



REALA, número 14, octubre de 2020
Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
Recibido: 31-07-2020
Modificado: 17-09-2020
Aceptado: 18-09-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i14.10846>
Páginas: 139-160

El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre la policía local)

*The exercise of functions of authority by interim civil servants
(in relation to jurisprudence on the local police force)*

Josefa Cantero Martínez
Universidad de Castilla-La Mancha (España)
<https://orcid.org/0000-0001-8594-9394>
josefa.cantero@uclm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha y presidenta de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS). Está especializada en materia de empleo público y Derecho Sanitario. Ha participado en diversas comisiones de estudio y grupos de trabajo para el desarrollo legislativo del Estatuto Básico del Empleado Público.

RESUMEN

Las funciones que implican ejercicio de autoridad están expresamente reservadas a los funcionarios de carrera en el ámbito de la Administración local. La posibilidad de que puedan ser ejercidas por funcionarios interinos no está técnicamente definida en nuestro ordenamiento jurídico ni perfilada de modo adecuado, lo que crea importantes problemas prácticos y una gran inseguridad jurídica. El debate sobre esta cuestión ha vuelto a resurgir en este último año a raíz de varias sentencias que se han pronunciado sobre la naturaleza de las funciones que realizan los policías locales como «agentes de autoridad». En este trabajo se analizan las sentencias que permiten a los Ayuntamientos nombrar a policías en régimen de interinidad.

PALABRAS CLAVE

Ejercicio de autoridad; agente de autoridad; funcionario de carrera; funcionario interino; policía local.

ABSTRACT

The duties which involve the exercise of authority are expressly reserved to career civil servants in the area of Local Administrations. The possibility that the said duties can be exercised by interim civil servants is not adequately outlined nor technically defined in the Spanish legal system, which causes important practical problems and great juridical uncertainty. The controversy on this issue has risen again in the past year following several judgements ruled on the nature of the functions performed by local police officers as «agents of authority». This paper analyses the judgements which allow city Councils to appoint interim police officers.

KEYWORDS

Exercise of power; agent of authority; career civil servant; interim civil servant; local police officer.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: LA NUEVA JURISPRUDENCIA SOBRE EL INTERINAJE Y EL EJERCICIO DE AUTORIDAD. 1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL ESTABLECIMIENTO DE UNA RESERVA DE FUNCIONES PARA EL FUNCIONARIO PÚBLICO. 2. ALGUNOS PROBLEMAS GENERALES PARA ARMAR UN MODELO TEÓRICO COHERENTE. 2.1. LAS PROPIAS DEFICIENCIAS TÉCNICAS Y DESAJUSTES ENTRE LA LEGISLACIÓN BÁSICA FUNCIONARIAL Y LOCAL SOBRE RESERVA DE FUNCIONES. 2.2. NO EXISTE NINGUNA DEFINICIÓN DE LO QUE HAYA DE ENTENDERSE POR FUNCIONES QUE IMPLICAN EJERCICIO DE AUTORIDAD. 2.3. A PESAR DE ELLO, ESTE CRITERIO SE HA UTILIZADO DOGMÁTICAMENTE PARA ESTABLECER UNA DISTINCIÓN ENTRE FUNCIONARIOS Y LABORALES. 2.4. SU RAZÓN ÚLTIMA RESPONDE A LA NOTA DE LA INAMOVILIDAD, PERO NOS ABOCA A UNA IMPORTANTE INCOHERENCIA DEL SISTEMA. 2.5. EXISTEN, ADEMÁS, OTRAS INCONGRUENCIAS DEL MODELO TEÓRICO QUE HEMOS CONSTRUIDO. 3. EN ESPECIAL, EL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL POLICÍA LOCAL INTERINO. 3.1. EL INICIAL AVAL JURISPRUDENCIAL DE LA STS DE 12 DE FEBRERO DE 1999. 3.2. LA RESPUESTA DADA EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES AUTÓNOMICAS SOBRE COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES. 3.3. EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA NUEVA INTERPRETACIÓN LITERAL REALIZADA POR LA STS DE 14 DE JUNIO DE 2019 Y LOS IMPORTANTES PROBLEMAS PRÁCTICOS QUE PLANTEABA. 3.4. LA SOLUCIÓN A TRAVÉS DE UNA SENTENCIA INTERPRETATIVA E INTEGRADORA DEL RÉGIMEN FUNCIONARIAL (STC 106/2019, DE 19 DE SEPTIEMBRE). 3.5. OTRAS ACLARACIONES JURISPRUDENCIALES QUE DELIMITAN EL PAPEL DEL INTERINO EN LA REALIZACIÓN DE FUNCIONES DE AUTORIDAD. 4. A MODO DE CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN: LA NUEVA JURISPRUDENCIA SOBRE EL INTERINAJE Y EL EJERCICIO DE AUTORIDAD

El ejercicio de las funciones que implican autoridad en nuestras Administraciones públicas no está adecuadamente tratado en nuestro ordenamiento jurídico. En el ámbito de la función pública local está específicamente reservado a los funcionarios de carrera, pues solo ellos poseen el derecho a la inamovilidad en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, es práctica habitual –y necesaria– el nombramiento temporal de funcionarios interinos para hacer frente a necesidades puntuales de personal o para la sustitución de aquéllos. El nombramiento de policías locales en régimen de interinidad es buen ejemplo de ello, dado que estos funcionarios tienen específicamente reconocida la condición de «agentes de autoridad».

El nombramiento de policías locales interinos ha sido analizado recientemente a través de varios pronunciamientos judiciales, con soluciones no coincidentes, pero que nos permiten perfilar el encaje conceptual de esta figura, esto es, la posibilidad de que los funcionarios interinos puedan ejercer funciones de autoridad que, en principio, están reservadas exclusivamente a los funcionarios de carrera.

El primero de estos pronunciamientos ha sido dictado por el Tribunal Supremo el 14 de junio de 2019 y ha realizado una interpretación exclusivamente literal de la dicción del art. 92.3 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*. Interpretó que las Administraciones Locales no podían nombrar policías locales interinos para ejercer funciones de autoridad tras la modificación introducida en la redacción de este precepto por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, que al establecer la reserva de funciones se refiere exclusivamente a los «funcionarios de carrera». Este pronunciamiento supuso un gran impacto en los Ayuntamientos españoles porque impedía el nombramiento como funcionarios interinos de policías locales para hacer frente a necesidades urgentes de carácter temporal. Causaba un problema grave en algunas corporaciones locales turísticas, especialmente si tenemos en cuenta las limitaciones en la tasa de reposición de efectivos que hemos tenido en estos últimos años y que se ha traducido en plantillas muy mermadas de personal¹. Asimismo, aunque la sentencia se refería solo a la policía local, la misma argumentación limitativa resultaba perfectamente extrapolable a las demás funciones reservadas y, de modo especial, al colectivo de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

El segundo pronunciamiento relevante ha sido del Tribunal Constitucional, tan solo tres meses después. La STC 106/2019, de 19 de septiembre, ha permitido mitigar el desasosiego creado por aquella sentencia

¹ Tengamos en cuenta que recientemente se ha permitido a este colectivo anticipar en varios años su jubilación a través del *Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración Local*.

en los Ayuntamientos, dadas las consecuencias que la interpretación literal realizada por el Tribunal Supremo podía tener en el resto de cuerpos funcionariales. A diferencia de lo que hizo el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional realiza una interpretación integradora y armónica de la legislación básica de régimen local y de la legislación básica sobre empleo público para deducir lo que era lógico, esto es, que los policías locales pueden ser nombrados como funcionarios interinos con toda normalidad para realizar las funciones de autoridad que desempeñan los policías de carrera cuando concorra alguno de los supuestos habilitantes que prevé el art. 10.1 del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (en adelante, TREBEP).

En virtud de lo previsto en el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al ser la Constitución la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, los Jueces y Tribunales deben interpretar y aplicar las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos. Por tanto, ni la figura del policía local interino está prohibida por la legislación básica estatal de régimen local ni las leyes autonómicas podrían introducir ninguna limitación al respecto, dado el carácter formal y materialmente básico que tienen los artículos 9 y 10 del TREBEP.

Con posterioridad se han dictado también otros pronunciamientos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que nos permiten introducir cierta lógica y soluciones prácticas en un sistema que, al menos desde el punto de vista conceptual, resulta muy difícil de recomponer. Nos han permitido clarificar que las funciones de autoridad están exclusivamente reservadas al colectivo de los funcionarios, ya sean de carrera o interinos, sin que puedan ser realizadas por otras categorías de empleados públicos, tal como sucede, por ejemplo, con el personal laboral o con el personal contratado en régimen administrativo (auxiliar de policía local en Navarra). Asimismo, una vez aceptada la posibilidad de que el funcionario interino pueda sustituir al funcionario de carrera, la Administración no puede imponerles límites ni excepcionar para ellos el ejercicio de funciones de autoridad especialmente intensas, tal como sucedería, por ejemplo, con la utilización de armas de fuego.

1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL ESTABLECIMIENTO DE UNA RESERVA DE FUNCIONES PARA EL FUNCIONARIO PÚBLICO

En el ámbito de la Administración local, la técnica del establecimiento de una reserva de las funciones de autoridad para los funcionarios públicos ha sido mucho más explícita que en el ámbito de la legislación básica funcionarial. La redacción originaria del art. 92.2 de la LBRL de 1985 ya establecía esta técnica a favor exclusivamente del «personal sujeto al Estatuto funcionarial». Sólo ellos podían realizar las funciones que implicaran ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas otras que se reservaran a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

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

Fue el art. 9.2 de la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)*, el que vino a perfilar definitivamente y con carácter de norma básica, una reserva de funciones solo para aquella

categoría de empleados públicos que fueran «funcionarios» y que, además, conforme a lo dispuesto en el art. 57 de dicha ley, tuvieran nacionalidad española. Nótese que este precepto no se refiere exclusivamente a los funcionarios de carrera, sino que menciona genéricamente la categoría funcional. Desde ese momento, sólo los funcionarios pueden ejercer las funciones «que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

Desde entonces, la naturaleza de las funciones a realizar es el criterio básico que se utiliza para determinar la naturaleza laboral o funcional del empleado, pues se ha entendido que el derecho a la inamovilidad en el empleo, del que sólo disfrutaban los funcionarios de carrera, es una garantía de la objetividad e imparcialidad en su desempeño.

La técnica de la reserva funcional se ha mantenido exactamente en los mismos términos en el actual Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015 (TREBEP). Este precepto tiene carácter básico en el doble sentido, formal y material, exigido por nuestra doctrina. Por un lado, se contiene en una norma de rango legal y su carácter básico se desprende de la disposición final primera de dicha norma, que especifica los títulos competenciales en los que se fundamenta la norma legal en su conjunto; por otro, es indiscutible que su contenido goza de carácter básico, pues constituye un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales (STC 236/2015 de 19 noviembre, dictada a propósito del proceso de reordenación del sector público andaluz).

2. ALGUNOS PROBLEMAS GENERALES PARA ARMAR UN MODELO TEÓRICO COHERENTE

Ahora bien, una vez definida la naturaleza de las funciones y clarificada la existencia de una reserva para los funcionarios, se plantea el problema de determinar si ésta se refiere exclusivamente a los funcionarios de carrera o si, por el contrario, pueden ser ejercidas también por los funcionarios interinos, toda vez que éstos tampoco disfrutaban de dicha inamovilidad. Este problema ha sido analizado y resuelto por las distintas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que antes he mencionado.

Es en este punto donde se manifiestan las incoherencias del modelo teórico sobre el cual hemos construido doctrinalmente la distinción entre los funcionarios y los laborales de la Administración. Además, son varias las dudas que surgen al respecto. ¿Qué son las funciones de autoridad? ¿Por qué determinadas funciones deben ser reservadas a funcionarios públicos? ¿A qué responde esta reserva? ¿Qué consecuencias jurídicas tiene la consideración de agente de autoridad? ¿Pueden ser nombrados policías locales interinos dadas las importantes funciones de autoridad que realizan, el uso de armas y la especial formación y profesionalidad que se espera de ellos? Como veremos, no es sencillo contestar a estos interrogantes por múltiples motivos.

2.1. Las propias deficiencias técnicas y desajustes entre la legislación básica funcional y local sobre reserva de funciones

A la hora de reservar funciones a los funcionarios públicos, no hay una coincidencia técnica entre nuestra legislación local y nuestra legislación funcional, ni en las materias que se reservan ni en los colectivos a los que se atribuyen dichas funciones. De hecho, en la legislación básica funcional ni siquiera se mencionan de forma expresa las funciones que implican ejercicio de autoridad. El art. 9.2 del TREBEP, establece una reserva para los «**funcionarios públicos**» de las funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

Por el contrario, en la legislación local se mencionan de modo claro las funciones de autoridad y se reservan solo a los «**funcionarios de carrera**». Según la nueva redacción del art. 92.3 que la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, dio a la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, «corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales»².

² Téngase en cuenta que el Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007 de 12 de abril, derogó el precepto de la legislación local, tal vez con la idea de facilitar el encaje de la realidad en la norma, pues el ámbito local ha sido siempre un sector especialmente laboralizado. VERA TORRECILLAS, Rafael (2009): "Las funciones reservadas y el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas

Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

Del análisis de ambos preceptos se deduce una idea clara como punto de partida. Todas aquellas funciones que implican ejercer autoridad son funciones públicas reservadas al colectivo funcional. Ello supone que ni el personal laboral de la Administración ni el personal eventual pueden realizar este tipo de funciones. Ahora bien, ¿sucede lo mismo con los funcionarios interinos? ¿Se extiende la reserva a este colectivo?

2.2. No existe ninguna definición de lo que haya de entenderse por funciones que implican ejercicio de autoridad

Nuestras normas no contienen ninguna definición del concepto de «ejercicio de autoridad». La doctrina francesa realizó una aproximación teórica a esta materia tratando de distinguir el ámbito de la aplicación del Derecho público y del Derecho privado, que se concretó en la clásica distinción entre los funcionarios de gestión y los funcionarios de autoridad³. Los funcionarios que realizan actos de autoridad serían aquéllos que encarnan el poder público, que realizan las funciones más esenciales del Estado, funciones que implican mando y autoridad. Por ello son nombrados a través de un acto unilateral del poder público y no disfrutarían de derechos de naturaleza sindical. Los funcionarios que no realizan más que actos de pura gestión, son los denominados funcionarios de gestión, que están en la misma situación que los agentes o empleados privados. Estarían ligados a la Administración a través de un verdadero contrato; podrían declararse en huelga y formar sindicatos en la medida en que realizan actos que permiten asimilarlos a los obreros o empleados privados. Sin embargo, en la práctica era muy difícil trazar esta distinción⁴.

Pese a esta falta de marco teórico, la consideración de agente de autoridad tiene importantes consecuencias prácticas en los procedimientos administrativos, especialmente en los sancionadores, en la medida en que se establece una presunción de veracidad de los datos recogidos en sus informes, denuncias o atestados. Según el art. 77.5 de la Ley 30/2015, del procedimiento administrativo común, los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario. Quiere ello decir que si dichas funciones reservadas se realizan por personal laboral, prevalecerá la presunción de inocencia del interesado (entre otras muchas, la STSJ de Andalucía, Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, Sentencia 3/2008 de 21 de enero; STSJ de Justicia de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección I.ª, Sentencia 165/2013 de 10 de mayo; STSJ del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, Sentencia 1083/2010 de 30 de septiembre). Como señala Jordano Fraga, a quien seguimos en este punto, el Estatuto Básico del Empleado Público no puede derogar la presunción de inocencia constitucionalmente establecida. Su disposición transitoria segunda puede dar validez a los contratos y a la continuidad del personal laboral en el ejercicio de funciones reservadas, pero no otorgar la condición de autoridad, imparcialidad e independencia a quien no la tiene⁵.

También goza este colectivo de una importante protección penal, lo que no hace sino añadir un elemento más de complejidad en nuestra construcción dogmática porque puede extenderse la consideración de «autoridad» incluso a trabajadores de empresas privadas que ni siquiera tienen la consideración de emplea-

consideraciones sobre la reforma de los funcionarios de habilitación estatal”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal*, núm. 9, págs. 1.313 y 1.314. URL: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/222277>.

³ BERTHÉLEMY, Henry (1912): *Traité élémentaire de Droit administratif*. Séptima edición.

⁴ La doctrina no duda de que las tareas de control, inspección y certificación realizadas por los sujetos privados en sectores afectados por la complejidad técnica y sus riesgos son auténticas funciones de autoridad. CANALS I AMETLLER, Dolors (2003): *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, págs. 195 y 300. En un sentido similar, SAINZ MORENO, Fernando (1983): “Ejercicio privado de funciones públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, enero-diciembre, págs. 1.778 y 1.779, ya advirtió que aunque la expresión «función pública» resulta difícil definirla, se utiliza para designar ciertas actividades que gozan de una especial eficacia reconocida por el Derecho o que se ejercitan haciendo uso de potestades que, en principio, sólo corresponden a los poderes públicos como pueden ser, por ejemplo, las funciones de dar fe con presunción de verdad, ejercer la autoridad, imponer correctivos o sanciones, etc.

⁵ JORDANO FRAGA, Jesús (2015): “Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, pág. 160.

do público⁶. En este sentido, me remito a la STC 90/2018, de 6 de septiembre, que ha analizado la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con la legislación catalana sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, que atribuye la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular. Del análisis de la sentencia, la condición de autoridad ampararía a estos empleados para ejercer funciones de inspección⁷ y vigilancia de la normativa de transporte de viajeros por carretera (en particular que los usuarios disponen de un título de viaje válido).

En este caso, el Tribunal recuerda lo que sucedió con el artículo 38.4 de la Ley 4/2006, ferroviaria, que fue declarado inconstitucional en la medida en que atribuía la condición de agentes de la autoridad a los interventores ferroviarios, a los expresos efectos de poder exigir responsabilidad por conductas punibles conforme al Código penal (STC 50/2018). Sin embargo, en el caso ahora analizado, el precepto cuestionado no atribuye a los empleados de la empresa operadora de transporte de que se trate la protección del artículo 550 del Código penal, ni define un concepto penal. Se limita a atribuir al personal concernido la condición de agente de la autoridad como título de intervención sobre los usuarios del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera, a los efectos de amparar las facultades de policía administrativa sobre ellos; esto es, no en sentido gubernativo, sino en el de vigilancia de la normativa en materia de transportes, debiendo dar cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes, que serán los encargados de imponer, en su caso, las sanciones que procedan, conforme a la ley autonómica.

Esa atribución de la condición de agentes de la autoridad a los empleados de las empresas de transporte público de viajeros por carretera no comporta la asunción por ese personal (ligado con su empresa por una relación de naturaleza laboral) de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de las administraciones públicas, funciones estas reservadas en exclusiva a los funcionarios públicos, como determina la normativa básica en la materia (art. 9.2 del TREBEP).

2.3. A pesar de ello, este criterio se ha utilizado dogmáticamente para establecer una distinción entre funcionarios y laborales

Este planteamiento teórico es el que se plasmó textualmente y de forma temprana en el ámbito de la Administración local en el art. 92.3 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). La redacción originaria del art. 92.2 de la LBRL de 1985 ya establecía la técnica de la reserva exclusiva de funciones para el «**personal sujeto al Estatuto funcional**». Sólo ellos podían realizar las funciones que implicaran ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas otras que se reservaran a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función. En un sentido similar, el art. 132 del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril*, que no se ha modificado en estos años, venía a establecer la misma reserva a favor de los funcionarios de carrera. Según dicho precepto, «corresponde a los funcionarios de carrera el desempeño de los puestos de trabajo que tengan atribuidas las funciones señaladas en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril» (actual art. 92.3).

La correcta delimitación del debate nos lleva a plantearnos con carácter previo los criterios para la distinción de ambos colectivos, el funcional y el laboral⁸. No nos vamos a detener en esta compleja cuestión, pues ello excede del objeto de este trabajo. Basta con señalar algunas ideas básicas.

⁶ Los artículos 550 a 556 del Código Penal tipifican los llamados «atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos». Son reos de atentado los que agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas.

⁷ Las labores de inspección se han considerado clásicamente como actos que comportan autoridad por parte del funcionario. Véase, en este sentido, a FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2002): *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada. De hecho, algunos autores consideran estas excepciones contrarias a la Constitución puesto que, en tanto ésta no sea modificada, existe un núcleo inderogable por normas singulares, siendo contrario a su misma esencia que se permitan fugas del modelo sin causa ni justificación en el supuesto de ejercicio de funciones de autoridad o poderes exorbitante. JORDANO FRAGA, Jesús, *op. cit.*, págs. 152 y 153.

⁸ Para un análisis mucho más detallado de estos intentos de trazar una distinción entre funcionarios y laborales nos remitimos, entre otros muchos, a CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2001): *El empleo público. Entre estatuto funcional y contrato laboral*, Marcial

La concreción de la reserva no resulta fácil por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados que han tenido que ser interpretados y perfilados por la jurisprudencia⁹. Como se ha dicho, el legislador no remata la faena, pues no define ni concreta qué tipo de actividades se encuentran incluidas en dicho ámbito¹⁰.

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

A partir de ahí, por ejemplo, el criterio relativo a la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas aporta realmente poca información. Por definición, todas las funciones que realiza la Administración se hacen para satisfacer los intereses públicos y en su defensa, ya sea del Estado, de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local. Así lo establece claramente el art. 103.1 de la Constitución al señalar que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y, como veremos, a esta interpretación también ha acudido la última doctrina del Tribunal Constitucional a la que haremos referencia. En consecuencia, al menos desde una construcción teórica y doctrinal, toda la actividad que se realiza en su seno, independientemente de que la realice un laboral o un funcionario, responde a esta finalidad. Como criterio distintivo relevante podría tener poco recorrido, salvo que se quiera interpretar por relación a las funciones que tienen directamente que ver con las cuestiones relativas al control y fiscalización interna de las Administraciones, con la gestión económico-financiera y presupuestaria o con las funciones de contabilidad y tesorería.

Por lo que se refiere al ejercicio de autoridad y de potestades públicas, se intuye que debe tratarse de una categoría específica de funciones públicas, de funciones reservadas al poder público como parte de su núcleo duro e irreductible, de su propia autoridad pública y, por consiguiente, irrenunciables e indisponibles¹¹. La autoridad hace referencia a una situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estatus existente. Las órdenes dadas por un policía local como agente de autoridad o el uso de las armas reglamentarias de fuego podrían ser un claro ejemplo de ello. La potestad ha sido también definida como una expresión de una situación de poder público, de supremacía o superioridad que se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que los sujetos han de soportar. No se corresponde con ningún deber, positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento de otros sujetos a soportar sobre su esfera jurídica los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad¹².

Ello nos sitúa directamente en el plano de aquel tipo de funciones o cometidos que exterioricen una actividad de la Administración que tenga una directa trascendencia para la situación jurídica de otros suje-

Pons, Madrid y "Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 5, 2013; así como a JORDANO FRAGA, Jesús, *op. cit.*

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

¹⁰ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2008): "El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 139.

¹¹ SÁINZ MORENO, Fernando (1983): "Ejercicio privado de funciones públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, enero-diciembre de 1983 y "El estatuto de la función pública después de la Sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1988", *Revista de Administración Pública*, núm. 117.

¹² CANALS I AMETLLER, Dolors (2003): *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada; DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel (1986): *Las potestades Administrativas*, Tecnos, Madrid.

tos de derecho y que por ello precisamente adquieren relevancia las notas de objetividad, imparcialidad e independencia, que son las que caracterizan al funcionario frente al laboral. Tal es el caso del ejercicio de la potestad sancionadora, de la potestad expropiatoria, de la potestad normativa e incluso de la potestad de inspección y control. Dado que el ejercicio de estas potestades se ejerce siempre a través del correspondiente procedimiento administrativo, puede concluirse que necesariamente deben reservarse a los funcionarios públicos todas las funciones relacionadas con su tramitación y especialmente con su resolución, toda vez que a través de este acto administrativo resolutorio la Administración exterioriza el ejercicio frente a terceros de prerrogativas o poderes exorbitantes a los que posee cualquier sujeto privado, manifiesta su poder público, gozando además del privilegio de la autotutela declarativa y ejecutiva¹³.

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

2.4. Su razón última responde a la nota de la inamovilidad, pero nos aboca a una importante incoherencia del sistema

La inamovilidad en la función pública ha sido el elemento básico que nos ha permitido hacer una construcción doctrinal de las distintas categorías de empleados públicos, diferenciando a los funcionarios del personal laboral de la Administración. Acontece, no obstante, que este mismo criterio es el que también se utiliza en la actualidad para distinguir a los funcionarios de carrera de los funcionarios interinos, lo que nos aboca a una importante incoherencia teórica del modelo. Esta incongruencia es la que ha pretendido solucionar el Tribunal Supremo a través de sus pronunciamientos sobre la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan nombrar policías locales en régimen de interinidad.

En nuestro ordenamiento jurídico hemos tratado de explicar la distinción entre funcionarios y laborales a partir fundamentalmente de la nota de la «inamovilidad» en el empleo público, que introdujo por vez primera el Estatuto de Maura de 24 de julio de 1918¹⁴. Como los funcionarios no pueden ser cesados o separados del servicio de modo discrecional, disfrutan de las condiciones necesarias para ejercer sus funciones con objetividad y plena independencia del político de turno. Además de la tradición y de nuestros condicionantes históricos, la inamovilidad del funcionario, es el principal argumento que, a día de hoy, permitiría justificar la existencia de una reserva funcional e introducir cierta lógica en el modelo. La inamovilidad o permanencia en la Administración aparece configurada jurídicamente en el art. 14 del TREBEP como un derecho exclusivo de los funcionarios de carrera. A su vez, se utiliza como elemento básico para su definición legal. El art. 9 del TREBEP define al funcionario de carrera como un empleado público vinculado a la Administración por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

No disfrutan de ella el resto de empleados públicos, ni el personal laboral ni el eventual ni los funcionarios interinos. Se ha entendido que ello es una garantía de la imparcialidad, objetividad, independencia y neutralidad del funcionario en el ejercicio de sus funciones. Blinda al funcionario de cualquier tipo de injerencias políticas, partidistas o de otro tipo. De esta manera, las funciones más importantes de la Administración, como son aquellas que implican ejercicio directo o indirecto de potestades públicas, salvaguarda de intereses generales, ejercicio de autoridad o, en general, cualesquiera otras en las que deba garantizarse especialmente su objetividad e imparcialidad, sólo podrían llevarlas a cabo aquellos empleados que son

¹³ QUESADA LUMBRERAS, Javier (2011): "La delimitación de funciones entre el personal funcionario y laboral: especial referencia a la reordenación del sector público de Andalucía", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 317, septiembre-diciembre.

¹⁴ Según su base quinta, los funcionarios técnicos y auxiliares no podrán ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo, instruido con audiencia del interesado, por faltas graves de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1918/205/A00222-00225.pdf>.

inamovibles, esto es, los funcionarios de carrera. Su ejercicio requiere de las máximas garantías de objetividad, independencia e imparcialidad que, al menos en principio, parecen mejor salvaguardadas en el ámbito funcional que en el laboral, aunque sólo sea porque la nota de la inamovilidad en el cargo sólo a ellos se les reconoce.

La inamovilidad del funcionario es la única forma de garantizar su neutralidad, su imparcialidad y su independencia frente a cualquier influencia de intereses partidistas. Este derecho permite dotar al funcionario de garantías que eviten cualquier intento de injerencia en su actuación por parte del político de turno. La objetividad e imparcialidad permiten asegurarse de que la actuación de la Administración coincide con el fin específico de la potestad atribuida por la norma, que se ejerce previa ponderación de todos los intereses en juego y de acuerdo con los criterios que la propia norma determina para la satisfacción del interés general, sin que este proceso se vea perturbado por la influencia de otros intereses personales o espurios del funcionario. La imparcialidad afecta de modo especial al ámbito subjetivo de la Administración, esto es, a sus empleados, que deben actuar con prohibición de otorgar preferencias o desfavores a determinadas personas no amparados en las normas, es decir con igualdad de trato¹⁵ y evitando que el funcionario pueda tener otro criterio distinto al establecido por el legislador, como pueden ser sus intereses personales o intereses de carácter político.

Pues bien, hemos realizado una construcción doctrinal del régimen funcional a partir de la nota de la inamovilidad, toda vez que ésta es la principal garantía que existe para asegurar que el funcionario va a realizar sus funciones con objetividad e independencia, sin favoritismos ni discriminaciones, de una forma completamente desinteresada y al margen de consideraciones políticas o preferencias personales¹⁶. En este sentido, la inamovilidad supone un freno importante frente a cualquier intento de intromisión del político de turno, pues, aunque no cumpla con sus instrucciones tiene la confianza de que no puede ser cesado. La conexión entre objetividad e imparcialidad es la de la relación causa-efecto: cuando la autoridad o funcionario actúa con imparcialidad y neutralidad, el resultado será la objetividad de la actuación administrativa que predica el art. 103.1 de la Constitución¹⁷.

Sobre estas notas de objetividad, independencia e imparcialidad también se pronunció la STC 37/2002, de 14 de febrero a propósito del art. 92.2 de la LBRL en su redacción originaria. Dicho precepto fue cuestionado ante el Tribunal Constitucional por disponer que se reservarían a los funcionarios determinadas funciones públicas para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función, sin especificar qué concretas funciones revestían estos caracteres. Sin embargo, consideró el Tribunal que esta locución no había que considerarla como una pura reserva a los funcionarios públicos de funciones residuales, sino de la que, por el contrario, deriva que los parámetros de objetividad, imparcialidad e independencia son los que han de regir las decisiones de la Administración. Según el Tribunal, el precepto cuestionado contiene una doble afirmación. Por un lado, establece que determinadas funciones, que se detallan expresamente y son calificadas de públicas, quedan reservadas al personal funcionario; por otro, que además también habrán de ser realizadas por funcionarios aquellas funciones que les sean reservadas por la normativa que desarrolle la Ley de bases, con vistas a garantizar mejor la objetividad, imparcialidad e independencia con que deben ser ejercidas las funciones públicas. En consecuencia, no se puede afirmar que el precepto abra las puertas a que una indeterminada cantidad de funciones públicas puedan ser atendidas por personal laboral, puesto que, precisamente, lo único que asegura es todo lo contrario, esto es, que una serie de funciones citadas de forma expresa, así como otras varias que se les podrán añadir, sólo cabe que sean realizadas por personal funcionario y, por tanto, ni siquiera por vía de excepción cabe atribuirles a personal laboral.

¹⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2018): *Principios de derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, pág. 71.

¹⁶ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (2011): "El principio de objetividad en el empleo público II: la objetividad como deber de los empleados públicos", *Documentación Administrativa*, núm. 289, enero-abril; GUILLÉN CARAMÉS, Javier y FUENTETAJA PASTOR, Jesús (2011): "El principio de objetividad en la función pública (un análisis desde la jurisprudencia)", en la revista *Documentación Administrativa*, núm. 289, enero-abril; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2019a), *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, *op. cit.*, *el empleo público* y "Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 5, 2013. <http://www.westlaw.es/wles/app/document%3Ftid%3Djurisprudencia%26docguid%3DI77871f30e0fc11e18c9301000000000%26base-guids%3DRJ201217790%26fexid%3Dflag-red-juris%26fexid%3Dflag-yellow-juris%26fexid%3Dflag-blue-juris%26fexid%3DDO-ANA-25%26fexid%3DDO-ANA-23%26srguid%3DI0ad818160000013b1889cc00df719d37>.

¹⁷ MORELL OCAÑA, Luis (2001): "La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución", en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 111.

Pues bien, si aplicamos este criterio y la lógica de este modelo, se explicarían también los problemas teóricos y prácticos que plantean los funcionarios interinos porque tampoco éstos disfrutaban de la inamovilidad. Estarían situados incluso en una posición más comprometida que el personal laboral fijo, pues su vínculo con la Administración es temporal y excepcional¹⁸. La inamovilidad es el criterio de distinción, no solo de los funcionarios y los laborales, sino también de los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos. Los funcionarios interinos han sido clásicamente concebidos como sustitutos de los funcionarios de carrera por razones justificadas de necesidad y urgencia, para desempeñar funciones propias de los funcionarios de carrera cuando haya plazas vacantes o para la sustitución transitoria de los titulares (art. 10 del TREBEP).

El criterio de la inamovilidad, como razón última de esta reserva, nos explica las relaciones entre los funcionarios y los laborales e incluso las relaciones con otras específicas categorías de personal, como la de los contratados administrativos que permite la legislación funcionarial de Navarra, a la que después nos referiremos. Pero la lógica del argumento «hace aguas» y no nos sirve para explicar las relaciones entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos. Es un problema de la propia configuración del modelo que no tiene fácil solución. Y este problema se ha agudizado incluso en el ámbito local a raíz de la nueva redacción que la Ley 27/2013 dio al art. 92.3 de la LBRL, que ha cambiado las referencias al «**personal sujeto a estatuto funcionarial**» por la mención explícita a los «**funcionarios de carrera**», que es el precepto que ahora ha interpretado el Tribunal Supremo. Aunque el modelo planteaba importantes incoherencias, éstas no se han evidenciado de una forma tan explícita hasta que ha surgido el problema con los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local y se ha negado la posibilidad de que éstos puedan ser nombrados con carácter interino. La cuestión teórica se ha convertido en un importante problema práctico y ha permitido sacar a la luz las importantes disfunciones e incoherencias teóricas que plantea el modelo y que realmente tienen difícil solución.

2.5. Existen, además, otras incongruencias del modelo teórico que hemos construido

Si la explicación dogmática sobre la distinción entre funcionarios y laborales se ha construido a partir de la nota y garantía de la inamovilidad, con buena lógica podía argumentarse que ningún otro colectivo de empleados públicos que no disfrutara de este derecho podría realizar las funciones reservadas, incluidos los interinos, que, por su propia naturaleza son figuras de carácter temporal. Es más, sería una incoherencia del sistema la existencia misma del personal interino, en la medida en que se estaría aceptando que esta categoría de empleados, que goza incluso de menor estabilidad que los laborales fijos, pueda ejercer de forma directa o indirecta potestades públicas y funciones de autoridad¹⁹.

Pero la figura del funcionario interino como sustituto temporal del funcionario de carrera no sería la única incongruencia del sistema. Hay otras incoherencias internas en este modelo funcionarial. Algunas de ellas de carácter eminentemente teórico, porque estas notas de objetividad e imparcialidad se han de predicar de igual manera –y por imperativo constitucional (art. 103.1)– a todas y cada una de las funciones y tareas que realice cualquier empleado público, con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo que lo une con la Administración.

La cuestión dogmática se enfrenta en este punto a una cuestión meramente pragmática y de difícil armonización. ¿Quién sustituye a los funcionarios de carrera en el ejercicio de sus funciones? Las funciones tan importantes que realizan no pueden dejar de prestarse por el hecho de que el funcionario se ausente de modo temporal de su puesto de trabajo o duren mucho tiempo los procesos selectivos.

Estos problemas se han agravado, además, en los últimos años porque hemos pretendido «administrativizar» o «publicar» el empleo público aumentando los supuestos que permiten el nombramiento de interinos, posiblemente porque esta figura resultaba más cómoda para la Administración que la contratación de personal laboral temporal. Hemos extendido el interinaje a otros supuestos nuevos, para hacer frente a un exceso o acumulación de tareas (hasta 6 meses en un año) y para la realización de programas de carácter

¹⁸ Sobre los importantes problemas que está creando esta figura nos remitimos a SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2019b): "La consagración del funcionario interino indefinido", *Revista de Administración Pública*, núm. 208; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2017): "El funcionario interino en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 12; así como al reciente estudio realizado por FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel (2020): "La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización", *Revista de Administración Pública*, núm. 212.

¹⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2008): "El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 139; BOLTAÍNA BOSCH, Xavier (2006): *Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia.

temporal (que puede prorrogarse hasta cuatro años si así lo deciden las correspondientes legislaciones autonómicas que se dicten en desarrollo del TREBEP). Con ello hemos desnaturalizado la figura del interino y hemos complicado todavía más el ya complejo debate dogmático sobre esta figura, la reserva de funciones de autoridad y la inamovilidad en la Administración.

Desde otra perspectiva, habría que tener en cuenta que, hoy en día, las garantías de imparcialidad y objetividad no sólo provienen de la naturaleza del vínculo que une al empleado con la Administración, sino también y en gran medida del propio procedimiento administrativo y del régimen jurídico al que se someten los empleados públicos. En este sentido, conviene recordar que todos ellos están sometidos por igual a un estricto código de conducta y a determinados principios éticos que han de regir su actuación. Es decir, la sumisión de la toma de decisiones administrativas al procedimiento legal o reglamentariamente establecido en cada caso, así como la existencia de causas de abstención y recusación, son también elementos esenciales para garantizar las notas de objetividad e imparcialidad de la actuación administrativa. Buena prueba de ello ha sido el ejercicio de funciones inspectoras y sancionadoras por parte del personal laboral en algunos organismos reguladores y durante muchos años, sin que ello haya sido cuestionado por ningún tribunal. La *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, supuso un importante punto de inflexión en este sentido.

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

Cuando se ha tratado de otros colectivos de funcionarios de la Administración Local no hemos derivado las mismas consecuencias del modelo ni hemos interpretado en términos tan estrictos la reserva funcional. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el colectivo de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que realizan las funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y, de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y contabilidad, tesorería y recaudación²⁰.

3. EN ESPECIAL, EL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL POLICÍA LOCAL INTERINO

Como hemos visto, en nuestro ordenamiento jurídico hemos realizado una construcción dogmática de la distinción entre funcionarios y laborales a partir fundamentalmente de la nota de la «inamovilidad» en el empleo público. Como sólo los funcionarios de carrera disfrutaban de ella, sólo ellos pueden realizar las funciones más importantes de la Administración, como son aquéllas que tienen que ver con el ejercicio de autoridad. Este planteamiento teórico y esta lógica es la que se plasmó de forma literal en la nueva redacción que la Ley 27/2013 dio al art. 92.3 de la LBRL, que reservó estas funciones explícita y textualmente a los funcionarios de carrera. En este sentido, puede decirse que la reforma entraña la filosofía esencial del modelo y es plenamente coherente con ella, llevándola hasta sus últimas consecuencias.

Aunque el modelo planteaba importantes incoherencias, éstas no se han evidenciado de una forma tan explícita hasta que se ha planteado el problema con los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local y el Tribunal Supremo ha negado la posibilidad de que éstos puedan ser nombrados con carácter interino. La

²⁰ La necesidad de garantizar la objetividad e independencia de estos funcionarios en el ejercicio de sus funciones explica que nuestro ordenamiento haya establecido un doble sistema de reservas para garantizar que el «personal controlador» de las corporaciones locales actúa «con plena independencia». La STC 45/2017, de 27 de abril, ha despejado las dudas a este respecto al entender que el legislador estatal dispone de competencias para diseñar un sistema de controles internos destinados a asegurar la independencia y profesionalidad de los Secretarios e Interventores –los órganos de control– respecto de las corporaciones locales –las entidades controladas–. Es legítimo, por ello, que se establezcan normas que alejan del nivel local determinadas decisiones relacionadas con el reclutamiento, formación y sanción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y que el legislador básico encomiende al Estado y a las Comunidades Autónomas las más relevantes decisiones relacionadas con aquellos aspectos para evitar que quien las tome sea la corporación local que aquellos funcionarios han de controlar. A pesar de la importancia de las funciones que realizan estos funcionarios y de que no cabe duda alguna de que se encontrarían inmersos también dentro de la reserva del art. 92 de la LBRL, no ha planteado duda alguna la posibilidad de que puedan nombrarse funcionarios interinos. Así lo acredita el *Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que es el que regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, cuyos artículos 52 y 53 prevén la posibilidad de nombramientos temporales para el ejercicio de estas funciones (el nombramiento accidental y nombramiento de interino).

cuestión teórica se ha convertido en un importante problema práctico y ha permitido sacar a la luz las importantes disfunciones e incoherencias teóricas que plantea el modelo y que realmente tienen difícil solución. Su sentencia podía afectar a miles de personas que se encargan de la seguridad ciudadana, con el riesgo de que este planteamiento, además, pudiera extenderse a otros colectivos especialmente sensibles, como el de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, dificultando de modo sensible el gobierno de las Administraciones Locales.

En el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de Policía Local tienen a todos los efectos legales el carácter de «agentes de la autoridad»²¹. Así lo recoge el art. 7 de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, y de forma explícita para este colectivo, el punto 5 de la Disposición Transitoria Cuarta del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril*. También lo ha declarado de forma expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 175/2011, de 8 de noviembre, con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad que se planteó frente a la legislación autonómica cántabra, que permitía soslayar el requisito de titulación en la promoción interna de este colectivo. Esta sentencia es muy importante porque nos permite aclarar la especial naturaleza de estos funcionarios públicos que, aunque son agentes de autoridad y realizan funciones de seguridad, tienen naturaleza estatutaria funcional. En dicho pronunciamiento clarificó el Tribunal que los policías locales son funcionarios públicos de la Administración municipal cuyo régimen jurídico tiene determinadas singularidades en virtud de que son «agentes de la autoridad» que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad²².

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

El colectivo ha sido objeto de análisis por varios motivos. Por una parte, porque sus funciones de autoridad están reservadas expresamente a los «funcionarios de carrera», pues la nueva redacción dada al art. 92.3 de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ya no delimita el ámbito subjetivo de la reserva a favor del «**personal funcional**», como categoría comprensiva de los funcionarios de carrera y de los funcionarios interinos. Se refiere solo a los «**funcionarios de carrera**», que aparecen legalmente configurados y definidos como empleados inamovibles, que prestan sus servicios en la Administración con carácter permanente. Ello responde a la lógica del sistema teórico que antes hemos analizado y, además, es coherente con lo que ocurre con otros colectivos que desempeñar similares funciones de seguridad pública, en los que no existe la figura del interino.

Así sucede con otros institutos armados como la Guardia Civil²³ y la Policía Nacional. La condición de miembros en estos otros Cuerpos se articula a través de una relación de «carácter permanente» que requiere, en todo caso, el sometimiento a un riguroso proceso formativo previo. En estos Cuerpos, las necesidades urgentes o extraordinarias de personal se suelen paliar a través de las comisiones de servicio²⁴.

²¹ Algunos autores han realizado una sutil distinción entre el funcionario que ostenta carácter de autoridad y el que se presenta como agente de autoridad. El primero tendría capacidad, bien para ordenar o ratificar un acto llevado a cabo por otros o bien para emitir una declaración o resolución vinculante. Por el contrario, el agente de autoridad necesitaría que sus actos fueran autorizados o ratificados por otros. Sus funciones se limitarían, bien a ejecutar lo decidido por la autoridad, bien a esperar a su ratificación para su validez. Para un análisis más detallado nos remitimos a CANALS I AMETLLER, Dolors (2003): *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada.

²² Tras el análisis del sistema de fuentes que los regulan, concluyó que «la policía local tiene, por una parte, naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad (art. 2 LOFCS), integrada, por otra parte, en institutos armados de naturaleza civil (art. 52 LOFCS), regida por los principios de mérito, capacidad y antigüedad (art. 6.6 LOFCS) e integrada por funcionarios al servicio de la Administración local (arts. 130, 171.1 y 2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local) coordinados por las Comunidades Autónomas de conformidad con la LOFCS y LBRL y con funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad (art. 92.2 LBRL), razón por la cual su desempeño se reserva exclusivamente a **personal funcional** (art. 92.2 LBRL y art. 172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local)».

²³ Tanto el art. 3 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, como el art. 16 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, definen a ambos colectivos como profesionales vinculados a la Administración por una relación de servicios profesionales de carácter permanente.

²⁴ La doctrina del Tribunal Constitucional ha diferenciado los Cuerpos de la Policía Local de otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad atendiendo a las funciones que desempeñan los mismos, lo que también determina el título competencial aplicable en cada caso. Sus funciones trascienden del mantenimiento de la seguridad pública. Desarrollan, además –y de forma predominante– funciones «de policía administrativa» en materia de salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias...), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones...), protección del patrimonio (particular, público, histórico...), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc. Realizan tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian de forma clara de las predominantemente «de seguridad» de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo (STC 86/2014, de 29 de mayo; STC 154/2017 de 21 diciembre y STC 175/2011, de 8 de noviembre).

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

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

3.1. El inicial aval jurisprudencial de la STS de 12 de febrero de 1999

Aunque la presencia de funcionarios interinos realizando funciones de la Policía local no ha sido en modo alguno pacífica por la ausencia de un régimen jurídico claro al respecto, la cuestión fue resuelta por vía jurisprudencial a través de la famosa Sentencia del *Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª*, dictada en recurso de casación en interés de ley. El asunto se planteó frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 28 de febrero de 1998, que estimó el recurso contencioso-administrativo, promovido por la Junta de la Comunidad de Castilla-La Mancha contra los Acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Herencia, que aprobaron las bases de la convocatoria para el nombramiento de un policía local como funcionario interino y anuló dichos actos.

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

El Tribunal Supremo entendió que, si bien en una primera lectura parece sólidamente fundada la doctrina que se expone en la sentencia recurrida, sin embargo, un examen en profundidad permite advertir que, en realidad, descansa en una interpretación literal de lo dispuesto en el párrafo primero del art. 132 del TRLBRL, que dispone que corresponde a «funcionarios de carrera» el desempeño de puestos de trabajo que

tengan atribuidas funciones de autoridad. Esta interpretación ha de ceder a la que se extrae de ese mismo precepto, si se pone en relación con los demás que en ese mismo Texto Refundido regulan la situación del personal al servicio de las Entidades Locales, y con los de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985 y demás disposiciones en aquel Texto, objeto de refundición o que por expresa remisión legal o estar relacionadas con el tema impugnado, resultan aplicables.

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

Asimismo, al regular la figura del funcionario interino en el art. 128 del Texto Refundido de 1986, se prohíbe que pueda nombrarse personal interino para plazas que no se hayan incluido en la oferta de empleo público, salvo cuando se trate de vacantes producidas con posterioridad a su aprobación, pero no se establece prohibición alguna a la interinidad en la específica regulación que dedica a la policía local. Lo mismo sucede en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 2/1986, en el Título V se regula específicamente a la Policía Local y no contiene ningún precepto que establezca una prohibición relativa al desempeño como interino de funciones de esa índole.

El conjunto normativo expuesto permite concluir a la Sala que *«la interpretación contraria a la admisión de la posibilidad de selección, en régimen de interinidad, de los funcionarios de la policía local, que la sentencia impugnada extrae de la literalidad del párrafo primero del art. 132.1 TRLBRL, y de las notas de imparcialidad, objetividad e independencia propias de la función de la policía local, no debe prevalecer sobre la que se infiere del examen de ese precepto dentro del contexto normativo en que inmediatamente se integra, que únicamente está dirigida a precisar que en la Administración Local, no cabe que los puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones que impliquen ejercicio de autoridad, como es el caso de los de la policía local, puedan ser desempeñados por personal contratado laboral, ni por personal eventual que desempeñe puestos de confianza o asesoramiento especial, que son las únicas clases de funcionarios a que alude el art. 89 LBRL, que sirve de inmediato fundamento al art. 92.2 de la misma Ley»*.

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

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

3.2. La respuesta dada en las distintas legislaciones autonómicas sobre coordinación de las policías locales

En el ámbito autonómico existe una gran disparidad de regulaciones y son pocas las normas que han querido introducir algo de seguridad jurídica en esta materia estableciendo una regulación específica al respecto. Las normativas que prevén el interinaje suelen establecer importantes limitaciones en el ejercicio de las funciones. Las funciones más importantes y las que están más relacionadas con el ejercicio de autoridad, especialmente las relativas al uso de armas de fuego, se niegan a los interinos. Sin embargo, como veremos después, esta práctica legal de limitación de funciones para los interinos no tendría respaldo legal. El interino sustituye al funcionario de carrera con plenitud de funciones.

Si nos fijamos en algunas de las legislaciones autonómicas sobre coordinación de las policías locales reformadas en los últimos tiempos, vemos que la cuestión del interinaje no es en modo alguno pacífica y se aborda a través de diversos mecanismos, ya sea a través de la asociación de municipios para prestar este

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

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

Por el contrario, otras Comunidades, como Baleares o Cataluña, han regulado con toda normalidad esta figura, estableciendo determinadas garantías de formación, dadas las importantes funciones que realizan y, sobre todo, el uso de armas.

El art. 41 de la *Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears*, sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado la STC 106/2019 a la que después nos referiremos, exige para el nombramiento de un policía local interino haber superado la parte teórica del curso pertinente de formación básica para policía local de la Escuela Balear de Administración Pública, de acuerdo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, y cumplir los requisitos establecidos en los sistemas de selección, así como formar parte de una bolsa de trabajo constituida al efecto por el Ayuntamiento. En el mismo sentido, la disposición adicional cuarta de la *Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña*, también prevé el nombramiento de policías interinos solo para los Ayuntamientos que vean aumentada la afluencia de visitantes durante la época turística por sus especiales circunstancias. En ese caso, pueden convocar plazas de Policía en régimen de funcionario interino, por un período máximo de seis meses. Se adoptan, no obstante, determinadas cautelas y limitaciones a su actuación. Aunque lleven el uniforme reglamentario, no pueden llevar armas y tienen funciones limitadas, toda vez que no pueden instruir atestados por accidentes de circulación acaecidos dentro del núcleo urbano, ni proteger a autoridades, ni ordenar ni señalizar el tráfico. Tampoco pueden ejercer como Policía judicial. Se les exige superar unas mínimas pruebas selectivas, entre las cuales habrá, como mínimo, una prueba psicotécnica, una prueba física, una revisión médica y tendrán que seguir un curso de formación en la Escuela de Policía de Cataluña, de una duración de ciento veinte horas o de veinte días lectivos.

La mayoría de legislaciones autonómicas, sin embargo, no contiene una regulación específica del interinaje, lo que no evita que, por aplicación de las reglas generales del TREBEP, puedan nombrarse policías interinos. Todas ellas suelen prever también otras medidas alternativas para subvenir las necesidades puntuales de personal. Por ejemplo, en la *Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid*, define en su art. 36 a los policías locales como «funcionarios de carrera de los Ayuntamientos respectivos». Las necesidades temporales de personal o las eventuales situaciones especiales y extraordinarias que puedan producirse y que no requieran un aumento permanente de plantilla, suelen solucionarse a través de distintos mecanismos de colaboración entre los Ayuntamientos, incluso creando asociaciones de municipios para sumar los recursos que requiere la prestación eficaz y sostenimiento de los servicios de policía local.

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

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

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

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

En relación con ello, el nuevo artículo 117 bis, permite que los Ayuntamientos, cuando existan necesidades eventuales que así lo requieran, puedan nombrar funcionarios interinos con funciones de auxiliar de policía para complementar a la Policía local en el desempeño de las funciones comprendidas en los párrafos d) e i) del artículo 27.1 de su ley, así como la de colaborar con la Policía local en la ordenación del tráfico en casco urbano en municipios que no cuenten con agentes de movilidad²⁵. Para el desempeño de sus funciones, los auxiliares de Policía local deberán vestir el uniforme correspondiente al Cuerpo de Policía local, sin placa-emblema, ni distintivo alguno en las hombreras, y haciendo constar su condición de auxiliar de policía visiblemente, tanto en la uniformidad como en el documento de acreditación profesional.

Semejante preocupación ha existido también en la legislación valenciana, que se ha fijado como uno de sus objetivos acabar con la inestabilidad laboral de un elevado número de agentes de Policía Local en situación de interinidad. Una situación que trae causa, por un lado, de la necesidad de atender sin demora la prestación ordinaria del servicio y, por otro, de la imposibilidad de incluir las vacantes de modo regular en las ofertas de empleo público debido a las restricciones en la tasa de reposición de efectivos recogidas en las leyes de presupuestos anuales, con especial intensidad desde el año 2010. Por ello, la reforma llevada a cabo a través de la *Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana*, afronta directamente dos situaciones coyunturales que las policías valencianas deberán encarar en un breve espacio de tiempo. En primer lugar, un proceso de consolidación de los funcionarios interinos para acabar con la precarización laboral instaurada en la última década y con la finalidad también de eliminar de forma definitiva el personal interino en las plantillas de las policías locales valencianas. Y, en segundo lugar, mitigar los efectos que puede tener en este colectivo funcional la reciente regulación de su jubilación anticipada. También en este caso se insiste en que el personal interino no podrá llevar armas de fuego, y ejercerá sus funciones en materias de policía administrativa, medio ambiente, tráfico y seguridad vial (Disposición transitoria decimosegunda).

²⁵ Dichos apartados se refieren a las funciones de policía Administrativa en lo relativo a ordenanzas, bandos y demás disposiciones y actos municipales dentro de su ámbito de competencia, así como velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y protección del entorno en el ámbito de las competencias locales en dichas materias. El apartado i) se refiere a la cooperación en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

3.3. El punto de inflexión: la nueva interpretación literal realizada por la STS de 14 de junio de 2019 y los importantes problemas prácticos que planteaba

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

La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2019, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 828/2019, Recurso 922/2017, se ha dictado ante la interposición de un recurso de casación planteado por el Ayuntamiento de Santurtzi y del Gobierno Vasco, respectivamente, contra la sentencia de apelación del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que había anulado el nombramiento de cuatro agentes de la Policía Local en régimen de interinidad para cubrir plazas vacantes, el Acuerdo de la Academia Vasca de Policía y Emergencias por el que se convocó un procedimiento de selección para la creación de una bolsa de agentes interinos y el Convenio de Colaboración suscrito entre el Consistorio y dicha Academia para efectuar los correspondientes nombramientos en régimen de interinidad²⁶.

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

La STS supone un importante punto de inflexión respecto de la línea jurisprudencial que apuntó la STS de 12 de febrero de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictada en el recurso de casación en interés de la ley, en la que se estableció que, de conformidad con la normativa vigente en el momento, era conforme a derecho el nombramiento de funcionarios de la Policía Local en régimen de interinidad. En el caso que analiza veinte años después el Tribunal Supremo, los recurrentes en casación, con buen criterio, señalaban que el TREBEP no contiene limitación o prohibición al ejercicio de funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas a cargo de funcionarios interinos, sino que la reserva se circunscribe literalmente a los «funcionarios públicos», en cuyo ámbito se incluyen también los funcionarios interinos.

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

²⁶ También en esas mismas fechas se dictó otro pronunciamiento importante sobre esta misma materia. Me refiero a la STS de 18 de junio de 2019, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, núm. 848/2019 de 18 junio, dictada a propósito del caso de la policía local de Baleares. El recurso de casación se interpuso por la Administración balear contra la sentencia dictada el día 30 de noviembre de 2016 por el TSJ de las Islas Baleares, que estimaba el recurso planteado por la Asociación de Policías Interinos de Baleares frente al Decreto 28/2015, de 30 de abril, que aprobaba el reglamento marco de coordinación de su policía local. Este reglamento desarrollaba el artículo 41 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio, que se había aprobado unos meses antes de la Ley 17/2013 y permitía el nombramiento de los policías locales interinos. La antinomia de dicho precepto con el art. 92.3 de la LBRL fue resuelta por la Sala inaplicando el precepto legal balear. El TS anula dicha sentencia por considerar que infringe la doctrina constitucional respecto de la denominada «cláusula de prevalencia» establecida en el artículo 149.3 de la Constitución, que no puede utilizarse como criterio automático para la inaplicación de la norma legal autonómica, sino que ha de plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

Planteado así el debate, la Sala analiza la naturaleza de las funciones que realizan los policías locales, que en el ejercicio de sus funciones tienen a todos los efectos legales el carácter de «agentes de autoridad» (art. 7 de la Ley Orgánica 2/1986). Dado que los policías locales realizan funciones que implican ejercicio de autoridad, estarían incluidos dentro del ámbito de la reserva funcional que, con carácter básico, establece el art. 9.2 del TREBEP, en relación con lo dispuesto en el art. 92.3 de la LBRL y el art. 132 del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril*, lo que supondría un desplazamiento de la legislación vasca.

La literalidad del nuevo art. 92.3 de la LBRL incluye alguna novedad que es tenida en cuenta por la Sala, toda vez que el antiguo artículo 92.2 de la LBRL en su redacción originaria, establecía la reserva de estas funciones «exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional», con lo que no se excluía al funcionario interino. Esta redacción del artículo 92.2 fue sustituida en el año 2013 por la redacción del artículo 92.3 que ya no se refiere al «personal sujeto al estatuto funcional», sino al «funcionario de carrera», que sería la única categoría de empleados públicos habilitada para ejercer funciones que conlleven autoridad.

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

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

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

Como ha señalado Jiménez Asensio, aunque no lo dice la sentencia, porque no es el asunto del que se estaba conociendo, es lo que se deduce de su «línea argumental», lo que supone que la «figura del funcionario interino está, según esta doctrina jurisprudencial, tocada de muerte en el ámbito local de gobierno²⁷». Hubiera supuesto la desaparición de la figura del funcionario interino en la Administración Local, obligando a que todos los puestos de trabajo relacionados con las funciones públicas más importantes de la Administración fueran ocupados únicamente por funcionarios de carrera. Este planteamiento implicaba gravísimos problemas prácticos. ¿Cómo resolver los problemas temporales y urgentes causados por plazas vacantes o picos temporales de trabajo? ¿Qué ocurriría con el elevadísimo número de interinos que ya se encontraban prestando servicios en la Administración local? Faltando una pata de empleados públicos, el sistema funcional, en su conjunto, quedaba por completo cojo y falto de coherencia.

3.4. La solución a través de una sentencia interpretativa e integradora del régimen funcional (STC 106/2019, de 19 de septiembre)

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

²⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2019): «Una interpretación supremamente «literal» (La STS 828/2019, sobre Policías Locales interinos: consecuencias más allá del problema analizado)», Blog *Hay Derecho*, 28 julio de 2019, disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2019/07/28/una-interpretacion-supremamente-literal-la-sts-828-2019-sobre-policias-locales-interinos-consecuencias-mas-alla-del-problema-analizado/>.

Ha desestimado la cuestión de inconstitucionalidad que trae causa última en el recurso interpuesto por el Sindicato Profesional de Policías Municipales de España (SPPME) contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Llubí por la que se aprobaban las bases específicas de la convocatoria para constituir una bolsa extraordinaria de aspirantes para proveer, como funcionarios interinos, plazas vacantes de Policía Local. El asunto llegó al Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, que decidió plantear una cuestión de inconstitucionalidad por la contradicción que se producía entre dos preceptos legales autonómicos que permitían a los Ayuntamientos crear bolsas de trabajo para el nombramiento de policías interinos y la nueva redacción del art. 92.3 de la LBRL, que literalmente reserva las funciones de autoridad a los funcionarios de carrera²⁸.

En su análisis, el Tribunal también reconoce de forma expresa que las funciones que realizan los policías locales son funciones de autoridad; que ese conjunto normativo que prohíbe el nombramiento de funcionarios interinos para el ejercicio de las funciones de policía local, tienen el carácter material y formalmente básico (STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5) y que, en efecto, se produce una contradicción entre las normas básicas estatales sobre el régimen jurídico de la Administración local y sus empleados públicos con las dos normas autonómicas de cuya constitucionalidad se duda. Ahora bien, hace una interpretación sistemática y armónica del art. 92.3 de la LBRL para concluir que la contradicción entre esta norma estatal de contraste y las disposiciones autonómicas cuestionadas no es efectiva e insalvable por vía interpretativa.

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

El Tribunal Constitucional, a diferencia de la interpretación exclusivamente literal que había realizado el Tribunal Supremo en el mes de junio, adopta una perspectiva sistemática de los preceptos señalados y, de modo especial, de lo dispuesto en el art. 9.2 del actual TREBEP, que establece una reserva de funciones a los «funcionarios públicos», sin más y a diferencia de la mención explícita de los «funcionarios de carrera» que realiza el primer párrafo de dicho precepto. Es ello lo que permite que otra clase de funcionarios, los interinos, puedan ejercer esas funciones reservadas, de conformidad con el art. 10.1 TREBEP, que dice: son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna circunstancia como la existencia de plazas vacantes que no puedan cubrirse por funcionarios de carrera, la sustitución transitoria de sus titulares, la ejecución de programas de carácter temporal y el exceso o acumulación de tareas.

Todo ello le lleva a concluir que en la interpretación del art. 92 LBRL a los efectos de este proceso constitucional, debe tenerse presente que, en el seno de la LBRL, la expresión «funcionarios de carrera» se utiliza como equivalente a la de funcionario público, sin exclusión de los interinos. Así resulta del art. 89, que abre su Título VII dedicado al «Personal al servicio de las Entidades locales», y que no ha sido modificado ni por el EBEP de 2007 ni por la Ley 27/2013, que dice: «El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial». Y también de la rúbrica del Capítulo II de ese Título, en que se inserta este art. 92 es «Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera». Ninguna de estas referencias específicas a los funcionarios «de carrera» ha sido interpretada nunca, desde la entrada en vigor de la LBRL en 1985, como una expresa prohibición de nombramiento de funcionarios interinos en la Administración local. Al contrario, esta clase de personal ha seguido existiendo. A mayor abundamiento,

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

la amplitud de las funciones reservadas en este art. 92 a los «funcionarios de carrera», que incluye no solo las señaladas en el art. 9.2 TREBEP, sino en general todas aquellas que lo precisen «para la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función» (art. 92.3 in fine), implicaría que una interpretación del mismo como norma prohibitiva del nombramiento de funcionarios interinos para todas esas funciones reservadas impediría no solo el nombramiento de funcionarios interinos para los cuerpos de policía local, sino en general para cualquier cuerpo o escala de las entidades que integran la Administración local, aunque esos cuerpos no ejerzan funciones de las estrictamente reservadas a funcionarios en el art. 9.2 TREBEP.

En su argumentación, tiene en cuenta también las circunstancias en que se gestó el precepto, toda vez que la reforma de 2013 no hace ninguna reflexión al respecto en su exposición de motivos ni se introdujo ninguna enmienda parlamentaria que pudiera arrojar algo de luz sobre la intención del legislador con este cambio. Si la intención del legislador hubiera sido la de establecer esa importante restricción, entiende el Tribunal que la norma debería haber sido más clara y explícita, pues una reforma de tanta importancia y trascendencia para el funcionamiento ordinario de los entes que integran la Administración local (municipios, provincias e islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios) debería haber venido precedida de informes, de un amplio debate en la tramitación parlamentaria del proyecto y del establecimiento de algún tipo de disposición de carácter transitorio para cubrir las vacantes que pudieran producirse o, en su caso, para regularizar el régimen al que quedarían sometidos los miles de policías locales que existen en nuestras Administraciones Públicas.

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

3.5. Otras aclaraciones jurisprudenciales que delimitan el papel del interino en la realización de funciones de autoridad

La STS de 2 de marzo de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, número 294/2020, ha clarificado la posibilidad de utilización de armas de fuego por parte de policías locales interinos. Ha establecido el principio de equiparación funcional entre ambos colectivos de personal. El procedimiento trae causa en la impugnación planteada en Asturias por el Ayuntamiento de Carreño, ante las resoluciones de la Guardia Civil que no autorizaban el uso de armas a los policías locales interinos de dicho Ayuntamiento. Portar armas de fuego, como una función que implica ejercicio de autoridad, estaría reservada de forma exclusiva a los funcionarios de carrera.

El TS rectifica su jurisprudencia en virtud de la interpretación realizada por el TC. Señala que la previsión del art. 9.2 que establece una reserva de funciones a los «funcionarios públicos», se refiere e incluye tanto de los funcionarios de carrera como los interinos. Desde estas consideraciones el propio Estatuto señala la equiparación en el contenido funcional y su ejercicio entre ambas clases de funcionarios, señalando el art. 10 que los funcionarios interinos son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera y que les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera. En consecuencia y desde el punto de vista estatutario el funcionario interino, en este caso policía local interino, realiza las mismas funciones que los que sean de carrera y con las mismas facultades, en este caso en relación con el uso de armas de fuego, sin que se desprenda de dicha normativa especialidad o limitación al respecto.

El establecimiento de este principio de equiparación funcional bien avalaría la eventual reforma de aquellas legislaciones autonómicas que, como hemos señalado antes, prevén importantes limitaciones en cuanto a las funciones a desarrollar por el policía local interino.

Por otra parte, la reciente doctrina de nuestro Tribunal Constitucional también nos ha permitido delimitar el ámbito subjetivo de la reserva, declarando inconstitucional la figura del auxiliar de policía y ratificando que el ejercicio de autoridad está reservado exclusivamente al colectivo funcional, ya sea de carrera o interino. La normativa navarra atribuye la condición de agentes de la autoridad a tales auxiliares, a pesar de que se trata de una modalidad específica que solo existe en la legislación foral navarra, que es la de personal contratado de forma temporal en régimen administrativo para desempeñar tareas de apoyo a la policía local y no a funcionarios interinos. Están sometidos a un régimen específico previsto al efecto en la normativa foral y que es diferente del que esas normas navarras prescriben para el personal sujeto al estatuto funcional.

La STC 178/2019, de 18 de diciembre, declara su inconstitucionalidad debido a la reserva de funciones que establece el art. 92.3 LBRL. Al establecer dicha reserva, el legislador contribuye a la determinación de los rasgos definitorios de los distintos tipos de personal al servicio de las administraciones públicas (STC 156/2013, de 23 de septiembre) y a las atribuciones que corresponden a cada uno de esos tipos de personal. Define así uno de los rasgos del modelo de función pública dirigido a asegurar los intereses generales, en tanto que vincula el ejercicio de funciones de autoridad con el estatuto funcional. Es trasunto de la norma general del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, que reserva «exclusivamente» y «en todo caso» a los «funcionarios públicos» «el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas» (art. 9.2).

Aunque la doctrina constitucional ha admitido que la legislación administrativa sectorial pueda atribuir la condición de agente de la autoridad (STC 90/2018, de 6 de septiembre), la norma estatal es clara en el sentido de considerar funciones públicas reservadas a funcionarios aquellas que, en el ámbito local, impliquen ejercicio de autoridad y, en consecuencia, limita la condición de agente de la autoridad a los funcionarios al servicio de la administración local, entre los que, según el art. 1.2.b) de la propia Ley foral 23/2018, se encuentran los policías locales. El art. 24.2 de la Ley foral, tras enumerar las funciones de estos auxiliares, les atribuye la condición de agentes de la autoridad, con lo que no se ajusta a dicha limitación. Dado que no se trata de funcionarios públicos no es posible que se les atribuya, en el ejercicio de sus tareas de asistencia a la policía local, la condición de agente de la autoridad. Se incurre así en una contradicción insalvable por vía interpretativa determinante de la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «teniendo a los efectos anteriores la consideración de agentes de la autoridad» del art. 24.2 de la Ley foral 23/2018. En consecuencia, ni siquiera los contratados administrativos pueden realizar funciones de autoridad. Éstas están reservadas solo al colectivo funcional.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La STS de 14 de junio de 2019 ha permitido sacar a la luz los problemas teóricos y prácticos que plantea el ejercicio de autoridad por parte de los funcionarios interinos. La inamovilidad, que es un criterio básico para explicar la distinción entre los funcionarios y los laborales, introduce un importante factor de incoherencia cuando intentamos clarificar las relaciones entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos. Estas incongruencias son las que ha tratado de soslayar el legislador básico de régimen local a través de la reforma introducida por la Ley 27/2013, ocasionando importantes problemas prácticos.

La interpretación literal de la normativa local ha conducido al absurdo de prohibir de facto la figura del funcionario interino exclusivamente en el ámbito de la Administración local, rompiendo así la filosofía inspiradora del modelo. Por el contrario, el modelo permanecía inalterado para la Administración autonómica y la Administración General del Estado, puesto que en esos ámbitos no resultaba aplicable el art. 92.3 de la LBRL y, en consecuencia, no se veía afectada la figura del funcionario interino. Mientras que en el ámbito autonómico y estatal no planteaba ningún problema que los interinos realizaran funciones de autoridad, esta posibilidad se vetaba por completo para el mundo local. Para el resto de Administraciones públicas se seguiría aplicando la literalidad de los preceptos del TREBEP, cuyo art. 9 habla, en general, de «funcionarios» cuando establece la reserva funcional.

Los problemas prácticos han sido resueltos a través de la sentencia interpretativa realizada por el Tribunal Constitucional, que ha permitido introducir algo de luz y sosiego en esta compleja y cambiante materia. Aunque posteriores sentencias han permitido clarificar la realización de funciones de autoridad por parte de los interinos, debería ser el legislador básico estatal de régimen local quien introdujera un cambio normativo coincidente con la legislación básica funcional, estableciendo la reserva de las funciones de autoridad para «el personal funcional» o para los «funcionarios públicos», sin concretar en la figura del funcionario de carrera. Razones de seguridad jurídica así lo exigen, especialmente en el ámbito de los Cuerpos de Policía Local. Una previsión explícita relativa a los funcionarios interinos evitaría el importante grado de dispersión normativa que existe en la actualidad en las distintas Comunidades Autónomas y que van desde aquellas que prevén de forma explícita esta posibilidad y, además, las regulan con importantes cautelas, hasta aquellas otras que no dicen nada al respecto o que de modo expreso prohíben esta figura, tal como sucede con la última legislación de coordinación de las Policías Locales de la región de Murcia o la de Castilla-La Mancha.

Desde esta perspectiva, y una vez asumido que el funcionario interino es el sustituto natural del funcionario de carrera y que está habilitado para realizar exactamente sus mismas funciones, sería razonable acotar de forma expresa la interinidad a estos supuestos, así como a los casos de plazas vacantes durante los procesos selectivos, repensando con calma el resto de supuestos que en la actualidad habilitan para el nombramiento de interinos en nuestras Administraciones Públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A. (2011): “El principio de objetividad en el empleo público: la objetividad como deber de los empleados públicos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 289, págs. 183-209, enero-abril. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i289.10074>.
- BERTHÉLEMY, H. (1912): *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 7.^a edición.
- BOLTAÏNA BOSCH, X. (2006): *Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CANALS I AMETLLER, D. (2003): *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*. Granada: Comares.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2001): *El empleo público. Entre estatuto funcional y contrato laboral*. Madrid: Marcial Pons.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2013): “Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas / Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*, núm. 5, págs. 82-99.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2017): “El funcionario interino en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas / Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*, núm. 12, págs. 8-29.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. (1986): *Las potestades Administrativas*. Madrid: Tecnos.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2002): *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*. Granada: Comares.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2008): “El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 139, págs. 475-500.
- FUENTETAJA PASTOR, J. Á. (2020): “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 212, págs. 201-230. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.07>.
- GUILLÉN CARAMÉS, J. y FUENTETAJA PASTOR, J. (2011): “El principio de objetividad en la función pública (un análisis desde la jurisprudencia)”, en *Documentación Administrativa*, núm. 289, págs. 151-182, enero-abril. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i289.10073>.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2019): “Una interpretación supremamente «literal» (La STS 828/2019, sobre Policías Locales interinos: consecuencias más allá del problema analizado)”, en *Blog Hay Derecho*, 28 julio de 2019. URL: <https://hayderecho.expansion.com/2019/07/28/una-interpretacion-supremamente-literal-la-sts-828-2019-sobre-policias-locales-interinos-consecuencias-mas-alla-del-problema-analizado/>.
- JORDANO FRAGA, J. (2015): “Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, págs. 133-168.
- MORELL OCAÑA, L. (2001): “La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 111, págs. 347-372.
- QUESADA LUMBRETERAS, J. (2011): “La delimitación de funciones entre el personal funcionario y laboral: especial referencia a la reordenación del sector público de Andalucía”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 317, págs. 143-173, septiembre-diciembre. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi317.10098>.
- SÁINZ MORENO, F. (1988): “El estatuto de la función pública después de la Sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1988”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, págs. 321-366.
- SÁINZ MORENO, F. (1983): “Ejercicio privado de funciones públicas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, págs. 1.699-1.791, enero-diciembre.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019a): *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019b): “La consagración del funcionario interino indefinido”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 208, págs. 223-238. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.208.06>.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2018): *Principios de derecho administrativo general*, pág. 71. Madrid: lustel.
- VERA TORRECILLAS, R. (2009): “Las funciones reservadas y el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas consideraciones sobre la reforma de los funcionarios de habilitación estatal”, en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, núm. 9, págs. 1.311-1.328. URL: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/222277>.