



**INFORME EN RELACION CON EL ACUERDO DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO SOBRE LA MODIFICACION DE LA LEY 4/1992, DE 8 DE JULIO, DE COORDINACION DE POLICIAS LOCALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID CON EL OBJETO DE FACILITAR EL DERECHO A LA CARRERA PROFESIONAL MEDIANTE LA PROMOCION INTERNA HORIZONTAL DE LOS AGENTES DE MOVILIDAD.**

**I. ANTECEDENTES.**

**I.1. NATURALEZA JURIDICA Y FUNCIONES DEL CUERPO DE AGENTES DE MOVILIDAD.**

De acuerdo con lo dispuesto en **el artículo 45 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM)**, en concordancia con el **artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, el Ayuntamiento de Madrid creó el **Cuerpo de Agentes de Movilidad**, para el ejercicio de las funciones referidas a "ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, conforme a lo establecido en las normas de circulación".

Asimismo, los referidos preceptos disponen que **los funcionarios pertenecientes al citado Cuerpo**, en el ejercicio de sus funciones tendrán la **consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los del Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Madrid**, sin integrarse en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En idéntico sentido se pronuncia el **artículo 3 del Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid**, de 28 de marzo de 2007, al establecer la naturaleza jurídica del **personal del Cuerpo de Agentes de Movilidad, como funcionario de carrera de Administración Especial, Servicios Especiales**, cometidos especiales. Así como que a dicho Cuerpo, le corresponde, bajo la superior autoridad del titular del Área correspondiente, por delegación del órgano de gobierno municipal, ejercer las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano.

Del mismo modo, la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, en su artículo 3 dispone que corresponderá a los agentes de la Policía Municipal y Agentes de Movilidad vigilar el cumplimiento de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; de la Ordenanza de Movilidad y demás disposiciones complementarias .

**I.2 Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid**

El Pleno del Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el día 27 de abril de 2016, adoptó acuerdo en el sentido de "*instar al Gobierno de la Comunidad de Madrid a impulsar la modificación de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de las*



*Policías Locales para facilitar en el proceso selectivo ordinario, un acceso adaptado a las pruebas ya superadas y con una reserva de plazas similar a las ya existente para otros colectivos para aquellos Agentes de Movilidad que deseen voluntariamente una orientación nueva de su trayectoria profesional, así como la habilitación de un proceso singular único de acceso para facilitar que aquellos Agentes de Movilidad con mas de cinco años de antigüedad en el servicio puedan, vía concurso-oposición restringido, acceder al Cuerpo de Policía Municipal, siempre que cumplan una serie de requisitos adaptados a su previa condición de Agentes de la Autoridad en materia de tráfico y previa superación de unas pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Policía Municipal que valoren esa previa capacitación del aspirante, y todo ello con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.”*

[...]”

Este acuerdo plenario fue trasladado por el Secretario General del Pleno al Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, mediante escrito de fecha 6 de mayo de 2016, con nº. de anotación de salida de la Oficina de Registro del Pleno 2016/8000536.

### **I.3. PROPOSICION DE LEY 3/2016 RGP 1296, DE MODIFICACION DE LA LEY 4/1992, DE 8 DE JULIO, DE COORDINACION DE POLICIAS LOCALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID.**

La Mesa de la Asamblea de Madrid, **en fecha 15 de febrero de 2016, admitió a trámite la referida Proposición de Ley (PROPL 3/2016), presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos**, mediante la que, como se expone en su exposición de motivos, se pretende optimizar el servicio que se presta por las Policías Locales en beneficio de los ciudadanos, proponiendo, además, entre otras modificaciones, la actualización de las vigentes categorías profesionales de los grupos y subgrupos contemplados en el 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.

Esta PROPL 3/2016, **fue tomada en consideración por el Pleno de la Asamblea de Madrid, en sesión celebrada el 12 de mayo de 2016**. Abierto el plazo de enmiendas, por el Grupo Parlamentario Socialista, en fecha 6 de junio de 2016 se presentó enmienda a la totalidad con proposición de texto alternativo, que fue rechazada por el Pleno de la Asamblea en sesión de 20 de octubre de 2016

Al mismo tiempo, por los Grupos Parlamentarios Socialista, Ciudadanos, Podemos y Popular se presentaron distintas enmiendas al articulado, por lo que, constituida la Ponencia en el seno de la Comisión de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno celebrada del 8 de noviembre de 2016, se solicitó la emisión de informe jurídico por los Letrados de la Cámara, respecto de la legalidad de determinadas enmiendas presentadas por algunos de los indicados Grupos Políticos que afectan a los Agentes de Movilidad y su acceso a los Cuerpos de Policía Local.

El requerido informe jurídico fue emitido por la Letrada de la referida Comisión con fecha 24 de noviembre de 2016, y en el mismo se analizaron no solo aquellas que



afectaban en puridad a los Agentes de Movilidad, sino todas las referidas a la propuesta de modificación del artículo 34 de la mencionada Ley de Coordinación de las Policías Locales, que a la sazón viene a regular el régimen de acceso a la categoría de Agente de Cuerpo de Policía Local.

A la vista del informe emitido por la citada Letrada, con el cual estamos absolutamente de acuerdo en lo que atañe al análisis jurídico que lleva a cabo de los distintos conceptos normativos básicos que inciden en los diferentes presupuestos que contienen las referidas enmiendas que, según expresa literalmente *“no solo afectan al procedimiento de acceso de determinados cuerpos o colectivos a los Cuerpos de Agentes o de Policía Local, sino también a los requisitos y demás cuestiones necesarias para acceder a la Policía Local, [...]”* y puesto en correlación con el contenido del Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Madrid, transcrito en el apartado anterior de este informe, esta Secretaría General Técnica considera necesario poner de manifiesto lo siguiente:

**1º)** Si bien, como ya hemos indicado, no hay objeción alguna que efectuar en cuanto al contenido material del informe jurídico aludido, entiende esta Secretaría General Técnica que su contenido en nada empece la pretensión de modificación de la referida Ley de Coordinación de Policías Locales, instada por este Ayuntamiento en relación con el Cuerpo de Agentes de Movilidad de Movilidad.

**2º)** Por el contrario, estimamos que la interpretación efectuada en aquél de los planteamientos realizados en las enmiendas de los Grupos Políticos de la Asamblea difiere del objeto de la modificación del citado texto legal propuesta por este Ayuntamiento, toda vez que este no es otro que el de posibilitar la carrera profesional del personal perteneciente al Cuerpo de Funcionarios de Agentes de Movilidad de este Ayuntamiento, mediante la modalidad de promoción horizontal, que se recoge en la normativa básica estatal de la función pública, tal y como se desprende tanto de la propia parte expositiva del indicado Acuerdo Municipal donde textualmente se indica *“A instancias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, se ha venido reuniendo, con el total apoyo y patrocinio de la Gerencia de la Ciudad, una mesa de negociación con el conjunto de sindicatos representativos del cuerpo de Agentes de Movilidad con el fin de mejorar las posibilidades de desarrollo de la carrera profesional del cuerpo de Agentes de Movilidad, una de cuyas aspiraciones es la de que se posibilite el acceso de sus miembros, que lo deseen, al cuerpo de policía municipal previa las pruebas selectivas que en derecho correspondan.”*; como de la parte dispositiva del mismo – transcrita en el punto anterior-

**3º)** Por tanto, solo a dichos efectos y con base en las competencias que le atribuye, tanto su propio Estatuto de Autonomía, como la normativa básica estatal, se insta, desde este Ayuntamiento a la Administración Autónoma de Madrid, para que articule en el marco de la legislación específica que constituye el estatuto del Cuerpo de la Policía Local, tal derecho a la carrera profesional a través de la promoción horizontal, así como las condiciones para su ejercicio, en los términos que a lo largo de este informe se expresará.



Todo ello, a nuestro juicio, por tener suficiente cobertura jurídica, tal y como se recoge en el siguiente punto del presente informe.

## II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS .

### II.1. MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL DERECHO A LA CARRERA PROFESIONAL Y A LA PROMOCION INTERNA DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA.

El punto de partida es el **artículo 103 de la Constitución**, donde se establece que *"la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad [...]"*

El desarrollo normativo de este precepto constitucional se ha articulado en el vigente 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. (EBEP)

A los efectos que aquí nos interesa, **el Título III, Capítulo II del EBEP**, regula el **derecho a la carrera profesional y a la promoción interna, reconociendo su artículo 16.1, el derecho** de los funcionarios de carrera a la **promoción profesional, definiendo** su punto 2, **la carrera profesional** como *"el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad."*, dejando, conforme indica el punto 3, a las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto, la regulación de la carrera profesional aplicable en cada ámbito, aunque eso sí, precisando las modalidades que podrán aplicarse aislada o simultáneamente, entre las que figura, la **"Promoción interna horizontal**, establecida en su punto 3 apartado d), consistente en *"el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18."*

Así, el citado **artículo 18 del EBEP** regula la **promoción interna** de los funcionarios de carrera, estableciendo, únicamente, los siguientes criterios mínimos:

- Que se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los establecidos en el artículo 55.2 del citado EBEP (publicidad de las convocatorias y sus bases; transparencia; imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de dichos órganos de selección; adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y agilidad en los procesos.
- Poseer los requisitos exigidos para el ingreso (a la sazón los establecidos en el artículo 56 del EBEP –nacionalidad española, titulación, edad exigida...); tener una antigüedad mínima de dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, (si no existe Subgrupo) y superar las correspondientes pruebas selectivas.



De igual manera, dicho precepto contempla que serán las Leyes de la Función Pública, que se dicten en desarrollo de dicho Estatuto, las que articularán los sistemas para realizar la promoción interna, así como las que también podrán determinar los **cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo subgrupo.**

Por otro lado, y en este mismo orden de cosas, **el artículo 69.2 del EBEP**, prevé que las *"Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan entre otras, algunas de las siguientes medidas: [...] d) Medidas de promoción interna [...] de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del presente título de este Estatuto"* - Dicho capítulo regula la provisión de puestos de trabajo y movilidad -

Por su parte, **la disposición final cuarta del EBEP** establece su entrada en vigor en distintas fases al prever que *"entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado"*, pero exceptuando diversos preceptos, que *"producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto"*.

Finalmente, **la disposición derogatoria única del EBEP** deroga expresamente determinadas disposiciones con rango de Ley que tienen el alcance de normativa básica del régimen de la función pública, aunque precisando que dichas disposiciones *"quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta"* que, a tal efecto, establece en su apartado tercero:

*"Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto."*

Esta disposición derogatoria debe interpretarse de acuerdo con las reglas generales de aplicación de las normas jurídicas contenidas en el Título Preliminar del Código Civil, cuyo artículo 2.2 dispone:

*"Las Leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la Ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior."*

En consecuencia, el alcance de la disposición derogatoria del EBEP no es absoluto, sino que viene determinado por lo previsto en el apartado tercero de su disposición final cuarta. Quiere esto decir que el legislador, al igual que no ha dispuesto una entrada en vigor automática de todas las disposiciones del EBEP, tampoco ha optado por una derogación automática de la normativa vigente en materia de Función Pública, sino que determinadas disposiciones mantendrán su vigencia *"hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo"* y *"en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto"*. Y ello porque el EBEP tiene naturaleza de Ley básica necesitada de un desarrollo legislativo ulterior tal como en él se prevé.



Por lo tanto, los capítulos II (Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño) y III (Derechos retributivos) del título III y el capítulo III (Provisión de puestos de trabajo y movilidad) del título V, producirán efectos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Función Pública que en desarrollo del EBAP se dicte, en su caso, por la Comunidad de Madrid.

No obstante, mientras no se produzca dicho desarrollo, los preceptos derogados únicamente lo están en tanto se opongan a lo dispuesto, con carácter básico, para todas las Administraciones públicas, como «mínimo común», por el nuevo EBEP.

En conclusión, al amparo de la citada disposición final cuarta del EBEP, continúan vigentes mientras se dicta el desarrollo normativo en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en tanto no se opongan al EBEP, la normativa propia de función pública y aquella legislación específica de la Administración Autonómica o de la Local o, con carácter supletorio, de la Administración General del Estado, a la que se aludirá a continuación, y por ello serán de aplicación en el presente supuesto, en los términos que se expresará en los siguientes apartados de este informe.

Por ello, en primer lugar pasaremos a analizar la normativa todavía vigente que sería de aplicación en lo que respecta a **la promoción interna** en el ámbito de la Administración General del Estado.

En este sentido, el artículo 22 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, dispone "*A propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de la Administración del Estado a los que podrán acceder los funcionarios pertenecientes a otros de su mismo grupo siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación requerida, hayan prestado servicios efectivos durante al menos dos años como funcionarios de carrera en cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación al del cuerpo o escala al que pretenda acceder y superen las correspondientes pruebas.*"

## **II.2. NORMATIVA AUTONÓMICA Y LOCAL VIGENTE EN EL AMBITO DE LA FUNCION PÚBLICA LOCAL.**

**II.2.1.-** La Comunidad de Madrid en el **artículo 27 de su Estatuto de Autonomía**, dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid **el desarrollo legislativo**, la potestad reglamentaria y la ejecución, entre otras, **en materia de régimen local y en la concerniente al régimen estatutario de los funcionarios autonómicos**

Pues bien, en desarrollo de tales competencias, por la Comunidad de Madrid, se dictó, la **Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid**, cuyo Título IV **regula la Función Pública Local**, estableciendo su artículo 104, que "*El personal al servicio de las Entidades Locales madrileñas está integrado*



*por funcionarios [...] definiéndoles en los siguientes términos “Son funcionarios de la Administración Local las personas vinculadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo.”*

Asimismo, dicho Texto legal regula en el **artículo 107**, las **Escalas y subescalas de los funcionarios de carrera de la Administración Local que no tengan habilitación de carácter nacional**, disponiendo que dichos funcionarios “se integrarán en las Escalas de Administración General y de Administración Especial de la Entidad Local, conforme a lo dispuesto en la legislación básica de la función pública, en los grupos que ésta determine, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso”. Así como que corresponde a cada Entidad Local determinar las Escalas, Subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos dentro de cada una de ellas, de acuerdo con lo establecido en la Legislación básica estatal de Régimen Local y en la presente Ley.”

Por otra parte, la **Disposición adicional tercera**, denominada “*Cuerpos Especiales de las Entidades Locales*”, señala en lo que se refiere a “**las policías locales**, [...] de las Entidades Locales que éstos se rigen por su legislación específica; igual previsión establece para cualquier otro Cuerpo Especial de las Entidades Locales para el que la Comunidad de Madrid decida aprobar una legislación específica”.

**Dicha Ley Autonómica**, sin embargo **no regula cuestión alguna en lo referente a la promoción horizontal, ni respecto de la carrera profesional de los funcionarios de la Administración Local.**

Por el contrario, la carrera administrativa de los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Madrid se encuentra regulada en el **artículo 43 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid**, que según lo estipulado en su artículo 3 será de aplicación a todo el personal al servicio de la Administración Regional. Dicho precepto sí recoge la promoción horizontal, cuando textualmente determina que “*la carrera administrativa de los funcionarios de la Comunidad se instrumenta [...], así como por la posibilidad de promocionarse internamente a otros Cuerpos de Grupo superior o del mismo Grupo [...]*” prosiguiendo que “*La carrera administrativa del funcionario se fomentará y racionalizará a través de los cursos y actividades de formación de los mismos.*”

Si bien es cierto que la indicada legislación de Función Pública de la Comunidad de Madrid no resulta de aplicación directa a los funcionarios de este Ayuntamiento, también lo es que, al faltar la regulación de una determinada materia, se pueden utilizar para cubrir ese vacío legal, no sólo las normas autonómicas, sino también acudir a las estatales, y ello con base tanto en los Principios Generales del Derecho, que afirman que el principio de supletoriedad es aplicable en los casos de existencia de lagunas en el ordenamiento, como en lo expresamente recogido en el Texto Constitucional (artículo 149.3), como señala la STC 61/97 FJ 12º “ [...] *Previsión constitucional consistente en que quien vaya a aplicar las normas jurídicas a una materia de competencia autonómica utilice el Derecho estatal cuando observe una laguna en el ordenamiento autonómico o la falta de regulación en una materia, que no pueda colmar con métodos autointegrativos de la normativa de la Comunidad Autónoma,*

**II.2.2- La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local**, en su Título VII, denominado "Personal al Servicio de las Entidades Locales", en su artículo 92 dispone literalmente: "*Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público ( en la actualidad RDL 5/2015, de 30 de octubre), por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.[...]*"

También, el artículo 167 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** dispone que los funcionarios de carrera de la Administración Local se integrarán en las escalas de Administración General y de Administración Especial, que quedarán agrupadas conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado sobre función pública.

Determinando el **artículo 172** que "*pertenecerán a la **Subescala de Servicios Especiales**, los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados.*" así como que en esta Subescala se comprenderán, y sin perjuicio de las peculiaridades de cada Corporación, entre otras clases, la Policía Local y sus auxiliares.

De igual manera dicho precepto dispone que el ingreso en la Subescala de Servicios Especiales se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la Corporación respectiva, sin perjuicio de lo que dispongan las normas específicas de aplicación a los funcionarios de Policía Local.

Por último, **el artículo 134 del Texto Refundido** aludido, dispone:

*"1. Las convocatorias serán siempre libres. No obstante, podrán reservarse para promoción interna hasta un máximo del 50 por 100 de las plazas convocadas para funcionarios que reúnan la titulación y demás requisitos exigidos en la convocatoria.*

*2. Serán aplicables las normas de la presente Ley, y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en los artículos 98.1 y 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva comunidad Autónoma y supletoriamente, el Real Decreto 223/1984, de 19 de diciembre (en la actualidad el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo) por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado."*

Al hilo de este precepto y, concretamente, **en lo concerniente a la promoción interna, el artículo 73 del indicado Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo**, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del Personal al



servicio de la Administración general del Estado y de provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, estipula que la promoción interna consiste en "[...] o en el acceso a Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación". Y, en el **artículo 80** que regula el procedimiento de promoción indica "La promoción a Cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación deberá efectuarse, con respeto a los principios de mérito y capacidad, entre funcionarios que desempeñen actividades coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico.". Asimismo establece que "el Gobierno podrá determinar cuando se deriven ventajas para la gestión de los servicios, los Cuerpos o Escalas de la Administración General del Estado a los que se puede acceder por este procedimiento."

### **II.3. NORMATIVA ESPECIFICA EN EL AMBITO MATERIAL DE LOS AGENTES DE MOVILIDAD Y DE LA POLICIA MUNICIPAL.**

La Comunidad de Madrid, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de su **Estatuto de Autonomía**, tiene **competencia exclusiva en materia de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales**, en los términos que establezca la Ley Orgánica. Estableciendo, asimismo, que en el ejercicio de esta competencia corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española.

En virtud de este ámbito competencial y conforme a lo dispuesto en el **artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, corresponde a la Comunidad de Madrid coordinar la actuación de las Policías Locales de conformidad con la referida Ley y con la de Bases de Régimen Local, mediante el ejercicio, entre otras de la siguiente función: [...] "fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales [...]". Por ello, promulgó la Ley 4/1992, de 8 de julio de Coordinación de las Policías Locales.

Por otra parte, en razón a las previsiones del artículo **53.3 de la citada Ley Orgánica 2/1986**, y de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 45 de la LCREM**, el Ayuntamiento de Madrid creó el Cuerpo de funcionarios de "Agentes de Movilidad", con la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros del Cuerpo de Policía Local de este Ayuntamiento, para el desarrollo de funciones en el ámbito de la ordenación del tráfico.

El desarrollo de esta genérica función se plasmó en el indicado **Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid**, de 28 de marzo de 2007, cuyo artículo 4.1 indica que este Cuerpo ejercerá las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación. En tal sentido le corresponderá:

"a) *El encauzamiento de la circulación rodada y peatonal, la vigilancia de los estacionamientos públicos e intersecciones viales y los demás cometidos que tiendan a dar fluidez y seguridad al tráfico.*



- b) Para el desarrollo de las funciones de ordenación, regulación y señalización, el Cuerpo de Agentes de Movilidad deberá coordinarse con todos aquellos servicios o administraciones que sean necesarios para optimizar el tráfico en todas las vías urbanas.*
- d) Contribuir a la mejora de la seguridad vial y de la educación vial, prestando la colaboración precisa a los organismos y centros que lo soliciten.*
- e) Coordinación y colaboración con los controladores del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) y del Control de los Carriles-Bus (SACE), así como ordenar la retirada de vehículos por la grúa.*
- f) Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tareas de auxilio en caso de accidentes, manifestaciones y conflictos privados que tengan incidencia sobre el tráfico.*
- g) Colaborar y vigilar en el cumplimiento del control de emisiones contaminantes con motivo del tráfico rodado.*
- h) Participar en el control de todas aquellas actuaciones realizadas en la calle por las que se prevea cortar la circulación.*
- i) Cualquier otra función que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, se le atribuya o encomiende."*

Por su parte, el artículo 5 del **Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid**, de 31/03/1995, le atribuye, entre otras, las funciones de *ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano de Madrid, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.*

En tal sentido señala dicho precepto que le corresponderá *"el encauzamiento de la circulación rodada y peatonal, la vigilancia de los estacionamientos públicos e intersecciones viales y los demás cometidos que tiendan a dar fluidez y seguridad al tráfico. La participación en la Educación Vial, prestando la colaboración precisa a los organismos y centros que lo soliciten."*

Así como que *"para el desarrollo de las funciones de ordenación, regulación y señalización, la Policía Municipal tendrá bajo su dependencia directa todos aquellos Gabinetes y Departamentos Técnicos que sean necesarios para optimizar la coordinación y fluidez del tráfico en todas las vías urbanas."*

También, le atribuye al Cuerpo de Policía Municipal las siguientes funciones:

- "c) Instruir atestados por accidentes de circulación, por infracciones penales contra la seguridad del tráfico, que se produzcan dentro de los límites del término municipal.*
- d) Velar por el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de medio ambiente y cooperar con cuantos organismos e instituciones tengan competencia en dicha materia.*
- i) Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección civil.*



*l)Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello."*

Efectivamente, si ponemos en correlación las funciones atribuidas a los miembros del específico Cuerpo de Administración Especial, Agentes de Movilidad, observamos que **coinciden sustancialmente con las atribuidas a la Policía Municipal en el ámbito material de ordenación del tráfico y seguridad vial en el término municipal de Madrid.**

Por tanto, entendemos que en el presente supuesto también se cumple el requisito previsto en la normativa referido al desempeño de actividades sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, para poder acceder mediante la promoción horizontal al Cuerpo de Policía Municipal.

En definitiva, **la regulación de qué otros Cuerpos de funcionarios**, en el presente caso, el de Agentes de Movilidad o análogos, **podrán acceder al de Policía Local, mediante la figura de la promoción horizontal**, que se pretende por este Ayuntamiento se lleve a cabo a **través de la modificación de la Ley de Coordinación de Policías Locales, tiene también su motivación en que se trata**, conforme ha quedado expuesto en el presente informe, **de un Cuerpo de Administración Especial**, creado al amparo de la Ley Orgánica 2/1986, que aunque no esté integrado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tiene la consideración de agente de la autoridad **y además** de acuerdo con lo prevenido en la legislación específica que regula su naturaleza jurídica se encuentra **subordinado a los miembros del Cuerpo de Policía Local, que tiene atribuidas en el ámbito de la ordenación del tráfico y seguridad vial funciones sustancialmente idénticas a las del Cuerpo de Policía local.**

Es por ello que entendemos que **es en el marco de la Ley 4/1992**, como **legislación específica reguladora del Estatuto del Cuerpo de Policías Locales, donde debe determinarse qué otros Cuerpos de funcionarios que pertenezcan al mismo Grupo o Subgrupo que los del referido Cuerpo de Policía, pueden acceder al mismo por la modalidad de carrera profesional horizontal**, articulando la posibilidad de establecer una reserva de determinado número de puestos en los procesos selectivos ordinarios que se celebren para el acceso al Cuerpo de Policía Municipal, así como los aspectos jurídicos respecto del sistema de acreditación de competencias profesionales que mediante criterios objetivos identifiquen, evalúan y valoren el desarrollo profesional efectivo realizado en el Cuerpo de procedencia; el número de años de ejercicio profesional en el Cuerpo de procedencia, necesarios para acceder al de Policía Municipal, y la regulación del procedimiento selectivo y de capacitación necesario para lograr su acceso.

#### **II.4.- RESPECTO DE LA POSIBILIDAD JURIDICA DE LLEVAR A CABO UNA CONVOCATORIA RESTRINGIDA PARA EL ACCESO AL CUERPO DE POLICIA**



## MUNICIPAL DE MADRID EN VIRTUD DE LA IMPLANTACION DE LA PROMOCION HORIZONTAL AL MISMO.

En este mismo orden de cosas, y por lo que atañe a la posibilidad de que en la modificación de dicho Texto legal se prevea la habilitación para la realización de un proceso "singular" para el desarrollo de la carrera profesional mediante la promoción interna horizontal, con carácter excepcional y por una sola vez, de los miembros que pertenecientes al Cuerpo de Agentes de Movilidad, o análogos, reúnan los requisitos que se determinen, en su caso, en el momento de la entrada en vigor de tal modificación de la mencionada Ley de Coordinación de la Policía Local, traemos a colación lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 416/1998 de 26 de enero, en el Fundamento Jurídico 5 A) *"Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las llamadas <<pruebas restringidas>> para el acceso a la función Pública en la STC 27/1991, donde se afirma [fundamento jurídico 5.C)] que este tipo de pruebas <<han de considerarse como un procedimiento proscrito por el artículo 23.2.C.E., si bien no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma de rango legal y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración>>. En el supuesto a que se refiere la Sentencia citada, el Tribunal entendió que este tipo de pruebas no era contrario al art. 23.2 ya que las disposiciones impugnadas (en este caso las pruebas restringidas estaban previstas en una norma de rango de ley) [...]. Resulta, por tanto, que según se deduce de la doctrina de este Tribunal, la celebración de pruebas de carácter restrictivo para el acceso a la Función Pública, es con carácter general, contraria a la Constitución. No obstante, esta regla no es tan estricta que no pueda ceder en determinadas circunstancias, aunque para ello es preciso, primero que se trate de una situación excepcional; segundo que solo se acuda a este tipo de procedimientos una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para una situación también excepcional, y, en tercer y último lugar, que dicha posibilidad esté prevista en una norma de rango legal.*

También sostiene la STC 27/1991, de 14 de febrero, *"las normas cuestionadas se limitan a prever pruebas específicas para el personal contratado o interino de las Comunidades Autónomas; dicha previsión, en cuanto tal, no constituye ni directa ni indirectamente una reserva ad personam de funciones públicas para determinadas personas individualmente determinadas, puesto que los preceptos legales hacen referencia innominada a un colectivo definido, en virtud de datos objetivos, de una manera general y abstracta. El que, en virtud de esos criterios objetivos, pueda determinarse quien estén incluidos en ese colectivo y afectados, en consecuencia, por las normas cuestionadas, no puede entenderse como una determinación legal de personas concretas e individualmente seleccionadas, proscrita por el art. 23.2 C.E."* [...] A) En relación con este último tema, las disposiciones impugnadas se limitan a habilitar la



*práctica de pruebas específicas para el personal contratado o interino, sin que el << carácter específico>> pueda o deba suponer ninguna restricción a la exigencia del mérito y capacidad .....*"

**Al hilo de tal doctrina constitucional, parece**, por tanto, perfectamente **plausible** la pretensión acordada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid **para que se incluya en la referida norma legal de coordinación de la Policía Local**, una disposición que posibilite la **convocatoria de un proceso singular, con carácter excepcional y por una sola vez, para facilitar que aquellos Agentes de Movilidad que con más de cinco años de antigüedad en el Cuerpo puedan, vía concurso-oposición restringida, acceder al Cuerpo de Policía Municipal**, siempre que cumplan una serie de requisitos adaptados a su previa condición de funcionarios de carrera del citado Cuerpo, y previa la superación de las pruebas selectivas de acceso que valoren la capacitación del aspirante, todo ello con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Coexistiendo, tal proceso excepcional con el procedimiento común de convocatoria mediante oposición libre para el acceso al citado Cuerpo de Policía.

También, se puede entender que la propia Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su artículo 22 "Fomento de la Promoción interna" ( que como ya se ha indicado anteriormente continúa vigente), ofrece cobertura para la celebración de este singular proceso de promoción interna, al prever en el segundo párrafo del punto 1 del mismo lo siguiente: "*Dichas pruebas, en las que deberán respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso, cuando, por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos, así lo autorice el Gobierno o el órgano competente de las demás Administraciones Públicas.*"

Porque tal y como ha quedado puesto de manifiesto a lo largo del presente informe, lo pretendido por el Ayuntamiento de Madrid no se puede incardinar en el marco jurídico establecido para el ingreso como funcionario de carrera en la Administración Local, sino que deben aplicársele las normas que regulan la carrera profesional mediante promoción interna, en el presente supuesto en la modalidad de promoción horizontal, al tratarse ya de funcionarios de carrera del Ayuntamiento, que han superado las correspondientes pruebas de acceso a un determinado Cuerpo del mismo, cual es el de Agentes de Movilidad, y que en su legítimo derecho de negociación colectiva han reivindicado a esta Administración Municipal el derecho, legalmente otorgado a la promoción profesional (art. 16.1 del EBEP).

### CONCLUSIONES:

**1ª** En suma, **este Ayuntamiento pretende implantar un sistema de carrera profesional horizontal**, frente a la promoción interna o vertical, **del personal funcionario del Cuerpo de Agentes de Movilidad**, que ya tienen adquirida su condición de funcionarios de carrera por haber accedido al referido Cuerpo a través del sistema selectivo de oposición, **al amparo de lo previsto en el artículo 16. 3.d) del EBEP.**



**2ª.- La efectividad de la implantación y desarrollo de esta modalidad de carrera profesional horizontal** para tales funcionarios requerirá necesariamente conforme dispone el artículo 18.3 del EBEP del correspondiente desarrollo normativo por parte de la Comunidad de Madrid.

**3ª.-** No obstante, se estima de aplicación de forma supletoria tanto lo regulado a dichos efectos por el derecho autonómico que regula tal promoción horizontal para sus propios funcionarios, como las normas para la Administración General del Estado, que continúan vigentes por efecto de lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Final cuarta del EBEP. En concreto, lo establecido en los **artículos 43 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid**; 22 de la **Ley 30/1984, de 2 de agosto**, de medidas para la reforma de la Función Pública; **134 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 y 80 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo**, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

**4ª.-** La Comunidad de Madrid tiene **competencia exclusiva en materia de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales**, en los términos que establezca la Ley Orgánica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de su **Estatuto de Autonomía**, correspondiéndole en el ejercicio de la misma la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española.

En virtud de este ámbito competencial y conforme a lo dispuesto en el **artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, corresponde a la Comunidad de Madrid coordinar la actuación de las Policías Locales de conformidad con la referida Ley y con la de Bases de Régimen Local, mediante el ejercicio, entre otras de la siguiente función: [...] "fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales [...]". Por ello, promulgó la Ley 4/1992, de 8 de julio de Coordinación de las Policías Locales.

**5ª.-** Conforme a las previsiones del artículo **53.3 de la citada Ley Orgánica 2/1986**, y de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 45 de la LCREM**, el **Ayuntamiento de Madrid creó el Cuerpo de funcionarios de "Agentes de Movilidad"**, con la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros del Cuerpo de Policía Local de este Ayuntamiento, para el desarrollo de funciones en el ámbito de la ordenación del tráfico.

A la vista de la **coincidencia sustancial** existente **entre las funciones** que en el **ámbito material de ordenación del tráfico y seguridad vial** en el término municipal de Madrid se describen en el **Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid y las funciones atribuidas a los miembros del Cuerpo de Policía Municipal** del mismo, según lo previsto en su Reglamento, así como de que **se trata de un de un Cuerpo de Funcionarios de**



**Administración Especial** de la Administración Local, creado al amparo de la Ley Orgánica 2/1986, que aunque no esté integrado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tiene la consideración de agente de la autoridad, **además de subordinado a los miembros del Cuerpo de Policía Local**, entendemos que se cumplen los requisitos exigidos por la normativa en materia de función pública a que se ha hecho mención en el cuerpo de este informe, para poder acceder mediante la promoción horizontal al Cuerpo de Policía Municipal.

**6ª.-** Resumidamente, por todo lo anteriormente expuesto, a nuestro juicio, resulta **incuestionable que la competencia autonómica para ordenar las policías locales incluye también la competencia para**, dentro del respeto a la legislación orgánica sobre fuerzas y cuerpos de seguridad y a la legislación básica aplicable sobre función pública, **establecer qué otros Cuerpos de funcionarios locales, como puede ser el de los Agentes de Movilidad o figuras similares, podrían acceder al de Policía Local, mediante la figura de la promoción horizontal, así como los requisitos y condiciones para tal acceso, siempre con respecto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.**

**7ª.-** Para la implantación del **sistema de carrera profesional horizontal** para los miembros del Cuerpo de Funcionarios de **Agentes de Movilidad**, como **oportunidad de ascenso y expectativas de progreso profesional** de los funcionarios de carrera que ya integran el citado Cuerpo, se considera factible desde el punto de vista jurídico que se incorpore en la Ley 4/1992, además de lo indicado sobre la determinación de los Cuerpos de Funcionarios que procedentes de otros del mismo Grupo o subgrupo puedan acceder al de Policía Local, una reserva de determinado porcentaje de puestos en los procesos de selección que se celebren para el acceso al indicado Cuerpo, así como una disposición transitoria que posibilite la celebración de un proceso excepcional y único para, en una primera fase, llevar a cabo un procedimiento restringido conforme con **los principios de igualdad, mérito y capacidad**, fijando a tales efectos los criterios y requisitos que deben reunir los Agentes aspirantes para poder participar en la misma, que inexcusablemente deberá coexistir con el proceso común de selección de los miembros de la Policial Municipal.

Madrid, 28 de febrero de 2017.