

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3804 *Pleno. Sentencia 17/2022, de 8 de febrero de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 1143-2021. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid. Competencias sobre función pública: nulidad de la previsión legal autonómica que establece un sistema de promoción interna basado exclusivamente en la posesión de la titulación académica y prescinde de la superación de las correspondientes pruebas selectivas.*

ECLI:ES:TC:2022:17

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1143-2021, promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con las disposiciones transitorias primera, apartado primero, y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, el letrado de la Comunidad de Madrid y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. El día 1 de marzo de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid por el que remite, junto con el testimonio de las actuaciones (recurso de apelación núm. 603-2020), el auto de 5 de febrero de 2021, por el que ha acordado promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de las disposiciones transitorias primera, apartado primero, y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Un funcionario del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, que tenía categoría de sargento según la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, y de subinspector conforme

a la nueva estructura introducida por la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, instó el reconocimiento de su integración en el subgrupo de clasificación profesional A2 correspondiente a su nueva categoría, al amparo de la disposición transitoria primera, apartado primero, de dicha ley. Solicitaba que la integración se efectuara con «todos los efectos inherentes» y con carácter retroactivo al 1 de abril de 2018, fecha de entrada en vigor de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018.

b) Entendiendo desestimada su pretensión por silencio administrativo, interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue también desestimado por sentencia núm. 124/2020, de 29 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 29 de Madrid.

c) Por la representación procesal del funcionario recurrente se interpuso recurso de apelación instando la revocación de la sentencia y, en consecuencia, la estimación del recurso deducido en la instancia, pretensión a la que se opuso el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, que solicitó, subsidiariamente, el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, por ser contraria a las normas básicas que regulan la promoción interna de los funcionarios públicos.

d) Declarado concluso el recurso y señalada fecha para votación y fallo, mediante providencia de fecha 3 de diciembre de 2020, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria primera, apartado primero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, en relación con la disposición transitoria tercera, por la posible inconstitucionalidad mediata con las normas básicas aplicables.

e) El ayuntamiento de Villaviciosa de Odón y el Ministerio Fiscal se mostraron conformes con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La parte apelante manifestó que se sometía a lo que decidiera la Sala.

f) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó auto de 5 de febrero de 2021, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de las disposiciones transitorias primera, apartado 1, y tercera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, por su eventual contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con los apartados primero y segundo del art. 18, en relación con el art. 16.3 c), del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLEEP) y con el art. 18.2 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018.

3. Del contenido del auto de planteamiento interesa resaltar lo siguiente:

Tras exponer los antecedentes, la Sala comienza sus razonamientos jurídicos con la formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia. Al respecto, señala que ambos se cumplen toda vez que el recurso que da origen al proceso se dirigía contra la desestimación presunta de la solicitud de integración en el subgrupo de clasificación profesional A2, con «todos los efectos inherentes» y con carácter retroactivo a la fecha de entrada en vigor de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018. De esta forma, es exclusivamente la aplicación de la disposición transitoria primera, apartado primero, la que se esgrime para actuar tal pretensión, en tanto que la misma prevé la directa integración en las correspondientes categorías de los subgrupos de clasificación que regula el art. 33 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018. Vinculado a lo anterior se encuentran las consecuencias retributivas de la integración y, con ello, la forma en la que ha de interpretarse la disposición transitoria tercera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018. Añade que aquí se plantea un problema de inconstitucionalidad mediata o indirecta, recordando las exigencias de la doctrina constitucional al respecto (cita la STC 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2).

El fundamento jurídico segundo analiza el marco normativo, reproduciendo los preceptos cuestionados, así como el art. 18, apartados primero y segundo, TRLEEP y el art. 18.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018. Indica que la

eventual inconstitucionalidad mediata deriva de la interpretación conjunta de la disposición transitoria primera, apartado primero, y disposición transitoria tercera. Aclara que no alcanza a la disposición transitoria primera, apartado segundo, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, referente a la permanencia en el subgrupo de clasificación de origen como situación «a extinguir» de aquellos miembros de los cuerpos de policía local que, a la entrada en vigor de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, no tuviesen la correspondiente titulación académica; precepto que ha sido objeto de la STC 171/2020, de 16 de noviembre, que ha declarado su inconstitucionalidad y nulidad, si bien únicamente en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo CI.

A continuación, el auto justifica la eventual inconstitucionalidad mediata de la disposición transitoria primera, apartado primero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 por su contradicción con los arts. 16.3 c) y 18, apartados primero y segundo, TRLEEP. Señala, en primer lugar, que dichas normas son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del art. 149.1.13 y 18 CE, preceptos que exigen que la promoción interna se realice mediante procesos selectivos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad [art. 1.3 b) TRLEEP].

La disposición transitoria primera, apartado primero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 prescinde absolutamente de la exigencia de superar unas pruebas selectivas, al disponer que «quedarán directamente integrados en las correspondientes categorías de dichos subgrupos de clasificación» aquellos «miembros de los cuerpos de policía local que a la entrada en vigor de la presente Ley ocupen plazas correspondientes a las categorías clasificadas en los subgrupos de clasificación profesional en el artículo 33 y tuviesen la titulación académica correspondiente».

El órgano judicial aclara que la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 deroga la Ley 4/1992, de 8 de julio, modificando la denominación de las categorías jerárquicas, así como los grupos y escalas de pertenencia de los agentes y los mandos de los policías locales.

El auto menciona también el acuerdo de 4 de diciembre de 2018, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, que recoge el «compromiso de tramitar una iniciativa legislativa en la Asamblea de Madrid» para dar la siguiente redacción a la disposición transitoria primera: «Las corporaciones locales convocarán procesos de promoción interna, atendiendo a los requisitos y procedimientos establecidos en la legislación básica, para que el personal de los cuerpos de policía local que pertenezca a las categorías de policía y oficial pueda acceder al subgrupo de clasificación profesional CI, y el que pertenezca a la categoría de subinspector pueda acceder al subgrupo de clasificación profesional A2». El auto indica que este compromiso de modificación normativa aún no se ha cumplido pero, de concretarse en un futuro, entiende que no podría tener efectos retroactivos, de suerte que la integración ya se habría consumado, al margen de los procesos de promoción interna que exige la legislación básica.

La inconstitucionalidad de las normas cuestionadas también vendría dada por su contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma básica representada por el art. 18.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018, dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Consecuencia de la integración en los nuevos subgrupos de clasificación profesional son sus efectos retributivos. La referencia de la disposición transitoria tercera a que la integración «no implicará necesariamente» el incremento de las retribuciones totales no excluye en todo caso que tales aumentos se produzcan. Se deja así abierta la posibilidad de que se produzca un «incremento del gasto público en materia de costes de personal y/o incremento de retribuciones» por encima de lo que fija el citado art. 18.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018. Circunstancia que deriva de la falta de previsión expresa de que tal aumento se deduzca de las retribuciones complementarias. Sobre este punto, el auto resalta la diferencia entre la norma madrileña y las de otras comunidades autónomas que, para supuestos similares, sí cierran toda posibilidad de

que la integración comporte un incremento de gasto público, previendo reducciones en los complementos que compensen las mayores retribuciones básicas derivadas de la integración.

4. Por providencia de 20 de abril de 2021, el Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, y a la fiscal general del Estado, así como al Gobierno y a la Asamblea de la Comunidad de Madrid, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; comunicar la providencia de admisión a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

5. Mediante escrito registrado el día 6 de mayo de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por la que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 11 de mayo de 2021.

6. El letrado de la Comunidad de Madrid, en representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma, formuló sus alegaciones el día 14 de mayo de 2021 en las que, resumidamente, sostiene lo siguiente.

En relación con la disposición transitoria primera, apartado primero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, se adoptó el acuerdo de 4 de diciembre de 2018, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, con el compromiso de tramitar una iniciativa legislativa en la Asamblea de Madrid para su modificación por el procedimiento de lectura única. La nueva redacción incluiría expresamente, en lo que aquí interesa, que «las corporaciones locales convocarán procesos de promoción interna atendiendo a los requisitos y procedimientos establecidos en la legislación básica para que el personal de los cuerpos de policía local que pertenezca a las categorías de policía y oficial pueda acceder al subgrupo de clasificación profesional C1, y el que pertenezca a la categoría de subinspector pueda acceder al subgrupo de clasificación profesional A2».

Añade que, con posterioridad a dicho compromiso, con fecha de 21 de febrero de 2019, el grupo parlamentario popular en la Asamblea de Madrid presentó una proposición de ley de modificación de ciertos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, entre ellos, la disposición transitoria primera, en los términos planteados en el acuerdo referido. Con fecha de 5 de marzo de 2019, el Consejo de Gobierno se manifestó a favor de su toma en consideración y tramitación. Sin embargo, la proposición no fue tramitada «por cuestiones que son ajenas al ámbito y competencia de esta administración de la Comunidad de Madrid, sin que se haya logrado aprobar hasta la fecha la modificación de la norma».

Por otro lado, defiende la constitucionalidad de la disposición transitoria tercera. Únicamente resultaría inconstitucional si estableciese que «[l]a integración en subgrupos de clasificación profesional prevista en la presente Ley implicará necesariamente el incremento de las retribuciones totales de los funcionarios», pues en ese caso podría entrar en colisión con la previsión contenida en el artículo 18.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018. Señala que la duda se suscita a la Sala con la introducción del adverbio «necesariamente», puesto que elimina la prohibición taxativa que, de otro modo, tendría la norma («no implicará») y, en consecuencia, deja

de prohibir categóricamente el incremento retributivo. Pero tal y como está redactada la citada disposición transitoria tercera, ni impide ni obliga al citado incremento. Cualquier consecuencia que pudiera tener en las retribuciones la integración en subgrupos de clasificación profesional –hipotéticamente, tanto su aumento como su reducción o su mantenimiento– resultarían conformes con su tenor. El contenido de la norma puede enmarcarse dentro del respeto a la autonomía local y, en particular, a su potestad de autoorganización, en la medida en que corresponde a las corporaciones locales conocer y acomodar su actuación a los límites legales que establezcan las normas de carácter básico, tanto presupuestarias como en materia de función pública. No existe, por tanto, la inconstitucionalidad mediata que aprecia el órgano judicial, toda vez que no hay una colisión frontal e insalvable con la norma básica.

El letrado de la Comunidad Autónoma indica también que la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 es una norma de carácter sustantivo, con una vocación de permanencia que trasciende el carácter temporal de las distintas leyes anuales de presupuestos, razón por la cual la redacción de su disposición transitoria tercera tiene una formulación flexible. Por tanto, dicho precepto se configura como una advertencia o cautela dirigida a las entidades locales, que han de velar para que, en el supuesto en que la ley de presupuestos en vigor al tiempo de producirse la integración estableciese un límite al aumento de gasto, como ha venido sucediendo en los últimos ejercicios, dicha limitación se aplique. Todo ello, sin olvidar que la disposición transitoria tercera se refiere, sin más, al no incremento de las retribuciones totales, mientras que las leyes de presupuestos sí han venido permitiendo incrementos, dentro de ciertos límites.

Además, debe tenerse en cuenta que la limitación viene referida a los incrementos de la masa salarial destinada al personal al servicio de cada administración, es decir, a las retribuciones totales percibidas, con independencia de los incrementos que pudieran aprobarse para determinados empleados o grupos de empleados. Eso permite a cada administración local corregir los posibles incrementos a través de diferentes fórmulas, de modo que la partida presupuestaria municipal destinada al pago de retribuciones no se eleve en su conjunto.

Finalmente, el letrado autonómico sostiene que la consecuencia salarial para los miembros de los cuerpos de policía local que se encontrasen en la situación prevista en el apartado primero de la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 sería la misma, tanto si se produce la integración automática prevista en su actual redacción, como si accediesen a los cuerpos o escalas correspondientes previa superación de un concurso oposición. En ambos casos percibirían las retribuciones propias del puesto que pasaran a ocupar.

7. También el día 14 de mayo de 2021 se personó el abogado del Estado, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se exponen.

Tras reproducir el contenido de los preceptos cuestionados, estima que son inconstitucionales en cuanto que son contradictorios, sin posibilidad de una interpretación conforme, con las normas básicas referidas a la regulación de la relación de servicio de los funcionarios públicos en uno de sus aspectos esenciales, como es la promoción de la carrera administrativa; cuestión que se integra en la materia relativa al estatuto de los funcionarios públicos en la que el Estado puede establecer, entre otras, las condiciones de promoción (cita las SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 5, y 171/2020, de 16 de noviembre, FJ 2).

La aplicación de esta doctrina lleva a descartar una interpretación integradora, compatible o conforme entre ambos textos, autonómico y estatal. Con lo cual, la ley autonómica vulnera la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, deviniendo inconstitucional de manera mediata al contradecir la ley estatal, dictada al amparo del mencionado título competencial.

También sostiene la inconstitucionalidad de la disposición transitoria tercera, relativa a los efectos retributivos de la integración, en cuanto que deja abierta la posibilidad

teórica de que opere un incremento del gasto público en materia de costes de personal por encima de lo que fije la respectiva ley estatal de presupuestos.

8. Mediante escritos registrados los días 18 y 20 de mayo de 2021, se personó en el proceso don Fabián Robledo García, recurrente en el proceso *a quo*, y formuló alegaciones en las que insiste en el carácter automático de la integración en el subgrupo correspondiente cuando se está en posesión de la correspondiente titulación, en apoyo de lo cual cita la sentencia 249/2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 10 de Madrid en un recurso (núm. 168-2019) idéntico al suyo.

9. Por escrito registrado el día 7 de junio de 2021, la secretaria general de la Asamblea de Madrid remitió el acuerdo de la mesa de la diputación permanente de la Asamblea de Madrid por la que se acuerda personarse en el presente procedimiento, sin presentar alegaciones.

10. La fiscal general del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 14 de junio de 2021.

Expone, en primer lugar, los preceptos cuestionados, advirtiendo de la relación entre ellos, ya que la eventual estimación de la inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera, apartado primero, haría inviable la integración y, consecuentemente, los efectos económicos derivados de ella, cuyo límite establece la disposición transitoria tercera.

a) En cuanto a la disposición transitoria primera, apartado primero, indica que, para el órgano judicial, se vulnera el art. 149.1.18 CE, en relación con los arts. 16.3 c) y 18, apartados primero y segundo, TRLEEP. Se trata de un supuesto de inconstitucionalidad mediata en cuanto que el precepto cuestionado regula la integración directa de los funcionarios a que se refiere, sin atenerse al proceso selectivo que exige la norma básica y que omite. Recoge la doctrina constitucional en relación con el art. 149.1.18 CE, citando las SSTC 200/2015, de 24 de septiembre, y 171/2020, de 16 de noviembre, dictadas en relación con supuestos similares al ahora cuestionado, así como las SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, y 111/2014, de 26 de junio. También hace referencia al criterio del ATC 200/2016, de 1 de diciembre, en cuanto a la posibilidad de una interpretación constitucional de la norma que desplazaría su declaración de inconstitucionalidad en un supuesto análogo al ahora examinado.

Expuesto lo anterior, cita el art. 26.1.28 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, así como determinados preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018. Alude, también, a las normas estatales que disponen que la promoción interna de los funcionarios públicos se realizará mediante concurso oposición que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

La fiscal general del Estado resalta las similitudes de este caso con el resuelto en la citada STC 200/2015, pues se trata de un caso de inconstitucionalidad mediata que se proyecta sobre una norma autonómica que contempla un supuesto de promoción interna para adaptar las categorías existentes a las nuevas derivadas de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018. A este respecto, destaca que el art. 41 de esta misma ley efectúa un reconocimiento explícito de la sujeción a la normativa dictada por el Estado en materia de estatuto de los funcionarios públicos y expresamente alude a que la promoción interna se realizará mediante concurso oposición. La fiscal reconoce que la norma cuestionada no menciona el concurso oposición para la integración directa de los miembros del cuerpo de policía local afectados y, desde esta perspectiva, por tanto, no respetaría el contenido de la norma básica, lo que determinaría la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

No obstante, entiende que cabría una interpretación acomodada a la Constitución que evitase la inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Esta norma no puede ser interpretada de forma aislada sino en el contexto legislativo en el que se integra. Aunque la disposición transitoria primera, apartado primero, no se refiera directamente al sistema

de concurso oposición para hacer efectiva la integración que regula, eso no significa que excluya su aplicación conforme al art. 41 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018. Se trataría de un caso similar al del ATC 200/2016, en el que la omisión existente se refería, no ya al sistema de acceso en el caso de promoción interna, sino a la posesión de la titulación adecuada. A juicio de la fiscal general del Estado, la normativa estatal y autonómica incorpora una regulación que responde a unos principios coordinados y homogéneos que no excluyen el concurso oposición. Ello implica que, partiendo de que los funcionarios afectados por la norma cuestionada deben tener la titulación académica correspondiente, la interpretación de que quedarán directamente integrados no puede hacerse en abstracto y al margen de los principios y normativa contenidos tanto en la propia Ley controvertida como en la legislación básica. La disposición cuestionada no regula una integración en abstracto, incondicionada, al margen de los principios de mérito y capacidad y de la legislación estatal, sino de forma integrada en la norma más amplia de la que forma parte.

La fiscal general del Estado concluye que, si nos atenemos al texto literal de la disposición cuestionada, en cuanto omite toda referencia al sistema de concurso oposición para la denominada integración directa de los funcionarios de la policía local afectados, entraría en contradicción con los arts. 16.3 c) y 18, apartados primero y segundo, TRLEEP. Sin embargo, ve posible una interpretación acomodada a la Constitución, en los términos que ha expuesto, lo que evitaría la declaración de nulidad de la norma cuestionada.

b) Sobre la disposición transitoria tercera, indica que se trata también de un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulnerar los límites para los incrementos retributivos derivados de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018, que afectan a todo el personal del sector público. Destaca que la norma cuestionada se refiere a retribuciones totales de los funcionarios y determina que la integración en subgrupos de clasificación profesional no implicará necesariamente el incremento de dichas retribuciones pero, a diferencia de otras normas autonómicas para casos similares, no excluye la posibilidad de un incremento de las retribuciones, con lo que entraría en contradicción con la norma estatal.

En conclusión, la fiscal general del Estado entiende que, respecto a la disposición transitoria primera, apartado primero, procede en primer lugar, realizar una interpretación acorde a la Constitución. Subsidiariamente, de no admitirse dicha interpretación conforme, la norma cuestionada sería inconstitucional y nula por vulnerar la competencia estatal para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ex art. 149.1.18 CE. En cuanto a la disposición transitoria tercera, sería inconstitucional y nula por su efectiva contradicción indirecta o mediata con los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, en relación con el art. 18.Dos LPGE 2018.

11. Por providencia de 8 de febrero de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y fallo de esta sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid ha promovido cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones transitorias primera, apartado primero, y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid. Los preceptos citados disponen lo siguiente (en cursiva lo cuestionado):

«Disposición transitoria primera. *Integración en subgrupos de clasificación profesional.*

1. *Los miembros de los cuerpos de policía local que a la entrada en vigor de la presente ley ocupen plazas correspondientes a las categorías clasificadas en los*

subgrupos de clasificación profesional en el artículo 33 y tuviesen la titulación académica correspondiente, quedarán directamente integrados en las correspondientes categorías de dichos subgrupos de clasificación.

2. Los miembros de dichos cuerpos que a la entrada en vigor de esta ley ocupen plazas correspondientes a las categorías clasificadas en los subgrupos de titulación establecidos en el artículo 33, y no tuviesen la correspondiente titulación académica, permanecerán en su subgrupo de clasificación de origen como situación "a extinguir". No obstante, ostentarán la denominación de las nuevas categorías establecidas en la presente ley, y contarán con igual rango jerárquico y ejercerán las mismas funciones operativas que los funcionarios integrados en los nuevos subgrupos de clasificación profesional.

Todo ello sin perjuicio de que quienes obtuvieran con posterioridad las titulaciones correspondientes, se integrarán en los subgrupos de clasificación conforme lo previsto en el apartado 1 de la presente disposición.»

«Disposición transitoria tercera. *Efectos retributivos de la integración.*

La integración en subgrupos de clasificación profesional prevista en la presente ley no implicará necesariamente el incremento de las retribuciones totales de los funcionarios.»

La cuestión planteada es competencial, por cuanto suscita un caso de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta. El órgano promotor expone que la disposición transitoria primera, apartado primero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 sería contraria a los apartados primero y segundo del art. 18 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEEP), en relación con el art. 16.3 c) del mismo texto normativo. Dichas normas son formal y materialmente básicas al amparo del art. 149.1.18 CE, precepto constitucional que se vería así vulnerado. Por otro lado, la disposición transitoria tercera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 sería contraria a los límites retributivos de los funcionarios públicos fijados por el art. 18.2 de la Ley 6/2018 de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, infringiendo, a su través, los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

Por su parte, el letrado de la Comunidad de Madrid mantiene que la disposición transitoria tercera no incurre en la infracción competencial que aprecia el órgano judicial y, en relación con la disposición transitoria primera, apartado primero, se remite al acuerdo de 4 de diciembre de 2018, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en cuyo seno la Comunidad asumió el compromiso de tramitar una iniciativa legislativa, que pudiera solucionar las dudas de inconstitucionalidad que ahora plantea el órgano judicial.

Por el contrario, tanto el abogado del Estado como la fiscal general del Estado consideran que ambos preceptos son inconstitucionales y nulos, por incurrir en contradicción con la normativa estatal básica. No obstante lo expuesto, la fiscal general del Estado razona que, eventualmente, la disposición transitoria primera, apartado primero, podría admitir una interpretación conforme con el orden competencial en los términos que hemos detallado en los antecedentes, aunque, de no acogerse ese planteamiento, interesa la declaración de inconstitucionalidad, lo que también solicita para la disposición transitoria tercera.

2. Contexto de la duda de constitucionalidad planteada.

La Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 sustituye a la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, estableciendo una nueva estructura de los cuerpos de policía local de dicha Comunidad. En la Ley 4/1992 (art. 30) se distinguían dos escalas, la técnica y la ejecutiva. La primera comprendía las categorías de inspector, subinspector y oficial, todas ellas clasificadas en el grupo A de

funcionarios. Por su parte, la escala ejecutiva incluía las categorías de suboficial (grupo B), sargento (grupo C) y cabo y policía (ambas del grupo D). Los grupos de clasificación eran los entonces vigentes según la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la función pública (art. 25).

Pues bien, la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 (art. 33.1) pasa a regular una estructura con tres escalas, modificando, asimismo, la denominación de las categorías incluidas en cada una de ellas, con el siguiente detalle: la escala técnica comprende las categorías de comisario principal, comisario e intendente, clasificadas en el subgrupo A1; la escala ejecutiva incluye las categorías de inspector y subinspector, clasificadas en el subgrupo A2; y la escala básica engloba las categorías de oficial y policía, clasificadas en el subgrupo C1. Los citados subgrupos A1, A2 y C1 son los resultantes de la estructura del art. 76 TRLEEP.

La Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 precisa que «[e]l acceso para cada una de las escalas exigirá estar en posesión de la titulación requerida para los subgrupos correspondientes por la vigente legislación sobre función pública» (art. 33.2). También dispone que quienes, a la entrada en vigor de la ley, ocupen plazas correspondientes a cualquiera de las categorías indicadas «quedarán directamente integrados» en ellas si «tuviesen la titulación académica correspondiente» (disposición transitoria primera, apartado primero). Las consecuencias económicas de la integración se regulan en la disposición transitoria tercera, que prescribe que tal integración en subgrupos de clasificación profesional «no implicará necesariamente el incremento de las retribuciones totales de los funcionarios».

Así pues, la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 ha dispuesto una determinada estructura orgánica de la policía local de la Comunidad de Madrid, estableciendo, en función del ajuste de los puestos de trabajo existentes a las distintas categorías que crea el art. 33, la integración directa de los funcionarios que venían desempeñando tales puestos, en los grupos y subgrupos correspondientes atendiendo a su titulación académica y regulando las consecuencias retributivas.

El órgano judicial plantea que la disposición transitoria primera, apartado primero, podría ser contraria al art. 18, apartados primero y segundo, en relación con el art. 16.3 c) TRLEEP. Por su parte, la disposición transitoria tercera podría infringir el art. 18.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018. Ambas dudas guardan indudable relación entre sí, pues la contradicción con este precepto de la ley de presupuestos estatales para 2018, que se predica de las consecuencias retributivas, tiene como presupuesto que la citada integración, regulada en la disposición transitoria primera, apartado primero, sea conforme con el orden competencial. Por lógica, debemos comenzar el examen de la cuestión suscitada por la disposición transitoria primera, apartado primero.

3. Encuadramiento competencial.

Tratándose de una controversia competencial, para su resolución debemos encuadrar la materia entre las enumeradas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Para ello, atenderemos al sentido y finalidad de la norma cuestionada.

Los miembros de la policía local son «necesariamente funcionarios públicos de la administración municipal» y «agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad» (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 3, y 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 3). Esa doble condición de funcionarios públicos y de agentes de la autoridad se reconoce en la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 (arts. 36.1 y 5.3, respectivamente).

La cuestionada disposición transitoria primera, apartado primero, prevé la integración en las nuevas categorías de los miembros de los cuerpos de policía local que, a la entrada en vigor de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, ocupen plazas clasificadas en los subgrupos correspondientes, siempre que cuenten con la titulación académica

exigible. Es decir, introduce una nueva estructura para los funcionarios de policía local y dispone la adaptación, automática y *ex lege*, a los nuevos subgrupos de titulación.

En el caso del proceso *a quo*, el demandante tenía la categoría de sargento (grupo C de la Ley 30/1984, de 2 de agosto) en la estructura de la Ley 4/1992, que en la nueva ley se corresponde con la categoría de subinspector (grupo A2 del TRLEEP). Esto supone que, al tener la titulación de diplomado universitario, ascendería automáticamente del subgrupo C1 (equivalente al antiguo C) al subgrupo A2, lo que repercute, también, en un incremento del salario base y de los trienios, de acuerdo con los importes establecidos anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado.

Por tanto, estamos ante un supuesto de promoción interna, es decir, un ascenso de quien es ya funcionario a un subgrupo superior, por mor de la modificación de las escalas y categorías de los cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid, resultante de una nueva regulación legal. La normativa básica no establece los grupos de clasificación de los cuerpos y escalas en atención a la titulación que posean los funcionarios, sino a la requerida para el acceso al cuerpo o escala de pertenencia (art. 76 TRLEEP), exigiendo estar en posesión del título correspondiente para acceder mediante promoción interna a cuerpos o escalas del grupo superior.

Por tanto, una integración como la prevista en la norma cuestionada incide en el derecho a la promoción interna (en un sentido similar, STC 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4). Como se aprecia en el proceso *a quo*, la consecuencia es que quien ya es funcionario queda directamente encuadrado en el subgrupo de titulación correspondiente a la nueva categoría que le corresponde según la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, lo que implica una promoción al subgrupo inmediatamente superior respecto a aquel en el que estaba encuadrado con la precedente Ley 4/1992.

La promoción interna de los policías locales como derecho individual de tales funcionarios, «según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad» [art. 14.1 c) TRLEEP], se integra en la materia «régimen estatutario de los funcionarios públicos» (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 5; 2/2012, de 13 de enero, FJ 3; 3/2012, de 13 de enero, FJ 4; 4/2012, de 13 de enero, FJ 5; 33/2013, de 11 de febrero, FJ 5; 189/2014, de 17 de noviembre, FJ 3; 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4, y 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 8). En dicha materia corresponde al Estado fijar las bases *ex art.* 149.1.18 CE y a la Comunidad de Madrid (art. 27.2 de su Estatuto de Autonomía) el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución «[e]n el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca».

4. Inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias primera, apartado primero, y tercera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018.

Es doctrina constitucional reiterada que, para poder apreciar un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, es necesario comprobar «que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (por todas, STC 96/2020, de 21 de julio, FJ 3).

a) Así pues, debe verificarse, en primer lugar, la condición de básica, en el doble sentido material y formal, de las normas estatales con la que se pone en contraste la autonómica impugnada. En este sentido, no ofrece duda alguna la competencia del Estado, *ex art.* 149.1.18 CE, para establecer los requisitos o criterios mínimos en materia de promoción interna, también en el caso de los policías locales, pues las condiciones de promoción de la carrera administrativa integran uno de los aspectos del régimen estatutario de los funcionarios públicos que, forzosamente, han de ser definidos por el Estado (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 8).

El derecho a la promoción interna comprende la posibilidad de ascenso al grupo inmediatamente superior al que pertenece el funcionario, lo que afecta a los dos principios rectores de la función pública: (i) la consideración de los títulos académicos exigidos para el acceso como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios, y (ii) el mandato de que la promoción interna atienda a los requisitos exigidos para acceder a la función pública, entre los que se encuentra, además de la titulación necesaria, la imprescindible superación de pruebas selectivas.

En coherencia con lo anterior, el art. 16.3 c) TRLEEP define la promoción interna vertical como aquella que «consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18». El art 18.1 TRLEEP establece el régimen de la promoción interna de los funcionarios de carrera y exige que se realice «mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este Estatuto». Lo que reitera el art. 18.2 al disponer que «[l]os funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior subgrupo, o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas». La aplicación directa a los cuerpos de policía local de lo previsto en el TRLEEP viene dispuesta expresamente por su art. 3.2 y así lo confirma el art. 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Por consiguiente, en la medida en que los preceptos reseñados del TRLEEP, que han de servir de contraste para determinar la constitucionalidad de las normas cuestionadas, definen la promoción interna vertical, la forma en que se ha de llevar a cabo y las condiciones esenciales que se han de cumplir para acceder a la misma, deben ser consideradas materialmente básicas, puesto que quedan plenamente comprendidas dentro de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, incluye materialmente en su ámbito la normación relativa a la promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, y que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las administraciones públicas (STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13).

Por su parte, el carácter formalmente básico de los referidos preceptos, al igual que el de las demás disposiciones del TRLEEP, relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos, se establece en la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de dicho estatuto.

Así las cosas, las bases en materia de función pública, que establecen un marco común de regulación aplicable a todos los funcionarios públicos del Estado, que puede ser desarrollado pero no desconocido por las comunidades autónomas, prohíben la integración automática de tales empleados públicos en los grupos de titulación superior, toda vez que exigen, para la promoción interna, no solo estar en posesión de la titulación requerida, sino también la superación de unas pruebas selectivas. Por tanto, una vía de promoción interna establecida por disposiciones legales autonómicas que prescindiera de alguno de estos dos elementos, titulación y proceso selectivo, implicaría el «desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que "menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento"» (STC 154/2017, FJ 8, que cita la STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2). Así lo hemos recordado también en la STC 171/2020, de 16 de noviembre, que enjuició el apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018. En ese caso, el requisito básico al que afectaba la norma autonómica era el de la titulación. En concreto, desconocía una excepción prevista en la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas

para la reforma de la función pública, razón por la cual el citado apartado de la ley autonómica se declaró inconstitucional y nulo, aunque únicamente en su aplicación a los miembros de los cuerpos de policía local que se podían integrar en el subgrupo C1 de clasificación, a los que se circunscribe la mencionada excepción de la norma básica.

b) Constatado el carácter básico de las normas estatales, que actúan como parámetro de contraste y el mandato taxativo que se deriva de ellas, debemos examinar, a continuación, si existe una contradicción efectiva e insalvable determinante de una invasión competencial (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 6).

La norma cuestionada, atendiendo solamente al requisito de la titulación, determina la integración directa y automática en los subgrupos A1, A2 o C1, correspondientes a las escalas técnica, ejecutiva y básica previstas en el art. 33 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, respectivamente, de todos aquellos funcionarios de policía local que ostenten la titulación académica correspondiente a dichos subgrupos. Sin embargo, como se acaba de exponer, en el sistema de promoción interna que regulan las bases, la posesión de la titulación académica es un requisito necesario pero no suficiente, puesto que también se requiere superar unas pruebas selectivas. Frente a la taxativa exigencia de un proceso selectivo como requisito para la promoción interna, la norma autonómica dispone, por el contrario, que esa integración en los nuevos subgrupos de titulación, consecuencia de la nueva estructura introducida por la Ley controvertida, es directa y queda únicamente condicionada a ostentar la titulación académica correspondiente, sin hacer mención a prueba selectiva alguna. Parte así del presupuesto contrario al de los arts. 16.3 c) y 18, apartados primero y segundo, TRLEEP que son su parámetro de enjuiciamiento (en análogos términos, en cuanto al modo de contradecir la base, SSTC 235/2015, de 5 de noviembre, FJ 5; 260/2015, de 3 de diciembre, FJ 4, y 96/2020, FJ 5).

Por consiguiente, debemos concluir que la disposición transitoria primera, apartado primero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 contradice los citados preceptos estatales, contradicción que, como inmediatamente se expone, no puede ser salvada por vía interpretativa. La norma de referencia es inconstitucional y nula.

c) No puede aceptarse la interpretación conforme con la Constitución, que propone la fiscal general del Estado, según la cual la disposición transitoria primera, apartado primero, ha de ser interpretada en consonancia con el art. 41.1 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, que afirma que «[l]a promoción interna se realizará mediante concurso oposición que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los contemplados en el artículo 55.2» TRLEEP. De esta forma, el silencio de la norma cuestionada no podría entenderse como excluyente del proceso selectivo a superar, pudiendo salvarse la omisión por referencia al mencionado art. 41.1.

Desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1, este tribunal viene afirmando que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este tribunal» [SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7], siempre que tales interpretaciones posibles sean «igualmente razonables» [SSTC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b); 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 7, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 8, por todas]. Este criterio implica que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la inconstitucionalidad de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6; 62/2017, de 25 de mayo, FJ 4, y 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3]. No obstante, «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos

constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde» [SSTC 14/2015, FJ 5; 118/2016, FJ 3 d); 20/2017, FJ 9; 26/2017, FJ 6; 37/2017, FJ 4 e); 62/2017, FJ 7, y 116/2017, FJ 3]. Y, en todo caso, la búsqueda de las posibilidades de interpretación conforme de los preceptos impugnados deberá realizarse caso a caso y con el debido razonamiento.

Por tanto, si bien este tribunal ha establecido que las normas deben preservarse cuando su texto no impida una interpretación adecuada a la Constitución, esta interpretación tiene como límite el «respeto al propio tenor literal» de los preceptos interpretados (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2), y no permite «ignorar o desfigurar enunciados legales meridianos» (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), ya que «la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem* pues ello implicaría desfigurar y manipular los enunciados legales, ni compete a este tribunal la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (STC 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7, y las que cita).

En el presente caso, no resulta posible la interpretación conforme que propone la fiscal general del Estado, por cuanto colisiona con el tenor literal de la norma cuestionada. Esta dispone imperativamente la integración directa en los nuevos grupos de clasificación de aquellos miembros que dispongan de la titulación académica correspondiente. Lo cual equivale materialmente a una promoción interna, realizada sin observar las reglas básicas que regulan esta modalidad de carrera profesional. El uso de la expresión «quedarán directamente integrados» es taxativa y no admite modulación alguna, sin que el tenor de la norma en cuestión proporcione elemento alguno para entender que la integración directa requiera como presupuesto necesario la superación de pruebas selectivas.

Por consiguiente, el precepto cuestionado no admite un pronunciamiento sobre su entendimiento conforme a la Constitución, en cuanto que la interpretación que se propone, por forzada, debe ser rechazada, so pena de olvidar el respeto al tenor literal del precepto legal (por todas, STC 209/2014, de 18 de octubre, FJ 4) o de «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto» (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4, y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8).

La anterior conclusión se corrobora a la vista del acuerdo de 4 de diciembre de 2018, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, que recoge el compromiso de tramitar una iniciativa legislativa de modificación de la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, precisamente para establecer que el acceso a los subgrupos C1 y A2 de la nueva clasificación se realizará mediante procesos de promoción interna «atendiendo a los requisitos y procedimientos establecidos en la legislación básica».

No cabe olvidar que, según consolidada doctrina constitucional (por todas, STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 6), los acuerdos de este tipo no pueden impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de las infracciones constitucionales que se denuncian en el proceso, máxime cuando la modificación legislativa acordada ni siquiera ha llegado a entrar en vigor en el momento de dictar la presente sentencia (STC 72/2021, de 18 de marzo, FJ 2). Tampoco los eventuales acuerdos de tales comisiones pueden afectar al papel de los jueces ordinarios en el ejercicio de su jurisdicción, papel que en todo caso está presidido por las notas de independencia y colaboración con este tribunal (STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3).

En suma, la disposición transitoria primera, apartado primero, vulnera el art. 149.1.18 CE y, en consecuencia, es inconstitucional y nula. A igual conclusión se llega respecto de la disposición transitoria tercera por cuanto –como ha señalado la fiscal general del Estado–, prevé unos efectos retributivos que tienen como presupuesto la integración

prevista en aquella. Siendo inconstitucional y nula la previsión de integración directa también lo son sus efectos retributivos.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y en su virtud declarar que las disposiciones transitorias primera, apartado primero, y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, son inconstitucionales y nulas.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de febrero de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.