fundamento objetivo y razonable de tal requisito.

A) La ley regional utiliza la circunstancia de la edad en dos supuestos: a) Para acceder, por oposición libre, a la categoría de agente estableciendo como límite máximo los 30 años (artículo 26.1,b); b) Para pasar a la situación de segunda actividad, por razón de la edad (límite mínimo de 55 años). Sin embargo, para el supuesto de movilidad por concurso de méritos no establece expresamente el requisito de edad, únicamente los referidos a la pertenencia a la misma categoría, antigüedad mínima de 4 años en la categoría exigida y titulación correspondiente (artículo 28.1).

B) En ausencia de previsión legal, no se aportan en el expediente las razones que justifican tales limitaciones contenidas en el Proyecto en orden a las características de las plazas que se oferten en ambas Escalas.

A este respecto, como ha declarado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas (artículo 23.2 CE), que es especificación del principio de igualdad ante la Ley formulado por el artículo 14 CE, ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad previstos en el artículo 103.3 CE. También el citado artículo 23.2 CE se remite a los requisitos que señalen las leyes, lo que confiere al legislador un amplio margen para determinar cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración (STC 67/1989). Asimismo, el Alto Tribunal (STC 69/1991) considera a la edad como una circunstancia personal y como tal no puede ser razón para discriminación alguna, prohibición que no puede ser entendida, sin embargo, de modo tan rígido que las circunstancias personales no puedan ser tomadas nunca cuando son relevantes para la finalidad legítima que la norma persigue.

En consecuencia:

- La edad, dentro de los límites que la Ley establece para el acceso y permanencia en la función pública, es una de las circunstancias comprendidas en los artículos 14 y 23.2 CE desde la perspectiva excluyente de tratos discriminatorios.
- De lo anterior no se infiere que «*todo funcionario, desde el momento de su acceso a la función pública tiene abiertas, cualquiera que sea su edad, las posibilidades de ocupar cualquier puesto de la organización pública, pues, por el contrario, en cuanto la edad es en sí un elemento diferenciador será legítima una decisión legislativa que, atendiendo a ese elemento diferenciador, y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente límites de edad que suponga, para los que la hayan rebasado, la imposibilidad de acceder a estos puestos*» (STC 75/1983). Por lo tanto, pueden ser distintos los requisitos o condiciones que los ciudadanos deben reunir para aspirar a los distintos cargos o funciones, sin que tales

diferencias (posesión de determinadas titulaciones, edades mínimas o máximas, antigüedad mínima en otro empleo, etc.) puedan ser consideradas lesivas de la igualdad (STC nº. 50/1986).

¿Cuál es el fundamento objetivo y razonable de las diferencias por razón de la edad en las Bases Generales? En ausencia de motivaciones concretas en el expediente remitido al Consejo Jurídico podemos deducir que, por las peculiares funciones que desempeña la policía local, las condiciones físicas son especialmente determinantes de la eficacia en el ejercicio de la profesión policial (Exposición de Motivos de la LO 2/1986). De ahí que a partir de los 55 años la Ley regional establezca el pase a la segunda actividad cuando un miembro del Cuerpo de la Policía Local tenga disminuida su capacidad para la adecuada prestación de sus funciones (artículo 34). Desde esta perspectiva y en evitación de que no se garantice una permanencia en el cargo, podría entenderse la limitación de edad a los aspirantes teniendo en cuenta el límite de edad expresado por la Ley para la segunda actividad (55 años), que coincide con la limitación prevista en el RDLegislativo 781/1986 para acceder a la función pública local (menos de 10 años para jubilación forzosa); inclusive, también podría entenderse el límite de 50 años para las escalas técnica y ejecutiva (el requisito de los cuatro años de permanencia) a fin de asegurar que desarrollen sus cometidos con tiempo suficiente para conocer y desarrollar sus tareas en el nuevo municipio antes de la posibilidad del pase a la situación de segunda actividad (STC 75/1983).

El otro límite de edad (45 años) para el acceso a la Escala Básica no aparece justificado en las razones anteriormente expresadas.

Por tanto, si bien la doctrina constitucional posibilita establecer diferencias de edad atendiendo a las características de los puestos de que se trate, siempre que se establezca en términos generales, el Proyecto de Decreto ha establecido requisitos de edad para acceder a las convocatorias de movilidad, sin que aparezcan justificados en el expediente ni se atisben, en concreto, para los aspirantes a la Escala Básica.

2. Una segunda cuestión ataÑe a la prohibición de concursar respecto a los que se encuentren en situación «de segunda actividad» (Base Primera, apartado 1.3, a), prohibición que, según el informe del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, podría resultar discriminatoria, puesto que el artículo 34.6 de la Ley 4/1998 prevé que el funcionario pueda reingresar si estuviera totalmente recuperado.

De la lectura de la Base Primera (apartado 1.1) se desprende que el cumplimiento de los requisitos va referido a la fecha de terminación del plazo de presentación de instancias, de ahí que la prohibición de concursar vaya referida a los funcionarios que en dicho momento se encuentren en tal situación administrativa, sin hacer extensiva dicha prohibición en el tiempo. Además, no ha de olvidarse la justificación de la regulación legal de «la segunda actividad» (disminución de la capacidad para la adecuada prestación de las funciones) y los requisitos exigidos (artículo 34), lo que motiva, según el informe del Servicio de Coordinación de Policias Locales de 23 de marzo de 2001, que haya de conciliarse el derecho a la movilidad con los intereses públicos de los Ayuntamientos de facilitar la incorporación de los funcionarios para el desempeño de sus funciones.

QUINTA. Observaciones al articulado.

I. Exposición de Motivos: La mención al artículo 28 de la Ley 4/1998 contenida en el párrafo primero ha de concretarse al apartado número 1 de dicho artículo, teniendo en cuenta que el siguiente párrafo va referido al apartado número 2 del mismo precepto.

II. Bases Generales:

1) Base Primera. Requisitos y condiciones de participación.

- 1.1.2. Se coincide con el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos que mejoraría la

redacción añadiendo que la categoría es la misma que la de «los puestos convocados». 1.1.5. y 1.16. Se aclararía el texto y se evitarían confusiones en su aplicación si donde dice «aspirantes a ingreso en», se sustituyera por «solicitantes para».

2) Base Segunda. Documentación.

- 2.3. También se coincide con el órgano preinformante que puede mejorarse la expresión «pudiendo formular orden de prelación de adjudicaciones, en su caso», sustituyéndola por la mención recogida en el RD 364/1995, de 10 de marzo, de aplicación supletoria a los funcionarios de las restantes Administraciones Públicas, que señala: «contendrán, caso de ser varios los puestos solicitados, el orden de preferencia de éstos».

- 2.7. Parece razonable la propuesta formulada por la FSP-UGT de que se complete este apartado para el supuesto de que se soliciten aclaraciones al órgano de quien dependa el concursante, en el sentido de que éste tenga conocimiento de tal actuación, pues se trata de aclaraciones respecto a méritos alegados y acreditados por el concursante que ha de conocer, en todo momento, el proceso de selección.

1) Base Cuarta. Puntuación.

Han planteado algunos alegantes que se rebaje la puntuación de los méritos generales y se incremente la concerniente a los méritos específicos (Ayuntamiento de Murcia y FSP-UGT). La puntuación máxima de méritos generales en el Proyecto de Decreto es de 22,50 puntos, sobre un total de 30, correspondiendo 7,5 a los méritos específicos.

La distinción entre méritos generales y específicos responde, por un lado, al criterio recogido en el artículo 45 del RD 364/1995, para los concursos específicos, en atención a la naturaleza de los puestos a cubrir, de forma que los méritos son valorados en dos fases (en la primera se valora el trabajo desarrollado, cursos de formación, etc., y en la segunda fase los méritos específicos directamente relacionados con las características de los puestos de trabajo). Por otra parte, estas dos baremaciones sirven para deslindar cuáles son de competencia municipal (los específicos pueden ser incluidos por las Corporaciones Locales), siguiendo con la regulación contenida en el Real Decreto 1.732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, que establece una valoración de méritos generales y otros específicos a determinar por las Corporaciones Locales.

En realidad, si analizamos los relacionados como generales (trabajo desarrollado, titulaciones académicas, cursos de formación y perfeccionamiento en función de su relación con las funciones policiales y horas lectivas) éstos recogen criterios que son calificados como básicos del régimen estatutario de los funcionarios públicos, según el artículo 20.1, a) de la Ley 30/1984.

Otro aspecto diferente que ha de ser motivado por la Consejería consultante, es la proporción de los específicos, en función de las tareas desempeñadas por dichos cuerpos en cada Ayuntamiento y la mayor o menor incidencia de las peculiaridades locales en el ejercicio de su función. En todo caso, también se ha previsto por las Bases, en compensación, que los Ayuntamientos podrán establecer la exigencia de una puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes, que no podrá ser superior al 50% de la puntuación del baremo específico (mejoraría la redacción si se señalara baremo de méritos específicos) frente al 25 % del baremo general («baremo de méritos generales»).

2) Base Quinta. Méritos generales.

5.2. Debe añadirse «o equivalente» a las titulaciones académicas de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto e Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario o Arquitecto Técnico, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 30/1984.

5.3. *B. El apartado B.1 es innecesario, ya que no se puntúan los cursos de duración inferior a*

doce horas lectivas.

5.4. Conduce a reflexionar la escasa valoración de las distinciones y condecoraciones (hasta un máximo de 1,50 puntos) en comparación con otras normas autonómicas. Así, la Orden de 20 de enero de 1998 de la Consejería de Presidencia de la Comunidad Valenciana valora estos méritos con un máximo de 10 puntos, o la Orden de 14 de noviembre de 2000 del Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía con un máximo de 4 puntos.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Proyecto de Decreto se encuentra habilitado por la Ley 4/1998 para desarrollar la movilidad de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía Local.

SEGUNDA. Ha de completarse la referencia al sistema de fuentes citado en la Exposición de Motivos.

TERCERA. En cuanto a las limitaciones por razón de edad para concursar a determinados puestos, el Proyecto de Decreto las establece sin justificar tales diferencias, sobre todo, respecto a los solicitantes de la Escala Básica.

CUARTA. Se consideran observaciones esenciales al articulado (Consideración Quinta): la justificación en el expediente de la proporción entre los méritos generales y específicos (Base Cuarta); la adición de la palabra «equivalente» a las titulaciones; y el conocimiento por los concursantes del trámite de aclaraciones respecto a méritos alegados y acreditados (Base Segunda).

QUINTA. Las demás observaciones contribuyen a la mejora del texto sometido a consulta. No obstante, V.E. resolverá.