

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6972-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los siguientes apartados del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: Tres [por cuanto respecta a los apartados 1 y 2 del nuevo artículo 5 ter incluido en la Ley Foral 8/2007]; Veinte [por cuanto modifica el artículo 34.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de su inciso final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”]; Veintiuno [por cuanto modifica el artículo 35.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de su inciso final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”]; y Treinta y cuatro [por cuanto se refiere a la aplicación del artículo 57.1 a los Cuerpos de Policía Local exclusivamente]; así como contra la Disposición adicional primera de la citada Ley Foral 15/2015, de 10 de abril. Han

formulado alegaciones el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 7 de diciembre de 2015, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes apartados del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: Tres [por cuanto respecta a los apartados 1 y 2 del nuevo artículo 5 ter incluido en la Ley Foral 8/2007]; Veinte [por cuanto modifica el artículo 34.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de su inciso final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”]; Veintiuno [por cuanto modifica el artículo 35.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de su inciso final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”]; y Treinta y cuatro [por cuanto se refiere a la aplicación del artículo 57.1 a los Cuerpos de Policía Local exclusivamente]; así como contra la Disposición adicional primera de la citada Ley Foral 15/2015, de 10 de abril. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

El Abogado del Estado aduce que los preceptos impugnados establecen una regulación de la Policía Local de Navarra que vulnera la Constitución al afectar a las competencias exclusivas del Estado tanto respecto de la seguridad pública, art. 149.1.29 CE, como respecto de la regulación de la función pública, art. 149.1.18 CE, todo ello en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS) norma que integra el bloque de constitucionalidad, al exceder de la competencia autonómica de coordinación en materia de Policía Local.

En su exposición del régimen de distribución de competencias en materia de Policías Locales, parte de lo dispuesto en los arts. 149.1.29 y 148.1.22 CE y de la doctrina constitucional

sobre dichos preceptos (con cita de las SSTC 154/2005, FJ 5; 25/1983, FJ 1; y 104/1989), así como de lo establecido en los arts. 49.1.b) y 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA). Considera el representante estatal que el régimen aplicable sobre la Policía Local es el previsto en la LOFCS, sin perjuicio de las disposiciones sobre función pública que tengan encaje en el art. 49.1.b) LORAFNA, conforme a la doctrina constitucional que establece que en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad Autónoma las actividades de coordinación, mientras que el resto de la materia corresponde al Estado, al que la Constitución, vía art. 149.1.29 CE ha reservado, en exclusiva, la competencia sobre seguridad pública. El Estado, en ejercicio de esta competencia, ha dictado la LOFCS que establece la regulación fundamental sobre organización y funciones de las Policías Locales, siendo además dicha Ley Orgánica integrante del bloque de la constitucionalidad (con cita de SSTC 25/1983 FJ 1 y 81/1983, FJ 3). A su vez, respecto de la Policía Local concurren las competencias estatales sobre función pública previstas en el art. 149.1.18 CE y su normativa estatal de desarrollo (con cita de la STC 175/2011, FJ 4), competencia estatal a la que deberá adecuarse el ejercicio de la competencia autonómica prevista en el art. 49.1.b) LORAFNA.

A continuación, el Abogado del Estado expone los motivos de inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados:

a) Conforme al art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado 3 del art. único de la Ley Foral 15/2015, toda la información policial del municipio se facilitará al sistema de información de la Policía Foral y toda solicitud de apoyo de los policías locales de investigación policial se efectuará siempre a través de la Policía Foral.

El Abogado del Estado aduce que dicha regulación, al establecer a la Policía Foral como cauce único de comunicación y colaboración de la información y la investigación policial de la Policía Local, infringe la regulación contenida en el art. 54 LOFCS respecto de las competencias de las Juntas Locales de Seguridad y, en consecuencia, el art. 149.1.29 CE. Concretamente, entiende el representante estatal que dicha regulación vacía de contenido y competencias a las Juntas Locales de Seguridad al colocar como único interlocutor de la Policía Local a la Policía Foral, en detrimento de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las citadas Juntas Locales de Seguridad, lo que infringe el art. 54 LOFCS, en el marco del principio

de cooperación recíproca previsto en el art. 3 LOFCS, desarrollado por el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las Juntas de Seguridad.

b) A juicio del Abogado del Estado los arts. 34.1 y 35.1 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por los apartados veinte y veintiuno del artículo único de la Ley Foral 15/2015, al suprimir la exigencia de la titulación requerida para el acceso a los empleos de subinspector e inspector de la Policía Local, en los casos de promoción interna, infringen el art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública y comporta la vulneración del art. 149.1.18 CE, conforme a reiterada doctrina constitucional (con cita de STC 33/2013, FJ 5).

c) La demanda aduce que el art. 57.1 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado treinta y cuatro del artículo único de la Ley Foral 15/2015, al establecer que el único régimen disciplinario aplicable a la Policía Local es el previsto en la Ley Foral infringe la regulación del art. 52 LOFCS, ya que excluye la aplicación del régimen disciplinario derivado de la LOFCS, conforme a las previsiones de la sección 4ª de capítulo IV del Título II LOFCS y, en consecuencia, la regulación contenida en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, con infracción del art.149.1.29 CE.

d) Finalmente, se alega que la disposición adicional primera de la Ley Foral 15/2015, al prever un procedimiento restringido para la integración de los auxiliares de policía en la Policía Local mediante la superación de un concurso oposición en un máximo de dos convocatorias comporta la vulneración de los arts. 23.2 y 149.1.18 CE. El establecimiento de un procedimiento restringido para el acceso a la Policía Local vulnera los principios que rigen el acceso a la función pública previstos en el art. 23.2 CE en el marco de la regulación establecida por el Estado a la que se debe someter la Comunidad Autónoma, tal y como se afirma en STC 111/2014, FJ 2. Por regla general este tipo de procedimiento está prohibido por la Constitución y sólo se admitiría si se cumplen los requisitos exigidos por la doctrina constitucional, de los cuales, entiende el Abogado del Estado, no se cumplen dos, ya que no es una situación excepcional y no se prevé para una sola vez, sino que, al menos, se prevén dos procesos de acceso restringido.

2. El Pleno, por providencia de 15 de diciembre de 2015, acordó, a propuesta de la Sección Segunda, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al

Senado y al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso —7 de diciembre de 2015— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. Mediante escrito registrado el día 22 de diciembre de 2015, se comunicó que la Presidencia del Senado, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa de la Diputación Permanente en su reunión de 28 de octubre de 2015, había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 12 de enero de 2016, en el que comunicaba el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de 29 de diciembre de 2015.

4. El Parlamento de Navarra formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 15 de enero de 2016, interesando la desestimación del recurso. Tras reproducir los artículos impugnados y la modificación de la norma impugnada por Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, así como lo que denomina grupo normativo foral de seguridad pública, se afirma por el representante del Parlamento de Navarra que, con este recurso, el Estado quiebra, en cierto modo, el principio de confianza legítima del legislador foral, en el marco de las relaciones de lealtad derivadas del art. 2 CE (STC 242/2012, FJ 26).

A continuación, el Letrado del Parlamento de Navarra hace referencia a los motivos de impugnación alegados por el Abogado del Estado que, a su juicio, adolecen de “parquedad expositiva” y de “debilidad argumentativa” y expone las razones por las que ha de desestimarse el presente recurso de inconstitucionalidad y que, resumidamente, se enuncian a continuación.

a) El art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, relativo a las relaciones entre las Policías de Navarra, no vulnera el art. 54 LOFCS y el art. 149.1.29 CE ya que debe interpretarse de una manera sistemática con los arts. 4 y concordantes de la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra y de lo establecido en su art. 13 relativo a las Juntas Locales de Seguridad, así

como conforme a lo dispuesto en el segundo apartado del precepto impugnado. De acuerdo con dicho marco legal, entiende que el art. 5 ter considera a la Policía Foral policía de proximidad, pero sin que ello excluya que sea convocada, cuando sea necesario, la Junta de Seguridad.

b) La nueva redacción de los arts. 34 y 35 de la Ley Foral 8/2007, relativos al acceso al empleo de Subinspector y de Inspector, respectivamente, que compara con la regulación inicial de la Ley Foral 8/2007 no vulnera la LOFCS ya que, conforme a la disposición final tercera LOFCS, sus arts. 51 a 54 no son de aplicación directa a Navarra.

Entiende el representante del Parlamento de Navarra que los preceptos recurridos son normas que prevén la incorporación para los empleos de subinspector y de inspector con arreglo a la legislación específica de Navarra y que no se encuentran concernidos por las limitaciones invocadas por la representación del Estado. Además, no se puede invocar el art. 22.1 de la Ley 30/1984, ya que está derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEEP).

Finalmente, se afirma que otra cosa sería si la antigüedad juega junto con el mérito y la capacidad en cuanto parámetro constitucional en la movilidad policial o en la promoción como elemento que puede suplir la titulación, pero que el representante estatal no desarrolla.

c) El art. 57 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por la Ley Foral 15/2015, no vulnera el art. 149.1.29 CE. Se aduce que la demanda adolece de falta de carga alegatoria y que dicho precepto ha de interpretarse conforme al régimen disciplinario establecido en la propia norma que no tiene que ser el mismo que el previsto en la LOFCS de acuerdo con lo establecido en su disposición final tercera.

d) Finalmente, la disposición adicional primera de la Ley Foral 15/2015, sobre integración de los auxiliares de policía en los Cuerpos de Policía Local, no vulnera la legislación sobre Policías Locales a tenor de lo dispuesto en la disposición final tercera LOFCS sobre el régimen de aplicación de las disposiciones sobre Policía Local de la referida Ley Orgánica en la Comunidad Foral de Navarra. A juicio del Letrado del Parlamento de Navarra dicha regulación no vulneraría el art. 23. 2 CE ya que la incorporación queda a expensas de la oposición o concurso-oposición. En todo caso, dicha disposición está suspendida en virtud de lo dispuesto en la Ley Foral 25/2015, hasta el 1 de octubre de 2016.

5. El Gobierno de Navarra, por escrito registrado el día 18 de enero de 2016, solicita la desestimación del recurso y mediante otrosí solicita el levantamiento anticipado de la suspensión. Tras hacer referencia al objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad, la representante del Gobierno de Navarra expone, respecto a cada uno de los preceptos impugnados, las razones por las que ha desestimarse el presente recurso de inconstitucionalidad que son, resumidamente, las siguientes:

a) En primer lugar, respecto a la impugnación del art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por la Ley Foral 15/2015, expone las competencias de la Comunidad Foral de Navarra derivadas de la Disposición Adicional Primera CE y de la LORAFNA en materia de policía (art. 51) y de régimen local (art. 46).

Conforme a lo dispuesto en el art. 51 LORAFNA entiende el representante del Gobierno navarro que “se garantizan las competencias que ya se hallaban atribuidas a Navarra con anterioridad al Amejoramiento, tanto respecto a la Policía Foral, como a la coordinación de las Policías Locales de Navarra”. Se trata de una competencia de carácter histórico. Además, dichas singularidades de Navarra tienen su reflejo en la disposición final tercera de la LOFCS. En consecuencia, se afirma que las competencias de Navarra en materia de coordinación de Policías Locales no se sustentan en el art. 148.1.22 CE en relación con el art. 149.1.29 CE sino en la Disposición Adicional Primera CE y en la LORAFNA, de lo que se desprende que no resulta de aplicación la LOFCS.

Además, ha de tenerse en cuenta, respecto a las competencias en materia de régimen local, lo dispuesto en el art. 46 LORAFNA y en la doctrina constitucional (STC 140/1990).

Por lo tanto, se rechaza que el art. 5 ter vulnere el art. 54 LOFCS. Por una parte porque hay una competencia histórica con lo que de ello se infiere para el techo competencial. Además, porque el art. 54 LOFCS prevé que la constitución de las Juntas Locales de Seguridad es potestativa, y que no resultaría de aplicación dado el régimen de Navarra. Y tampoco resultaría aplicable el Real Decreto 1087/2010 de acuerdo con su disposición adicional única que excluye de su ámbito de aplicación a las Comunidades Autónomas con Cuerpo de Policía propio.

En todo caso, la representación del Gobierno de Navarra añade que la alegación del Abogado del Estado es contraria al tenor literal del precepto impugnado y a una interpretación sistemática del mismo con los arts. 3 y 13 de la Ley Foral 8/2006 que determina que “el cauce de colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través de las Juntas Locales de Seguridad no desaparece, (...) y queda garantizado que los Cuerpos estatales conozcan siempre la información de interés para la seguridad, conforme establecen las normas que regulan esta materia”.

Finalmente, se afirma que, aunque resultasen de aplicación los arts. 148.1. 22 y 149.1.29 CE, no es admisible la interpretación realizada en la demanda del precepto impugnado. La materia que regula este precepto (intercambio de información y cooperación) forma parte de la coordinación de Policías Locales (148.1.22 CE) conforme a la doctrina constitucional sobre el deber recíproco de información (SSTC 85/1993 y 86/1993) que determina que no excede de lo dispuesto en el art. 39 LOFCS, (aunque se entiende que no es aplicable a la Comunidad Foral de Navarra) porque queda comprendido en la facultad de homogeneización de medios técnicos prevista en dicho precepto, atendiendo además, a que el Tribunal Constitucional consideró que lo establecido en el art. 39 LOFCS no son *numerus clausus* (STC 82/1993, de 8 de marzo).

b) En segundo lugar, respecto a la redacción dada a los arts. 34.1 y 35.1 de la Ley Foral 8/2007, siendo el título competencial aplicable a las normas relativas a la titulación el relativo al régimen estatutario de los funcionarios públicos (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, 2/2012, de 13 de enero, 3/2012 y 4/2012, de la misma fecha, 33/2013, de 11 de febrero y 189/2014, de 17 de noviembre) se parte de que las competencias de Navarra en materia de función pública tienen carácter histórico conforme al art. 49.1. b) LORAFNA y a la STC 140/1990. A su juicio, esta Sentencia reconoce la singularidad del régimen foral de Navarra en materia de función pública: “los derechos históricos significan un plus competencial a favor de la Comunidad Foral de Navarra en aquellas materias que así están reconocidas en la LORAFNA” y “las competencias de Navarra sobre función pública sólo están limitadas por el principio de unidad constitucional y por la fijación por el Estado de derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios”.

A ello se añade que dicha singularidad queda salvaguardada en la disposición adicional segunda, apartado 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 (TRLEEP).



A la vista de dicha distribución competencial se aduce que el requisito de titulación para la promoción no constituye ningún derecho ni obligación esencial y no se trata de ninguna situación caracterizadora del propio modelo del régimen estatutario de los funcionarios públicos por lo que no sería aplicable el art. 22.1 de la Ley 30/1984 a Navarra, norma que, en todo caso, se entiende derogada conforme a la disposición derogatoria única apartado b) LEEP.

En definitiva, en la medida en que el motivo de inconstitucionalidad que aduce el Abogado del Estado es la vulneración del art. 22.1 de la Ley 30/1984 y dicho precepto ha sido derogado y, en todo caso, no sería aplicable a Navarra, el recurso ha de ser desestimado en dicho punto.

Finalmente, se pone de manifiesto que la redacción vigente de los aspectos impugnados de los arts. 34.1 y 35.1 de la Ley Foral 8/2007 no difiere de la redacción anterior a la Ley Foral 15/2015.

c) La nueva redacción del art. 57 de la Ley Foral 8/2007 se impugna en relación con el régimen disciplinario de los Policías Locales. El representante del Gobierno navarro aduce que dicha regulación se incardina en materia de función pública (STC 31/2010, de 28 de junio). Se alega que el art. 57 no incurre en la inconstitucionalidad esgrimida en la demanda ya que no traspasa los límites de la competencia de Navarra en esta materia, conforme a la doctrina constitucional (STC 140/1990). Asimismo, se pone de relieve que, con anterioridad a la Ley Foral 15/2015 ahora impugnada, tampoco se aplicaba a los Policías Locales de Navarra el régimen disciplinario de la LOFCS ni sus normas de desarrollo y no se esgrimió ninguna tacha de inconstitucionalidad al respecto.

d) Finalmente, sobre la impugnación de la disposición adicional primera de la Ley Foral 15/2015, relativa a la integración de los auxiliares de policía en los Cuerpos de Policía Local, se afirma que no vulnera el art. 23.2 CE ya que dicha disposición no contiene ninguna referencia individual y específica (STC 67/1989) dado que el acceso tiene lugar a través de concurso-oposición. Tampoco conculca el art. 14 CE, ya que existe una causa objetiva y razonable que justifica, sin daño de la igualdad, que unas plazas de la Administración Pública se cubran mediante pruebas en las que sólo puedan participar quienes cumplan los requisitos previstos en la referida disposición adicional. Criterio que recoge la STC 50/1986, si bien para un supuesto de hecho que no es exactamente igual al analizado. Finalmente, se pone de relieve que la disposición adicional primera ahora impugnada es prácticamente idéntica a la disposición adicional segunda de la Ley

de la Comunidad Autónoma de Galicia 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de Policías Locales respecto a la que no se ha planteado recurso ni cuestión de inconstitucionalidad.

6. Por providencia de 19 de enero de 2016, el Pleno acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones formulados por los Letrados del Parlamento de Navarra y de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de dicho Parlamento y Gobierno, y en cuanto a la solicitud formulada por este último en otrosí sobre la suspensión de los preceptos objeto del recurso, oír a las partes personadas –Abogado del Estado, Parlamento de Navarra y Gobierno de Navarra- para que, en el plazo de cinco días, expusiesen lo que estimasen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión. Mediante escritos presentados en el Registro de este Tribunal el 27 de enero de 2016 por el Abogado del Estado, el 2 de febrero por la Letrada de la Comunidad Foral de Navarra y el 5 de febrero por el Letrado del Parlamento de Navarra, solicitó el primero el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados y las demás partes personadas el levantamiento de la misma.

7. El Pleno del Tribunal dictó el ATC 89/2016, de 26 de abril, acordando levantar la suspensión del apartado treinta y cuatro del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, por cuanto se refiere a la aplicación del artículo 57.1 a los Cuerpos de Policía Local exclusivamente, y mantener la suspensión de las demás disposiciones impugnadas.

8. Por providencia de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día veintiuno del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra los siguientes apartados del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: Tres [por cuanto respecta a los apartados 1 y 2 del nuevo artículo 5 ter incluido en la Ley Foral 8/2007]; Veinte [por cuanto modifica el artículo 34. 1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de su inciso final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”]; Veintiuno [por cuanto modifica el artículo 35.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de su inciso

final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”) y Treinta y cuatro [por cuanto se refiere a la aplicación del artículo 57.1 a los Cuerpos de Policía Local exclusivamente]; y contra la Disposición adicional primera de la citada Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

El Abogado del Estado, como se detalla en los antecedentes de esta Sentencia, considera que los referidos preceptos vulneran los arts. 149.1.18ª y 149.1.29ª CE, al no respetar determinadas previsiones de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), así como de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Asimismo, se aduce la vulneración del art. 23.2 CE por la disposición adicional primera de la Ley Foral recurrida.

Los Letrados del Parlamento y del Gobierno de Navarra, como consta en los antecedentes, solicitan la desestimación íntegra del recurso.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, y antes de entrar en el fondo del asunto, resulta necesario tener en cuenta que la Ley Foral 15/2015, tras la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, ha sido objeto de modificación por la Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, norma que se refiere a las retribuciones y a la jornada de los Cuerpos de Policía de Navarra y que, por lo tanto, no afecta a las disposiciones ahora impugnadas.

Asimismo, debemos realizar una precisión inicial a la vista de las alegaciones realizadas por los representantes del Parlamento y del Gobierno de Navarra sobre la similitud de parte de los preceptos recurridos con regulación ya vigente en la Comunidad Foral de Navarra antes de la modificación realizada por la Ley Foral 15/2015 ahora impugnada, o con normas vigentes en otras Comunidades Autónomas y que no han sido objeto de la correspondiente impugnación ante este Tribunal. Dichas consideraciones resultan irrelevantes a la hora de realizar nuestro enjuiciamiento, ya que, tal y como hemos recordado de forma reiterada, cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Desde la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, este Tribunal ha dejado sentado que “[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar

las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC” (en el mismo sentido, SSTC 111/2014, de 26 de junio, FJ 4 y 36/2017, de 1 de marzo, FJ 4).

3. Del examen de la demanda se deduce que el presente recurso de inconstitucionalidad es esencialmente competencial, por lo que debemos comenzar con el examen de los preceptos controvertidos, en su contexto normativo, con el fin de determinar la materia en la que se insertan.

La Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, cuyo objeto es la actualización y regulación del régimen de la Policía Foral de Navarra; la coordinación normativa y administrativa de las Policías de Navarra en aspectos no regulados por la Ley Foral de Seguridad Pública de Navarra, así como la regulación del régimen específico de los agentes municipales y de los auxiliares de las Policías Locales de Navarra y del estatuto del personal de los Cuerpos de Policía de Navarra. Dicha regulación engloba tanto el régimen de la Policía Foral de Navarra como el de los Cuerpos de Policía Local.

Los preceptos objeto del presente recurso de inconstitucionalidad se refieren a la relación entre las Policías de Navarra; al acceso, mediante promoción interna, a los empleos de Inspector y Subinspector de los Cuerpos de Policía Local; al régimen disciplinario de las Policías Locales de Navarra; y a la integración de los auxiliares de policía en los Cuerpos de Policía Local.

Por lo tanto, atendiendo al contenido de los preceptos controvertidos y a los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos, podemos diferenciar el precepto relativo a la relación entre las Policías de Navarra del resto de los preceptos impugnados.

Así, de una parte, el art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, relativo a las relaciones entre las Policías de Navarra incide directamente, en los términos que posteriormente precisaremos, en la materia de seguridad pública, al referirse a principios de actuación y coordinación entre diferentes Cuerpos de Policía, incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El resto de las disposiciones impugnadas se refieren al régimen de los Cuerpos de Policía Local y, para determinar su encuadramiento competencial, hemos de partir de la naturaleza jurídica

de los sujetos afectados (Policía Local) y de las materias sobre las que versan dichas disposiciones (promoción interna, régimen disciplinario y acceso a la función pública), lo que nos lleva al régimen estatutario de los funcionarios públicos con las singularidades propias de los Policías Locales: “agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad” (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 4, y 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 3).

En la citada STC 175/2011, FJ 4, partimos de la base de que los miembros de la Policía Local son necesariamente funcionarios públicos de la Administración municipal, y afirmamos 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 art. 172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local)”.

Asimismo, hemos diferenciado los Cuerpos de la Policía Local de otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad atendiendo a las funciones que desempeñan los mismos lo que, a la postre, puede determinar el título competencial aplicable en cada caso (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 6).

En definitiva, estos preceptos versan primordialmente sobre el régimen funcional, tal como demuestra su contenido. No cabe eludir, sin embargo, que estos funcionarios públicos prestan un servicio relacionado *ratione materiae* con la seguridad pública y, con ello, con otros títulos competenciales distintos al del régimen estatutario de los funcionarios públicos, señaladamente el del art. 149.1.29 CE. Por lo tanto, la resolución del recurso de inconstitucionalidad en relación con estos preceptos implica atender al orden competencial establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

4. Delimitadas con carácter general las materias en las que se insertan las cuestiones controvertidas en este proceso constitucional hemos de precisar los títulos competenciales que asisten a las partes. En estas materias, el Estado ostenta *ex art.* 149.1.18 y 29 CE, respectivamente, competencias sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y competencia exclusiva en materia de seguridad pública "sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica". Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en las referidas materias están previstas, a su vez, en los arts. 49.1 b) y 51 LORAFNA.

Por su parte, la disposición adicional primera CE establece: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". Como afirmamos en SSTC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3, y 159/1993, de 6 de mayo, FJ 6, remitiéndonos a la doctrina de la STC 76/1988, de 26 de abril, "de la disposición adicional primera de la CE se deriva que el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica". En el caso de Navarra, esa actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo por la LORAFNA, a la que hemos calificado como "la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra" equivalente a un Estatuto de Autonomía (por todas, STC 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3).

5. Comenzando con la exposición del régimen de distribución de competencias en materia de función pública, al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Además, "en relación con el contenido de la expresión "régimen estatutario de los funcionarios públicos", empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, "que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori", debiendo entenderse comprendida en su ámbito, "en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y

responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas” (por todas, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

Por su parte, en cuanto a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en esta materia, en las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, FFJJ 3 y 4, y 111/2014, de 26 de junio, FJ 2, nos pronunciamos acerca de la singularidad que presenta dicha Comunidad Foral, al ser el art. 49.1 b) LORAFNA manifestación del reconocimiento y actualización de un derecho histórico: “[l]a competencia atribuida por el art. 49.1 b) LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de ‘los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos’ [art. 49.1 b) LORAFNA]”. Este régimen singular alcanza tanto a los funcionarios propios de la Administración Foral como a los de la Administración local en Navarra, y sobre él despliegan efecto limitativo “no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos ... sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a ‘derechos y obligaciones esenciales’. Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto”.

En este sentido la disposición adicional tercera.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEEP) establecía su aplicación “a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” y lo mismo hace ahora el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEEP).

6. En cuanto a la delimitación de competencias en materia de seguridad pública, el art. 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “seguridad pública, sin perjuicio

de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

A su vez, el art. 51 LORAFNA establece que “1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles. 2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica. A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación”. La precisión del alcance de las competencias de la Comunidad Foral en esta materia habrá de determinarse conforme a la LORAFNA y a la LOFCS (en el mismo sentido, STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3) cuya disposición final tercera establece su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra, en los términos que a continuación explicitaremos.

En efecto, la LOFCS es una norma integrante del bloque de constitucionalidad en esta materia, de suerte que ha de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de constitucionalidad de los preceptos impugnados [art. 28.1 LOTC)], conforme a reiterada doctrina constitucional (STC 172/2013, FJ 2 y las allí citadas). En el artículo primero de dicha Ley, tras señalar que la “seguridad pública es competencia exclusiva del Estado”, se declara que “las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta ley”. A su vez, la disposición final tercera. 1 LOFCS determina que “La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio”. El apartado 2 de dicha disposición final dispone que “no obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra”. Finalmente, la referida disposición señala, en su apartado 3, que “la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía



Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral”. Debe advertirse que la disposición final tercera LOFCS, reiterando la propia dicción del art. 51 LORAFNA, alude a la materia del “régimen de la Policía Foral” y no, en un sentido más amplio, a la seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE, lo que no es indiferente desde la perspectiva competencial (en el mismo sentido, STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3).

En la STC 86/2014, FJ 4, hicimos mención de los aspectos más relevantes de la doctrina constitucional en materia de seguridad pública. A la vista de lo en ella recogido podemos reiterar ahora que la materia seguridad pública, según ha afirmado en varias ocasiones este Tribunal (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3, y 154/2005, FJ 5, entre otras), hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadanos. Esta protección se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5), pero también hemos precisado asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “Policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Así, tenemos declarado (STC 154/2005, FJ 5) que “no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8)”. Dicho en otros términos, no es posible realizar “una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada policía de seguridad” (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6), ya que “la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública” (STC 175/1999, FJ 7).

Es doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado *ex art.* 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía. Han de incardinarse en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que dispongan de policía de seguridad propia todas aquellas facultades que, bien por su especificidad o bien por

inherencia o complementariedad, sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por el contrario, corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas en materia de seguridad pública, que no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el art. 104.2 CE.

Por otra parte, en lo que a las competencias autonómicas respecta, ha de diferenciarse entre la competencia de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una ley orgánica, a la que la Constitución hace referencia en el art. 148.1.22, de la competencia de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica a la que, a su vez, se refiere el art. 149.1.29 CE.

La propia LORAFNA (art. 51.1) parte de dicha distinción ya que de la misma se infiere que la Comunidad Foral de Navarra ostenta dos competencias diferentes en esta materia: por una parte, competencia sobre la Policía Foral respecto a la que la Comunidad Foral seguirá ejerciendo las competencias que en el momento de la aprobación de la LORAFNA ostentaba y, por otra, competencia sobre la coordinación de las Policías Locales.

En la competencia sobre la Policía Foral han de entenderse comprendidas competencias orgánicas y funcionales sobre la propia policía y potestades administrativas inherentes o complementarias de la estrictamente policial (en el mismo sentido, STC 86/2014, FJ 4, respecto a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia). Por su parte, en materia de Policías Locales, hemos reiterado en numerosas ocasiones, con carácter general y sin perjuicio de lo que posteriormente precisaremos respecto a lo dispuesto en el art. 51 LORAFNA, que “el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública". En todo caso, la competencia de coordinación de Policías Locales se limita al establecimiento de principios y mecanismos coordinadores entre estas policías (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 4). En tal sentido, aun cuando no sea de aplicación a Navarra, ha de tenerse en cuenta, a título de ejemplo, lo

dispuesto en el art. 39 LOFCS. Delimita las funciones de coordinación de la actuación de las Policías Locales que corresponden a las Comunidades Autónomas, entre las que enumera el “establecimiento de normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos de las Policías Locales”; “establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de estos, de uniformes y de retribuciones”; “fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales”; así como “coordinar la formación profesional de las Policías Locales mediante la creación de escuelas de formación de mandos y formación básica”.

Definido así el marco competencial, será necesario precisar, con ocasión de las concretas impugnaciones de los diferentes preceptos, el alcance de los títulos competenciales específicos que asisten a las partes.

7. La impugnación se dirige, en primer término, contra la redacción dada a los apartados 1 y 2 del artículo 5 ter de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, por el apartado Tres del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la citada Ley Foral 8/2007.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

*“Artículo 5 ter. Relaciones entre las Policías de Navarra.*

*1. La Policía Foral centralizará toda la información policial tanto ascendente como descendente para las Policías Locales.*

*La Policía Foral facilitará toda la información policial que disponga de cada municipio a su Policía Local.*

*Los Policías Locales facilitarán toda la información policial de su municipio al sistema de información policial de la Policía Foral.*

*2. Toda solicitud de apoyo de los Policías Locales de investigación policial, de información o de cualquier índole policial se efectuará siempre a la Policía Foral. La Policía Foral, si procede, canalizará dicha solicitud a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.*

El nuevo artículo 5 ter de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, establece que toda la información policial del municipio se facilitará al sistema de información de la policía foral así como toda solicitud de apoyo de los policías locales de investigación policial se efectuará siempre

a través de la policía foral. Ello supone, a juicio del Abogado del Estado, la vulneración del artículo 149.1.29 CE al colocar como único interlocutor de la policía local a la policía foral, en detrimento de las funciones que, en este ámbito, se atribuyen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Con ello también se vaciarían de contenido las funciones y competencias de las Juntas Locales de Seguridad.

El Letrado del Parlamento de Navarra niega la vulneración aducida, pues el precepto impugnado ha de interpretarse de una manera sistemática con la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra. Conforme a dicha interpretación, el art. 5 ter concibe a la Policía Foral como Policía de proximidad, pero sin que ello excluya que sea convocada, cuando sea necesario, la Junta de Seguridad. A su vez, la representante del Gobierno de Navarra afirma que la competencia sobre Policía Foral y sobre coordinación de Policías Locales es una competencia de carácter histórico lo que determina que no se aplique la LOFCS y que, en todo caso, conforme al art. 54 LOFCS, la constitución de las Juntas Locales de Seguridad es potestativa, no resultando de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre.

El citado art. 5 ter ahora impugnado regula las relaciones entre la Policía Foral, las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, concretamente, la transmisión de información policial y solicitudes de apoyo entre dichos Cuerpos de Policía.

Al referirse a principios de actuación y coordinación entre diferentes Cuerpos de Policía, incluyendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, este precepto se incardina en la materia seguridad pública. No podemos entender que el precepto impugnado, en la medida en que hace referencia a todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad presentes en la Comunidad Foral de Navarra, se incardine en materia de coordinación de Policías Locales ya que excede, por su propio contenido, de la coordinación de estas policías, extendiéndose a las relaciones de estos Cuerpos con la Policía Foral y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Tampoco se limita al régimen de la Policía Foral al intervenir en las relaciones con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. El precepto está, por tanto, relacionado con las actividades dirigidas a la protección de personas y bienes y, en general, al mantenimiento del orden público y se encuadra por tanto en la materia de “seguridad pública”, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.29 CE, en los términos y con las excepciones allí previstas.

El precepto impugnado regula el modo de relación entre las distintas policías que actúan en el ámbito territorial de la Comunidad Foral, actuación que ha de estar regida por el principio de coordinación según resulta del art. 51 LORAFNA y de la disposición final tercera LOFCS, coordinación que se materializa, en su caso, a través de la Junta de Seguridad. De esa misma naturaleza instrumental desde el punto de vista de la coordinación entre los distintos cuerpos de policía participa la Junta Local de Seguridad, prevista en el art. 54 LOFCS, lo que no es sino corolario del principio de “cooperación recíproca” y “coordinación” entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del art. 3 LOFCS, entre los que “se incluyen claramente, según el art. 2 b) de la misma Ley, los cuerpos de policía dependientes de las Comunidades Autónomas” (STC 199/1987, de 16 de diciembre FJ 1). Dicha coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece dicha Ley según dispone el propio art. 3, como ya afirmamos en STC 82/1993, de 8 de marzo, FJ 3.

Partiendo de dichas premisas, hemos de analizar ahora las vulneraciones aducidas por el Abogado del Estado, comenzando por la relativa a que se vacían de contenido las funciones de las Juntas Locales de Seguridad, lo que vulneraría el art. 54 LOFCS y el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las Juntas de Seguridad, que lo desarrolla y, en consecuencia, el art. 149.1.29 CE.

Respecto al art. 54 LOFCS nos pronunciamos en la STC 82/1993, de 8 de marzo, FJ 4, en la que analizamos la aplicación de dicho precepto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, atendiendo a lo dispuesto en la disposición final segunda de la citada Ley Orgánica, que está redactada en términos similares a lo dispuesto en la disposición final tercera de la misma (relativa a la aplicación de la LOFCS a la Comunidad Foral de Navarra) y llegamos a la conclusión de que el art. 54 LOFCS es de aplicación supletoria respecto de lo establecido en el Estatuto y en las Leyes que lo desarrollan, por lo que ahora debemos llegar a la misma conclusión. Dado el carácter de dicha disposición en su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra, de su eventual contravención no podría derivarse la vulneración del art. 149.1.29 CE.

Asimismo, debemos descartar que el precepto impugnado vulnere el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, vulneración aducida en la demanda, ya que, como el propio Real Decreto establece, el mismo no se aplica a las Comunidades Autónomas con Cuerpo de Policía propio, con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público,

ni a los municipios con regulación especial reflejada en ley estatal o autonómica (disposición adicional única), y por tanto, no es aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

Sin embargo, lo anteriormente expuesto no basta para descartar la totalidad de las tachas que el Abogado del Estado formula a este precepto, por cuanto también recalca que el mismo vulnera el art. 149.1.29 CE al colocar como único interlocutor de la policía local a la policía foral, en detrimento de las funciones que, en este ámbito, se atribuyen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En la regulación del precepto impugnado debemos diferenciar dos partes. En primer lugar, los párrafos segundo y tercero del apartado 1 del art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado 3 de la Ley Foral 15/2015, cuyas previsiones se limitan a establecer deberes recíprocos de información entre la Policía Foral y los Cuerpos de la Policía Local. Debemos desestimar, en consecuencia, la impugnación referida a dicha regulación, ya que sus previsiones no son otra cosa que una manifestación más de la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas que es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas.

Sin embargo, nuestra conclusión no puede ser la misma respecto al párrafo primero del apartado 1 y al apartado 2 del art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado 3 de la Ley Foral 15/2015. En dichos apartados del art. 5 ter. se establece que la Policía Foral centralizará toda la información policial tanto ascendente como descendente para las Policías Locales, incluyendo, por tanto, la proveniente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado así como las que a ellas se dirija. Además se prevé que toda solicitud de apoyo de los Policías Locales de investigación policial, de información o de cualquier índole policial se efectuará siempre a través de la Policía Foral, que valorará dicha solicitud para decidir dirigirla o no a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. De esta forma el legislador foral está incidiendo en una cuestión directamente relacionada con la competencia estatal en materia de seguridad pública *ex art. 149.1.29 CE*, como es la relación existente entre las Policías Locales de Navarra y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en particular en lo relativo a las labores de información e investigación policiales. Esta cuestión no se incardina, como ya hemos apreciado, en la competencia de la Comunidad Foral en materia de coordinación de las Policías Locales, sino que guarda directa relación con el mantenimiento del orden público y la seguridad de personas y bienes,

de exclusiva competencia estatal, salvo lo dispuesto por la LORAFNA en relación con la Policía Foral.

Así encuadrado el precepto, resulta que, para ser conforme con el orden competencial, la forma de transmisión de información y de solicitud de apoyo prevista en el precepto impugnado habría de referirse limitadamente a las competencias de las Policías Locales y de la Policía Foral en materia de seguridad pública, sin afectar a las demás policías que actúan en Navarra. Por lo tanto, la previsión de que se canalice toda la información y de que las solicitudes de apoyo se realicen a través de la Policía Foral, previa su correspondiente valoración por ésta, no podría impedir, por una parte, el ejercicio de las funciones que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya que, además, en materia de seguridad pública las Comunidades Autónomas no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas, para la creación de cuerpos propios de policía, en el artículo 149.1.29 CE (por todas STC 128/2016, FJ 8 A). Conclusión que se corrobora a tenor de lo dispuesto en la LORAFNA, cuyo art. 51 se refiere expresamente al régimen de la Policía Foral. Consecuentemente, la vulneración competencial apreciada deriva de que el precepto impugnado interfiere directamente en las labores de información e investigación policiales que, previa solicitud de la Policía Local, puedan llevar a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Tal interferencia se produce porque, conforme a su tenor, (“si procede”) la Policía Foral va realizar su propia valoración de toda “solicitud de apoyo de los Policías Locales de investigación policial, de información o de cualquier índole policial”. Valoración que es determinante para que dicha solicitud de apoyo se haga efectiva, lo que implica que, al hacerlo, dicha Policía Foral decide sobre cuestiones relacionadas con la seguridad pública que exceden de las competencias forales, circunscritas al régimen de su propia policía, para adentrarse en las que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado.

Por tanto, lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 1 y en el apartado 2 del art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado Tres de la Ley Foral 15/2015, excede de las competencias de la Comunidad Foral en relación con el régimen de la Policía Foral ya que viene a determinar el modo en que se coordinan y colaboran todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad presentes en la Comunidad Foral, incluidos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, con las Policías Locales de Navarra.

Consecuentemente, debemos concluir que dicha regulación menoscaba las competencias estatales en materia de seguridad pública *ex art. 149.1.29 CE* y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero del apartado 1 y el apartado 2 del art. 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado Tres de la Ley Foral 15/2015.

8. En segundo lugar, se impugnan los apartados veinte y veintiuno de la Ley Foral 15/2015, que, respectivamente, modifican los artículos 34.1 y 35.1 de la Ley Foral 8/2007. Estos preceptos regulan el acceso mediante promoción interna a los empleos de Subinspector e Inspector. En los dos casos lo cuestionado es la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de sus incisos finales “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”.

Los referidos preceptos establecen lo siguiente:

*“Artículo 34. Acceso al empleo de Subinspector.*

*1. El acceso al empleo de Subinspector se efectuará, sobre las plazas vacantes convocadas, mediante promoción interna desde el empleo de Cabo por el procedimiento de concurso-oposición. Para participar en dicho concurso-oposición se exigirá una antigüedad mínima de tres años en el empleo de Cabo y la titulación de grado medio exigida, o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”.*

*“Artículo 35. Acceso al empleo de Inspector.*

*1. El acceso al empleo de Inspector se efectuará, sobre las plazas vacantes convocadas, mediante promoción interna desde el empleo de Subinspector por el procedimiento de concurso-oposición. Para participar en dicho concurso-oposición se exigirá una antigüedad mínima de tres años en el empleo de Subinspector y la titulación de grado medio exigida, o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”.*

Aduce el Abogado del Estado que la regulación impugnada, al suprimir la exigencia de la titulación requerida para el acceso a los empleos de inspector y subinspector de la Policía Local, en los casos de promoción interna, infringe el art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, y comporta la vulneración del art. 149.1.18 CE. Por su parte, el representante del Parlamento de Navarra niega dicha vulneración atendiendo a las competencias que le corresponden a la Comunidad Foral de Navarra en la materia, poniendo de manifiesto que el art. 22.1 de la Ley 30/1984 está derogado. A su vez, la representante del Gobierno



de Navarra reitera esta última alegación y considera que el requisito de titulación para la promoción no constituye ningún derecho ni obligación esencial por lo que, en todo caso, conforme a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública, no sería aplicable.

El objeto de la presente impugnación es, conforme se argumenta en la demanda, el régimen de dispensa de titulación en los procesos de promoción interna en los Cuerpos de Policía Local desde el empleo de Cabo al de Subinspector y desde el empleo de Subinspector al de Inspector, y a ella ceñiremos nuestro enjuiciamiento.

Las partes en este proceso coinciden en que este régimen se encuadra en materia de función pública, criterio que no cabe sino confirmar, a la vista del tenor de los preceptos impugnados, relativos a procesos de promoción interna de funcionarios públicos.

La norma estatal que regula esta materia es el art 18 TRLEEP, no el art. 22.1 de la Ley 30/1984, que es la norma cuya vulneración aduce el Abogado del Estado y que, como ponen de manifiesto los representantes del Parlamento y del Gobierno de Navarra, fue derogada por la disposición derogatoria única LEEP. En efecto, la disposición derogatoria única, apartado b), LEEP derogó el 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos. Dicha derogación se contempla, asimismo, en la disposición derogatoria única b) TRLEEP, con el alcance, en ambos casos, de lo previsto en la disposición final cuarta, apartado 2, de dichas normas, en virtud de las cuales “hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”. En todo caso, en lo que ahora importa, lo relevante no es la vigencia del mencionado art. 22.1 de la Ley 30/1984, sino que las sucesivas normas estatales posteriores han seguido manteniendo el requisito de la titulación como uno de los necesarios para la promoción interna de los funcionarios de carrera.

En efecto, en la actualidad, el art 18.2 TRLEEP establece el régimen de la promoción interna y exige que los funcionarios posean los requisitos exigidos para el ingreso entre los que se encuentra, conforme al art. 56.1 e) de dicha norma, “poseer la titulación exigida”. Además, la aplicación directa a los cuerpos de Policía Local de lo previsto en el TRLEEP viene dispuesta expresamente por su art. 3.2.

Esta regulación es idéntica a la establecida en la LEEP, identidad que determina, por las mismas razones indicadas en nuestra STC 33/2013, FJ 4, que dichos preceptos tengan carácter básico. En efecto, dicha regulación es norma básica desde una doble perspectiva: por un lado, su carácter formalmente básico, al igual que el de las demás disposiciones del TRLEEP relativas al régimen estatutario de los funcionarios, se desprende de la disposición final primera de dicha norma. Por otro lado, este Tribunal ha reconocido en numerosas ocasiones el carácter materialmente básico del requisito de la titulación en el ámbito de la función pública, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos (SSTC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; y 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 5), ya sea —y esto resulta decisivo para el presente proceso— para su promoción interna (SSTC 175/2011, FJ 5; 2/2012, FJ 2; 3/2012, FJ 4; y 4/2012, FJ 5). En relación específicamente con esta cuestión ya nos hemos pronunciado reiteradamente, al analizar supuestos de dispensa de titulación en la promoción en los Cuerpos de Policía Local, cuando afirmamos que la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento éste del “régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE; y se encuadra sin dificultad en el “régimen estatutario de los funcionarios públicos” del art. 149.1.18 CE (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FFJJ 4 y 5; 2/2012, de 13 de enero, FJ 3, 3/2012, de 13 de enero, FJ 5, 4/2012, de 13 de enero, FJ 5; 33/2013, de 11 de febrero, FJ 5, 189/2014, de 17 de noviembre, FJ 3 y 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4).

Todas ellas, a partir del análisis del régimen jurídico de los funcionarios de Policía Local que figura recogido en la STC 175/2011, FFJJ 4 y 5, han puesto de relieve que, con carácter general, la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento éste del régimen estatutario de los funcionarios públicos que conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE. No ofrece pues duda alguna la competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, para establecer los requisitos de titulación en materia de promoción interna, competencia que comprende asimismo la determinación de los supuestos de dispensa de titulación, como excepción a la regla general.

En todo caso, en lo que las partes difieren es en la aplicación de la norma básica a la Comunidad Foral de Navarra dadas sus competencias en esta materia.

Atendiendo al régimen de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública, que ya hemos expuesto, procede determinar en qué medida la titulación como requisito de la promoción interna, establecido por el TRLEEP,

además de tener carácter básico *ex art. 149.1.18 CE*, constituye parte de ese núcleo de derechos y obligaciones esenciales que vinculan a la Comunidad Foral de Navarra conforme al art. 49.1.b) LORAFNA.

El art. 14.1.c) TRLEEP regula, como derecho individual de los funcionarios, el de “promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”. El art. 18 TRLEEP determina respecto a la promoción interna de los funcionarios de carrera que deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso y por lo tanto, conforme a lo dispuesto en el art. 56.1. e) TRLEEP, la titulación exigida [en el mismo sentido art. 15.1.b) del Estatuto del Personal de la Administración Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto].

El límite que para las competencias de la Comunidad Foral en materia de función pública constituye el respeto de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios ha de concretarse por relación al análisis particularizado de las normas que los prevean. Con carácter general se trata de las situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. A título de ejemplo, la STC 141/2013, de 11 de julio, FJ 6, cita como derechos esenciales de los funcionarios públicos los de retribución, de acceso a la función pública y de movilidad. En el mismo sentido la STC 111/2014, de 26 de junio, FFJJ 3 y 5, considera que la nota común a las distintas modalidades de acceso a la función pública es la exigencia de superación de un proceso selectivo y la consiguiente proscripción de la integración automática, pues se trata de una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo. Lo que hay que decidir ahora es si forma parte de ese núcleo de derechos y obligaciones esenciales que vinculan a la Comunidad Foral de Navarra conforme al art. 49.1.b) LORAFNA la exigencia de que en la promoción interna de los funcionarios de carrera éstos deban poseer los requisitos exigidos para el ingreso, en particular la titulación.

La respuesta a dicha cuestión no puede ser sino positiva en cuanto que la exigencia de la posesión de la titulación necesaria como requisito para la promoción interna de los funcionarios públicos se incardina en la regulación de los derechos y obligaciones de éstos que compete al legislador estatal, ya que define una de las notas características del sistema de función pública, por lo que ha de ser respetado por la Comunidad Foral. El derecho de promoción interna comprende la posibilidad de ascenso al grupo inmediatamente superior al que pertenece el funcionario, lo que

se relaciona con los dos principios rectores de los que parte el sistema general de función pública. La consideración de los títulos académicos exigidos para el acceso como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios y el mandato de la exigencia de que la promoción interna del personal, derecho individual de los funcionarios, se haga atendiendo a los requisitos exigidos para acceder a la función pública y, por consiguiente, respetando la exigencia de la titulación precisa para el ingreso en el grupo al que intentan ascender, en tanto que esa exigencia se relaciona con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, informadores de nuestro sistema de función pública. De acuerdo con el art. 103.3 CE, la consagración del principio de mérito y capacidad para el ingreso en la función pública constituye un presupuesto básico de la configuración de una función pública profesionalizada. Este principio, directamente relacionado con el derecho fundamental del art. 23.2 CE, también es aplicable a la carrera administrativa y a la provisión de puestos de trabajo entre quienes ya son funcionarios públicos (entre otras, SSTC 293/1993, de 18 de octubre, FJ 4; 365/1993, de 13 de diciembre, FJ 7, y 221/2004, de 29 de noviembre, FJ 4).

Así, el requisito de la posesión de la titulación bastante para el acceso y promoción en el ámbito de la función pública constituye parte de ese núcleo esencial del estatuto de los funcionarios públicos, pues estamos ante una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE) y con los principios constitucionales que deben integrarlo (SSTC 113/2010, FJ 3 y 111/2014, FJ 3). La pretendida dispensa de titulación implica así un desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que “menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento” (STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2) en la medida en que rompe uno de los aspectos esenciales del régimen general aplicable en todo el territorio nacional.

Atendiendo a dichos parámetros, la supresión de la exigencia de la titulación requerida para el acceso a los empleos de inspector y subinspector de la Policía Local, en los casos de promoción interna, prevista en los incisos finales de los arts. 34.1 y 35. 1 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por los apartados veinte y veintiuno de la Ley Foral 15/2015, contradice el derecho a la promoción interna de los funcionarios públicos que protegen los arts. 14.1.c) y 18.2 en relación con el art. 56.1 e) TRLEEP y, por ende, el art. 149.1.18 CE, sin que encuentre amparo en lo previsto en el art. 49.1 b) LORAFNA. Consecuentemente, y ateniéndonos al objeto de la impugnación en

el presente recurso de inconstitucionalidad, debemos declarar inconstitucional y nulo el inciso “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación” de los arts. 34.1 y 35. 1 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por los apartados veinte y veintiuno de la Ley Foral 15/2015, en lo que respecta a su aplicación a los Cuerpos de Policía Local.

9. En tercer lugar, se impugna el apartado Treinta y cuatro del artículo único de la Ley Foral 15/2015, por cuanto se refiere a la aplicación del artículo 57.1 de la Ley Foral 8/2007 a los Cuerpos de Policía Local exclusivamente.

Dicho precepto dispone que “El personal de los Cuerpos de Policía de Navarra sólo será sancionado por el incumplimiento de sus deberes cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de falta disciplinaria conforme a esta ley foral”.

El Abogado del Estado alega, en los términos expuestos en los antecedentes, que dicha regulación, al establecer que el único régimen disciplinario aplicable a la Policía Local es el previsto en la Ley Foral, vulnera las competencias del Estado en punto a la definición de dicho régimen.

El Abogado del Estado, por lo tanto, no cuestiona la competencia de la Comunidad Foral para regular esta materia, sino la exclusión por la norma foral del régimen disciplinario de los Policías Locales establecido por el legislador estatal. Motivo que se basa en que la norma foral señala expresamente que el personal de los Cuerpos de Policía de Navarra solo será sancionado por incumplimientos previstos en la ley foral.

El problema competencial que debemos resolver viene dado, entonces, porque el legislador estatal dispone la aplicación de un determinado régimen disciplinario a los Policías Locales, régimen cuya aplicación en Navarra, quedaría excluido por la decisión del legislador foral.

Para su resolución debemos partir de que el régimen disciplinario de los Policías Locales se encuadra en materia de función pública en tanto que es uno de los elementos que integra el régimen estatutario de los funcionarios públicos (por todas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5), y es indiscutido que los policías locales ostentan dicha condición (STC 175/2011, FJ 4). Ello no obsta a que los Cuerpos de Policía Local, en tanto que instituto armado de naturaleza civil (entre

otras, STC 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 3), estén sujetos también al régimen disciplinario que deriva de lo previsto en el art. 52 LOFCS. Realizadas dichas consideraciones, y atendiendo al régimen de distribución de competencias, esta es una materia compartida entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, en los términos que ya han quedado reiteradamente expuestos.

En la medida en que se trata de una materia compartida, es patente que las competencias de Navarra en relación con la Policía Local no permiten que el legislador foral pueda arrogarse en exclusiva la tarea de definir el régimen disciplinario aplicable a los Policías Locales de Navarra, desplazando con ello la intervención del legislador estatal. Por lo tanto, atendiendo a que la norma autonómica lo que expresa es la intención de excluir la aplicación de cualquier otra norma distinta en la definición del régimen disciplinario aplicable a los policías locales de Navarra, resulta contraria al criterio de delimitación de competencias al desconocer el carácter compartido de la misma.

Conforme a las consideraciones expuestas, hemos de convenir con el Abogado del Estado que el art. 57. 1 de la Ley Foral al excluir del régimen disciplinario aplicable a los Cuerpos de la Policía Local de Navarra el régimen derivado de la aplicación de las normas estatales, la norma es inconstitucional. Ahora bien, dicha exclusión en la que se fundamenta exclusivamente la queja del Abogado del Estado, no deriva de todo el precepto impugnado. Por tanto, debemos limitar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad al inciso “solo” del artículo 57.1 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado Treinta y cuatro del artículo único de la Ley Foral 15/2015, y en cuanto a su aplicación a los Cuerpos de Policía Local exclusivamente, en el que se residencia el motivo de inconstitucionalidad que hemos apreciado a partir de lo alegado en la demanda. Eliminada esa palabra, el resto del precepto no excluye la aplicación de las normas estatales, con lo que no merece reproche desde el punto de vista de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

10. Finalmente, es objeto de impugnación la disposición adicional primera de la Ley Foral 15/2015 que, bajo la rúbrica “Integración de los auxiliares de policía en los Cuerpos de Policía Local”, establece que “los auxiliares de policía, con una experiencia mínima en el puesto de trabajo de 3 años y que en el momento de la entrada en vigor de la presente ley foral están prestando servicios en el Ayuntamiento que se trate o por futuras contrataciones y tras alcanzar dicha experiencia, se integrarán en el Cuerpo de Policía Local, de Alguaciles o de Agentes municipales

ya existentes o en el que se cree, previa superación de un concurso oposición, en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley foral y por un máximo de dos convocatorias”.

El Abogado del Estado alega que dicha disposición adicional, al prever un procedimiento restringido para la integración de los auxiliares de policía en la Policía Local mediante la superación de un concurso oposición en un máximo de dos convocatorias, comporta la vulneración de los arts. 23.2 y 149.1.18 CE. Concretamente, se aduce que la regulación contenida en la disposición adicional primera establece un procedimiento restringido de acceso a la Policía Local que está, como regla general, prohibido por la Constitución y sólo se admitiría si se cumplen los tres requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional: que se trate de una situación excepcional; que se acuda a este tipo de procedimiento una sola vez y que esta posibilidad esté prevista en una norma de rango legal. Entiende el Abogado del Estado que no se cumplen dichos requisitos ya que no se ha justificado en la exposición de motivos de la ley la concurrencia de una situación excepcional; y se prevén dos procesos de acceso restringido. A dicha alegación se opone el Letrado del Parlamento de Navarra aduciendo que no se vulnera ni la legislación sobre Policías Locales, de acuerdo con la disposición final tercera LOFCS, ni tampoco el art. 23.2 CE. Por su parte, la representante del Gobierno de Navarra entiende que dicha regulación no es contraria el art. 23.2 CE ya que la disposición no contiene ninguna referencia individual y específica y dado que el acceso tiene lugar a través de concurso-oposición (STC 67/1989). Tampoco conculca el art. 14 CE, ya que existe una causa objetiva y razonable que justifica, sin daño de la igualdad, que unas plazas de la Administración Pública se cubran mediante pruebas en las que sólo puedan participar quienes cumplan los requisitos previstos en la referida disposición adicional. Finalmente, pone de relieve que la disposición adicional primera ahora impugnada es prácticamente idéntica a la disposición adicional segunda de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de Policías Locales, respecto a la que no se ha planteado recurso ni cuestión de inconstitucionalidad.

El motivo aducido por el Abogado del Estado se concreta, en consecuencia, en que la regulación impugnada, al establecer una prueba restringida, vulnera los arts. 23.2 y 149.1.18 CE.

Existe una consolidada doctrina de este Tribunal acerca del acceso a la función pública mediante pruebas restringidas y su compatibilidad con las normas constitucionales, tanto desde la perspectiva del derecho fundamental a la igualdad en dicho acceso (art. 23.2 en relación al art. 103.3 CE) como desde la consideración de la competencia estatal básica sobre el régimen

estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) (por todas, STC 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 3).

Conforme a la misma, el art. 23.2 CE consagra un derecho de configuración legal, de tal modo que compete establecer las condiciones de acceso a la función pública con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE) al legislador, correspondiendo a éste la decisión sobre los distintos requisitos y condiciones para el acceso a la función pública que han de reunir los candidatos. De esta forma la Constitución española reserva a la ley la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho establecido en su art. 23.2, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, los cuales sólo pueden preservarse y establecerse mediante la intervención positiva del legislador. Además el art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, instituye un derecho de acceso en condiciones de igualdad, al que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública (STC 302/1993, de 21 de octubre), así como, en principio y salvo excepciones, las llamadas “pruebas restringidas” para el acceso a la función pública (SSTC 27/1991, de 14 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 4/1993, de 14 de enero; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero; o 12/1999, de 11 de febrero)” (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 2). Sobre las razones que pueden justificar, sin lesión del art. 23.2 CE, las pruebas restringidas para el acceso a la función pública, la STC 238/2015, FJ 4, recuerda que “el Tribunal ha resuelto de un modo reiterado [SSTC 27/1991, de 14 de febrero, FJ 5 c); 60/1994, de 28 de febrero, FJ 5; 16/1998, de 26 de enero, FJ 5; y 12/1999, de 11 de febrero, FJ 3; 126/2008, de 27 de octubre, FJ 3, y 130/2009, de 1 de junio, FJ 3] que ‘no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública’”.

En cuanto al régimen constitucional de distribución de competencias, ya nos hemos pronunciado en fundamentos jurídicos anteriores, sobre la singularidad que presenta la Comunidad Foral de Navarra, al ser el art. 49.1 b) de la LORAFNA manifestación del reconocimiento y actualización de un derecho histórico, por lo que la competencia atribuida por dicho precepto



incluye las competencias que sobre el régimen estatuario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA, teniendo como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de ‘los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos’.

Asimismo, hemos afirmado que el régimen de acceso a la función pública establecido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), además de tener carácter básico *ex art. 149.1.18 CE*, constituye parte de ese núcleo de derechos y obligaciones esenciales que vinculan a la Comunidad Foral de Navarra *ex art. 49.1 b) LORAFNA (STC 111/2014, FJ 3)*, afirmación que resulta trasladable al régimen de acceso establecido en el TRLEEP, que establece una regulación idéntica a la que establecía la LEEP. Esta identidad determina que por las mismas razones indicadas en nuestra STC 111/2014, que los arts. 55.1, 61 y disposición transitoria segunda de dicho texto refundido deban considerarse formal y materialmente básicos (STC 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 3) y que en los denominados procesos de funcionarización, la exigencia de superación de un proceso selectivo y la correlativa proscripción de la integración automática constituyen parte de ese núcleo esencial del estatuto de los funcionarios públicos, pues estamos ante una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo (STC 111/2014, FJ 3). Igualmente, la STC 238/2015, FJ 3, destacó que “en las bases del régimen estatuario de los funcionarios públicos la norma estatal que prevé que la adquisición de tal condición se verificará mediante convocatorias abiertas. Encajan también, por implicar una modulación de dicha norma, las excepciones que eventualmente se puedan prever a tal regla general. De este modo, el legislador autonómico no actuará dentro de sus competencias si regula supuestos de acceso a la función pública en que la participación no sea libre más allá de aquellos que encuentren amparo en la normativa básica. Así lo ha declarado este Tribunal a la vista tanto del régimen básico previsto en la Ley 30/1984 (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 3, y 302/1993, de 21 de octubre, FJ 3) como del regulado en la LEEP (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 3), debiendo extender ahora esta declaración al previsto en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y actualmente vigente”.

Conforme a tales premisas podemos ya comenzar el examen de la norma impugnada. Esta disposición regula la integración en el Cuerpo de Policía Local, de Alguaciles o de Agentes municipales de determinados auxiliares de policía. Los auxiliares de policía se definen en el art. 2

de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, como el personal contratado temporalmente en régimen administrativo por las entidades locales que dispongan de Cuerpo de Policía Local, para la sustitución del personal de este cuerpo, 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. En el mismo sentido, el art. 19 de la Ley Foral 8/2007 permite a las entidades locales de Navarra la contratación de este tipo de personal en las condiciones previstas en el citado precepto.

Por su parte, los Policías Locales son funcionarios públicos. Asimismo, tanto los agentes municipales como los alguaciles son funcionarios públicos, propios de las entidades locales que no dispongan de Cuerpos de Policía Local, y para el ingreso en dichos puestos se les requiere los mismos requisitos y condiciones para el empleo de policía (conforme al art. 20.5 de la Ley Foral 8/2007).

Por lo tanto, lo que prevé la disposición impugnada es un proceso de funcionarización de personal contratado con experiencia previa de tres años, funcionarización que se materializa a través de un concurso oposición a convocarse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la norma y por un máximo de dos convocatorias. Indubitablemente, nos encontramos ante un supuesto específico de acceso a la función pública que se aparta del previsto con carácter general por la propia Ley Foral 15/2015. Lo que debemos valorar ahora, a la vista de la queja planteada, es si la norma regula un turno restringido para el acceso a la función pública mediante la integración de los auxiliares de Policía en el Cuerpo de Policía Local, de Alguaciles o de Agentes municipales.

En este sentido, el Tribunal aprecia que el procedimiento de acceso a la función pública que diseña la disposición impugnada no es un mecanismo abierto. El ámbito subjetivo de la norma se reduce a aquellas personas que desempeñen las labores de auxiliares de policía, con una experiencia mínima en el puesto de trabajo de 3 años. Estas personas son las únicas que pueden participar en el proceso diseñado por el legislador foral, excluyendo así tanto la posible concurrencia de terceros que no hubieran prestado este tipo de servicios de auxiliar de policía, como la de aquellos que lo hubieran hecho por un período de tiempo inferior. Abona la anterior conclusión el hecho de que la misma norma determine el modo, dos convocatorias de concurso oposición, y el tiempo, dos años, en el que ha de materializarse este proceso así como, en fin, que las representaciones procesales de las instituciones forales no han negado que nos encontremos

ante un turno restringido de acceso a la función pública en el que únicamente pueden participar los mencionados en la disposición adicional primera de la Ley Foral 15/2015.

Conforme a lo anterior, valoraremos en primer lugar la denunciada vulneración del art. 23.2 CE, teniendo presente que dicho precepto constitucional puesto en relación con el art. 103.3 CE veda toda restricción injustificada de las condiciones de acceso a la función pública.

En todo caso, a supuestos en los que se establece un trato de favor en relación a unos participantes respecto de otros se ha referido la STC 86/2016, de 28 de abril, FJ 4, en la que pusimos de relieve que “esta excepción a la regla general se ha considerado legítima en supuestos verdaderamente singulares, en los que las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto en el que se celebraban estas pruebas, justificaban la desigualdad de trato entre los participantes, beneficiando a aquéllos que ya habían prestado en el pasado servicios profesionales en situación de interinidad en la Administración convocante. Estos supuestos varían desde la celebración de pruebas restringidas (STC 27/1991, de 14 de febrero) a pruebas en las que se primaba de manera muy notable los servicios prestados en la Administración, pero en uno y otro caso, ha existido siempre justificación de las singulares y excepcionales circunstancias que de manera expresa se explicaban en cada una de las convocatorias (SSTC 67/1989, de 18 de abril; 185/1994, de 20 de junio; 12/1999, de 11 de febrero; 83/2000, de 27 de marzo, o 107/2003, de 2 de junio). En definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación a otros, debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que, en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el art. 23.2 CE (STC 27/2012, FJ 5)”.

La disposición adicional impugnada establece, como se ha señalado reiteradamente, una regulación específica para el acceso de los auxiliares de Policía a los Cuerpos de Policía Local, de Alguaciles o de Agentes municipales, regulación que no cumple el requisito de que esté justificada en una situación excepcional. En efecto, ni del preámbulo de la Ley Foral impugnada y ni siquiera de las alegaciones de las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de Navarra se infiere que la previsión de dichas pruebas restringidas responda a una concreta situación excepcional. La Letrada del Gobierno de Navarra tan sólo se refiere genéricamente a que existe una causa objetiva y razonable “que justifica, sin daño de la igualdad, el que unas plazas de la Administración Pública se cubran mediante pruebas en las que únicamente pueden participar

quienes cumplan los requisitos que se exigen en la disposición adicional primera impugnada de contrario”.

En cuanto a la excepcionalidad de la situación que podría justificar la convocatoria restringida, la situación aquí examinada “no tiene parangón con la creación de una nueva Administración, con la consiguiente necesidad de adscribirle de forma inmediata personal por no estar dotada de función pública propia ni existir plantillas de funcionarios, ni, en fin, por no poder acudir a los sistemas legales de provisión de acceso a la función pública así como tampoco con la necesidad de resolver la situación derivada de la imprescindible creación de un aparato administrativo en un ámbito concreto como el sanitario, únicos supuestos en el que este Tribunal ha admitido las pruebas restringidas o específicas como excepción al derecho al acceso en condiciones de igualdad a la función pública” (STC 130/2009, FJ 5).

Por tanto, la conclusión ha de ser que no se aprecia justificación razonable, basada en una situación excepcional, para la diferencia de trato en el acceso a la función pública que supone el procedimiento restringido que venimos examinando.

En virtud de lo expuesto y al no cumplir el procedimiento específico de acceso a la función pública previsto en la disposición adicional primera de la Ley Foral 15/2015 los requisitos exigidos por nuestra doctrina, entendemos que vulnera el art. 23.2 CE por lo que hemos de declarar inconstitucional y nula dicha disposición.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Declarar que son inconstitucionales y nulos el párrafo primero del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 5 ter. de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, en la redacción dada por el apartado Tres del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril; el apartado Veinte del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril [por cuanto modifica el artículo 34.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía

Local de su inciso final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”]; el apartado Veintiuno del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril [por cuanto modifica el artículo 35.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los Cuerpos de Policía Local de su inciso final “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”]; el inciso “solo” del artículo 57.1 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, en la redacción dada por el apartado Treinta y cuatro del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, en cuanto a su aplicación a los Cuerpos de Policía Local exclusivamente; y la Disposición adicional primera de la citada Ley Foral 15/2015, de 10 de abril

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.