

La figura administrativa de la promoción interadministrativa con movilidad

PABLO-DARÍO IBÁÑEZ CANO
Licenciado en Derecho.
Licenciado en Criminología.
Funcionario del Ayuntamiento de Valencia y profesor asociado de la Universitat de València Estudi General.
Pablo.Ibanez@uv.es

1. Introducción
2. Estudio de la nueva figura administrativa
3. La promoción interna interadministrativa en los sistemas de acceso al empleo público y de provisión de puestos de trabajo

Resumen

El acceso y la provisión de puestos en las distintas legislaciones en materia de coordinación de policías locales vienen creando figuras jurídicas que podrían calificarse de dudosa constitucionalidad, o cuando menos, supuestos de difícil encaje legal. Muestra de ello es la “promoción interadministrativa con movilidad” creada en la Ley de Coordinación de Policía Local de la Comunitat Valenciana de 2017, que genera más problemas que beneficios aporta.

Palabras clave: *policías locales; legislación; promoción interadministrativa con movilidad.*

The inter-administrative promotion with mobility: an analysis

Abstract

The access and provision of positions in different legal provisions on the field of coordination of local police forces have created legal structures that has evoked doubts about their constitutionality or, at least, cases of

Artículo recibido el 01/09/2020; aceptado el 20/10/2020.

possible illegalities. Proof of this is the “inter-administrative promotion with mobility” created in the 2017 Valencian Community Local Police Coordination Law, which generates more problems than benefits.

Keywords: local police; legislation; inter-administrative promotion with mobility.

1

Introducción

Tal y como reconoce el legislador en el Preámbulo de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana, la Constitución Española atribuye a las comunidades autónomas (artículo 148.1.22.^a) la coordinación y otras facultades en relación con las policías locales. También el artículo 55.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana reconoce las competencias de la Comunidad para la coordinación de las policías locales, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales y en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Más allá de esa remisión constitucional, ninguna explicación ofrece el Preámbulo sobre las formas de acceso y de provisión de puestos.

La nueva Ley de Coordinación valenciana incorporó en el artículo 60 una nueva modalidad de promoción interna (o de movilidad, según se mire):

1. La promoción interna en los cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana consiste en el ascenso a la categoría inmediatamente superior a la desempeñada como personal funcionario de carrera.

2. La promoción interna tendrá dos modalidades:

a) Promoción interna ordinaria: cuando el ascenso de categoría tenga lugar dentro del mismo cuerpo en el que el personal funcionario preste sus servicios.

***b) Promoción interadministrativa con movilidad:** cuando el ascenso de categoría tenga lugar a un cuerpo de policía local diferente al que pertenezca como personal funcionario de carrera.*

2

Estudio de la nueva figura administrativa

La figura de la “promoción interadministrativa con movilidad” requiere de un estudio propio, para entender si este medio supone una promoción interna

ordinaria real, conforme a su ubicación sistemática en la Ley, o si supone un supuesto de movilidad con ascenso al que se aplican las reglas –extrañas– de la promoción interna vertical.

De entrada, 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 (TREBEP), regula la promoción interna en el artículo 18, inscrito en el Capítulo II del Título III, sobre derechos y deberes; mientras, la movilidad se regula en el artículo 81, inscrito en el Capítulo III del Título V, sobre ordenación de la actividad profesional. Esta diferente y lejana ubicación de los preceptos ya da cuenta de la separación con la que la normativa básica trata ambas figuras (promoción interna y movilidad), que tienen una naturaleza jurídica distinta y diferenciada.

El sistema de movilidad con ascenso se recogió por primera vez en la normativa de coordinación de policías locales de Andalucía, incorporándose tal figura *ex novo* en la normativa autonómica.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), en sentencia de 21 de diciembre de 2009, falló que el sistema de movilidad no es un sistema de acceso, sino de provisión de puestos, pues la participación en el proceso selectivo no tiene la finalidad de adquirir la condición de funcionario de carrera, sino la de garantizar el derecho a la movilidad horizontal desde otros cuerpos de quienes ya ostentan la condición de funcionario, y pretenden con el ejercicio de ese derecho pasar a desempeñar las funciones propias de su categoría en otra Administración pública¹.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional², estamos ante un proceso selectivo en el que los funcionarios de un cuerpo de Policía Local acceden por el sistema de movilidad a otro cuerpo de Policía Local de distinto municipio. En este sentido, no era posible imponer un requisito de límite de edad a los supuestos de movilidad, o de permanencia en el mismo puesto, misma escala, de otro ayuntamiento. Siguiendo ese criterio, como supuesto de movilidad, la promoción interadministrativa con movilidad no podría imponer requisitos ni pruebas objetivas a superar por los aspirantes que no están previstas en la normativa específica en materia de movilidad, y por ello dicha movilidad solo podría hacerse desde una categoría, escala y grupo de una Administración a la análoga de otra Administración, con carácter horizontal, entre plazas iguales. Pues de otra forma resulta contrario a los principios constitucionales de igualdad,

1. En el mismo sentido, TSJ de Murcia, sentencia de 23 de noviembre de 2009, y STSJ de Galicia n.º 958/2012, de 4 de julio, Rec. 144/2012.

2. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 29/2012, de 1 de marzo (ECLI:ES:TC:2012:29).

mérito y capacidad que han de presidir la regulación legal del acceso a las funciones públicas³.

La Sentencia también informa, en el último párrafo del Fundamento Jurídico 1.4, que “... la Ley andaluza de coordinación de policías locales establece tal límite de edad para el sistema de movilidad, sin extenderlo a la promoción interna pues en el este último caso nos hallamos ante la promoción del funcionario dentro del cuerpo al que pertenece, mientras que en la movilidad (con o sin ascenso) la persona de que se trate ingresa *ex novo* en un cuerpo de Policía local diferente”.

De estas sentencias se extraen las siguientes conclusiones ya conocidas:

1. Que la movilidad no es un supuesto de acceso, sino de provisión de puestos.
2. Que la finalidad de la movilidad no es que el aspirante obtenga la condición de funcionario de carrera, sino la de garantizar el derecho a la movilidad horizontal entre administraciones de quienes ya son funcionarios.
3. Que en la movilidad, por su horizontalidad, el funcionario pasa a desempeñar las funciones propias de su categoría en otra Administración pública.

Por tanto, puede concluirse que la movilidad está caracterizada por la horizontalidad, e implica el cambio de Administración del funcionario para ejercer en la Administración receptora las funciones y responsabilidades propias de su categoría en la Administración de origen, pero no para ejercer funciones propias de categorías superiores, especialmente cuando implican un ascenso de categoría, escala y subgrupo funcional, porque la movilidad interadministrativa no sirve primariamente a la carrera administrativa, sino a la racionalización en la gestión pública, y por ello no se configura como un derecho de los funcionarios, pues su finalidad es lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, y su articulación requiere, *ex artículo 84.1 TREBEP*, del establecimiento de instrumentos de colaboración entre las distintas administraciones, preferentemente mediante convenio de conferencia sectorial.

La STSJ Galicia n.º 958/2012, de 4 de julio, Rec. 144/2012, en su FJ Tercero se encargaba de aclarar que “... existe una sustancial diferencia entre lo que son escalas (y categorías dentro de cada escala) y lo que son puestos de trabajo. Para pertenecer a una escala es preciso ingresar mediante un procedimiento de acceso. Para obtener un puesto de trabajo es preciso no solo contar

3. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 37/2004, de 11 de junio.

con una categoría y escala, sino su atribución expresa por los mecanismos de provisión (adscripción, comisión de servicios, concurso, etc.). Además hay que precisar que la pertenencia a una escala de la policía local no supone la pertenencia a una escala interadministrativa sino que como consecuencia de la autonomía local, cada ayuntamiento cuenta con sus propios funcionarios de la Policía Local, disponiendo de autonomía para convocar el procedimiento de ingreso, y tras el nombramiento se pasa a formar parte de la escala correspondiente de esa concreta Administración local”.

El legislador valenciano, posiblemente conocedor de esta circunstancia, decidió crear una figura de movilidad con ascenso, pero ubicándolo sistemáticamente en la ley dentro de la regulación de la promoción interna, quizás con el objeto de eludir las consecuencias que podrían derivar de los pronunciamientos previos de los tribunales de justicia y de esquivar esa característica de horizontalidad (dentro de la misma categoría) que posee la movilidad. Y así, como supuesto de promoción interna, podría estar sujeto a sus condiciones y requisitos (posesión de la titulación oficial exigida para el puesto al que se aspira, tener la condición de personal funcionario de carrera en la categoría inmediatamente inferior, haber prestado servicios al menos dos años en la categoría inmediatamente inferior y los demás requisitos que se exijan para la provisión de cada puesto, conforme al artículo 63 de la Ley 17/2017).

Inicialmente, en varias de las muchas versiones (hasta treinta, salvo error u omisión) que tuvo el Anteproyecto de Ley, a esta modalidad de movilidad con ascenso se le llamó “promoción externa”, lo que fue objeto de alegaciones por entender que se estaba creando un derecho a la carrera profesional que no existía en la legislación básica estatal, lo cual resultaba, indudablemente, ilegal. La consecuencia fue el cambio de nombre de “promoción externa” a “promoción interadministrativa con movilidad”, pero manteniendo las mismas características y requisitos, por lo que a nuestro entender, se llame como se llame, es un constructo que excede la normativa básica de función pública, y por ello puede resultar inconstitucional.

Por tanto, nos encontramos ante una figura que, aunque se regula en la Ley 17/2017 como un supuesto de promoción interna, en realidad es un supuesto de movilidad con ascenso que no existe en la legislación básica.

El artículo 16 TREBEP regula el concepto, los principios y las modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera:

1. *Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.*
2. *La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.*

A tal objeto las administraciones públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

3. Las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.

b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.

c) Promoción interna vertical, 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.

d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

El artículo 18 del mismo Cuerpo legal básico regula la promoción interna en los siguientes términos:

1. La promoción interna se realizará 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.

2. Los 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.

3. Las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto articularán los sistemas para realizar la promoción interna, así como también podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

Asimismo las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

4. Las administraciones públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional.

Y como puede apreciarse fácilmente de su lectura, en ningún momento la promoción interna está refiriéndose a la interadministratividad en el modelo de carrera profesional de la legislación básica.

En Título distinto del TREBEP se regulan, en el artículo 81 y siguientes, los supuestos de movilidad:

1. Cada Administración pública, en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos.

2. Las administraciones públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. Cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos.

3. En caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación.

Y más concretamente, regula en el artículo 84 los supuestos de movilidad voluntaria entre administraciones públicas:

1. Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y las entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante convenio de conferencia sectorial u otros instrumentos de colaboración.

2. *La Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad*

3. *Los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración pública a través de los procedimientos de movilidad quedarán respecto de su Administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras administraciones públicas. En los supuestos de remoción o supresión del puesto de trabajo obtenido por concurso, permanecerán en la Administración de destino, que deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración.*

En el supuesto de cese del puesto obtenido por libre designación, la Administración de destino, en el plazo máximo de un mes a contar desde el día siguiente al del cese, podrá acordar la adscripción del funcionario a otro puesto de la misma o le comunicará que no va a hacer efectiva dicha adscripción. En todo caso, durante este periodo se entenderá que continúa a todos los efectos en servicio activo en dicha Administración.

Transcurrido el plazo citado sin que se hubiera acordado su adscripción a otro puesto, o recibida la comunicación de que la misma no va a hacerse efectiva, el funcionario deberá solicitar en el plazo máximo de un mes el reingreso al servicio activo en su Administración de origen, la cual deberá asignarle un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración, con efectos económicos y administrativos desde la fecha en que se hubiera solicitado el reingreso.

De no solicitarse el reingreso al servicio activo en el plazo indicado será declarado de oficio en situación de excedencia voluntaria por interés particular, con efectos desde el día siguiente a que hubiesen cesado en el servicio activo en la Administración de destino.

En este sentido, la Conferencia Sectorial de Administración Pública solo ha aprobado un acuerdo para favorecer la movilidad interadministrativa de las empleadas públicas víctimas de violencia de género, regulado en el artículo 82 TREBEP (Resolución de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, por la que se aprueba el Acuerdo para favorecer la movilidad interadministrativa de las empleadas públicas víctimas de violencia de género, BOE núm. 278, de 17/11/2018), legislación básica que no regula ningún supuesto de movilidad con ascenso de categoría, sino que caracteriza a la movilidad por su horizontalidad. Y así, el artículo Quinto punto 4 del Acuerdo establece:

4. La movilidad de la empleada pública se efectuará, en todo caso, a un puesto de trabajo ubicado en el ámbito geográfico nacional. Dicho puesto habrá de ser adecuado a la naturaleza de la relación de servicios de la solicitante y a su clasificación profesional, y esta deberá reunir los requisitos exigidos para el desempeño del mismo que figuren en la respectiva relación de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares, pudiendo realizarse, en su caso, las adaptaciones y equivalencias que sean necesarias.

Es decir, que ni tan siquiera para este supuesto excepcional y merecidamente bonificado, basado en violencia de género, se prevé que la movilidad implique un ascenso de categoría, escala y grupo o subgrupo, que sigue estando caracterizada por la horizontalidad.

Siguiendo con la regulación básica de función pública, el artículo 78.3 del TREBEP, en sede de principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera, ha previsto:

3. Las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos.

De nuevo encontramos que ni tan siquiera en la habilitación legal que el TREBEP realiza en favor de las leyes de función pública que desarrollen las comunidades autónomas, se prevé una figura de movilidad con ascenso de categoría, por lo que resulta procedente el estudio de esta normativa autonómica de función pública.

La Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, regula la promoción profesional en el artículo 114 y siguientes:

Artículo 115. Modalidades de la promoción profesional del personal funcionario de carrera.

La promoción profesional del personal funcionario de carrera se llevará a cabo mediante la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

- a) Carrera horizontal, consistente en la progresión profesional a través de un sistema de grados, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.*
- b) Carrera vertical, basada en la adquisición de un mayor nivel competencial, mediante la obtención de puestos de trabajo por concurso o libre designación.*

c) Promoción interna vertical, por medio del acceso a un cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior, dentro de su mismo itinerario profesional.

d) Promoción interna horizontal, a través del acceso a otro cuerpo o escala de un grupo o subgrupo de igual clasificación profesional.

e) Promoción interna mixta, mediante el acceso a un cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior, correspondiente a otro itinerario profesional.

Vemos que la Ley de Función Pública Valenciana vigente, en uso de la competencia que le transfiere el artículo 78.3 TREBEP, ha creado una modalidad que no recoge la legislación básica, que denomina “promoción interna mixta”, que implica un cambio en el itinerario profesional, pero en ningún caso ha regulado un supuesto de promoción interadministrativa con movilidad, movilidad con ascenso, promoción interna con movilidad o promoción externa, o como quiera llamársele. Por tanto, esta Ley tampoco habilita la creación de la figura que se discute y de cuya constitucionalidad dudamos.

El artículo 118 regula la carrera vertical del personal funcionario de carrera:

1. La carrera vertical del personal funcionario de carrera consiste en la obtención con destino definitivo de puestos de trabajo que, según su clasificación, pueden conllevar una mayor responsabilidad o dificultad técnica y que supondrá el reconocimiento, con los efectos previstos en esta Ley, del nivel competencial correspondiente.

2. El nivel competencial se adquiere por el ejercicio, en la forma que reglamentariamente se determine, de puestos de trabajo que tengan asignado un mismo componente competencial, durante dos años continuados o durante tres con interrupción.

3. El personal funcionario tendrá derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe, a percibir como mínimo el componente competencial del complemento del puesto de trabajo correspondiente a su nivel consolidado.

Al hablar de “componente competencial” se está refiriendo a la carrera profesional, que es regulada por cada Administración y para esa Administración. Esto supone, para el supuesto de “promoción interadministrativa con movilidad”, lo siguiente:

- Que la Administración de origen tenga regulada la carrera profesional y asignados los componentes competenciales de cada puesto de trabajo.
- Que la Administración receptora también tenga regulada la carrera profesional, asignados los complementos del puesto de trabajo y el

componente competencial, y que unos y otros coincidan con los de la Administración de origen.

- La existencia de un convenio de reciprocidad entre ambas administraciones de reconocimiento de carrera profesional y componentes competenciales.

Siguiendo con la regulación de la promoción interna en la Ley 10/2010, viene regulada en el artículo 119 en los siguientes términos:

1. El personal funcionario de carrera podrá acceder, mediante promoción interna, a un cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior al que pertenezca, o a otro de igual clasificación profesional. No obstante lo anterior, el personal funcional del Subgrupo profesional C1 que reúna la titulación exigida podrá promocionar al Subgrupo profesional A2 sin necesidad de pasar por el Grupo B de acuerdo con la regulación establecida en esta Ley y en el Estatuto Básico del Empleado Público en relación con la promoción interna.

Las ofertas de empleo público reservarán un porcentaje no inferior al 40 por ciento de las vacantes que se convoquen a oposición o concurso-oposición.

La promoción interna se hará efectiva mediante los procedimientos selectivos que a tal efecto se convoquen, cuya participación estará en todo caso abierta a cualquiera de las modalidades previstas en las letras c, d y e del artículo 115, con respeto a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, así como a los que rigen con carácter general el acceso a la función pública.

Dichas pruebas, podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general del personal, así lo acuerde el Consell.

2. Podrán participar en los procedimientos de promoción interna, el personal funcionario de carrera perteneciente a otros cuerpos o escalas, siempre que cumpla los requisitos establecidos en este artículo.

3. Para concurrir a las pruebas de promoción interna, deberán reunirse los requisitos exigidos para el acceso, haber prestado servicios efectivos en la Administración correspondiente durante, al menos, dos años en el cuerpo o escala desde el que se accede, así como superar las correspondientes pruebas selectivas.

4. Las convocatorias podrán establecer la exención de la realización de aquellas pruebas que tengan por objeto acreditar conocimientos ya exigidos en el acceso al cuerpo o escala de origen, por formar parte del mismo itinerario profesional. En este caso, las convocatorias determinarán el ámbito subjetivo de aplicación de la referida exención.

5. *Quienes accedan a otro cuerpo o escala por el sistema de promoción interna tendrán, en todo caso, preferencia para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre el personal aspirante que no proceda de ese turno.*

6. *El personal funcionario que sea titular con destino definitivo de un puesto de trabajo cuyo desempeño esté asignado indistintamente a dos o más cuerpos o escalas y acceda por promoción interna a otro cuerpo o escala, distinto al de pertenencia, podrá adquirir la condición de personal funcionario en este último tomando posesión en dicho puesto.*

7. *La promoción interna del personal perteneciente a las agrupaciones profesionales funcionariales se realizará en los términos previstos en este artículo, salvo lo dispuesto en el artículo 25.3 de la presente Ley.*

Procede a continuación hacer mención de las consecuencias administrativas de la provisión del puesto de comisario jefe mediante el procedimiento de promoción interadministrativa con movilidad. El funcionario que acceda al puesto no accederá por vez primera a la carrera funcionarial, pues ya ostentaba tal condición en otro ayuntamiento, pero sí accederá como nuevo funcionario del ayuntamiento convocante.

El artículo 101 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece:

Los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios a que se refiere el artículo anterior se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las administraciones públicas.

En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podrán participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

Por tanto, habrá de estarse a lo que prevea la relación de puestos de trabajo en cuanto al sistema de provisión de determinados puestos, o que esta sea modificada si no se adecúa a las formas de provisión previstas en la normativa autonómica sobre Policía Local.

Posteriormente, el artículo 84.1 TREBEP, sin perjuicio de su ulterior desarrollo de acuerdo con la disposición final 4.2 de esa Ley, dispone:

Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y las

entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante convenio de conferencia sectorial u otros instrumentos de colaboración.

A criterio del Tribunal Superior de Justicia de Aragón⁴:

La situación que ostenta el funcionario en los casos de movilidad administrativa es la de servicio en otras administraciones públicas de acuerdo con el art. 85.1.c Ley 7/2007, y tal situación es ostentada en la Administración de origen a la que continúa perteneciendo, como resulta con meridiana claridad del régimen que le es aplicable conforme al artículo 88.3 Ley 7/2007, de acuerdo con el que:

“Los funcionarios de carrera en la situación de servicio en otras administraciones públicas que se encuentren en dicha situación por haber obtenido un puesto de trabajo mediante los sistema de provisión previstos en este Estatuto, se rigen por la legislación de la Administración en la que estén destinados de forma efectiva y conservan su condición de funcionario de la Administración de origen y el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que se efectúen por esta última”.

Esto es, los funcionarios con destino una administración pública distinta de aquella a la pertenecen no se integran como funcionarios de la que les recibe, sino que continúan en la de origen. Y si los funcionarios no lo son de la Administración de destino por razón de su nombramiento por este mecanismo, tampoco alcanzan tal condición en el momento o por razón de su cese en el puesto, en contra de lo que sostiene la recurrente. En efecto, ninguna norma respalda tal pretensión, y a tal efecto no es necesario entrar en la cuestión sobre si el art. 84.3 L 7/2007 se halla o no en vigor en razón de la DF 4.2 L 7/2007, pues coincidimos con el juzgador de primer grado que de dicha norma no resulta la consecuencia perseguida por la actora. Como con todo acierto señala la defensa de la Administración, todo lo más conlleva el derecho a permanecer en ella otro puesto que le sea asignado de acuerdo con las disposiciones aplicables a la Administración de destino, sin que se altere su situación de servicio en otras administraciones públicas en la Administración de origen.

Mantener lo contrario es confundir la selección de personal de las administraciones públicas con la forma de cubrir los diferentes puestos de sus relaciones de puestos de trabajo, cuando ambos son claramente

4. Sentencia 450/2017, de 13 de marzo, Sala de lo Contencioso, Sección 3, Rec. 103/2016 (ECLI: ES:TSJAR:2017:450).

distinguidos en los arts. 100 y 101 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que citamos por ser la Administración local el ámbito en que se ha promovido el conflicto.

Este criterio se reitera en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco n.º 598/2013, de 05/11/2013, Rec. 96/2012, en los siguientes términos:

La movilidad interadministrativa de los funcionarios en los términos que resultan de dichos preceptos, descansa esencialmente en las relaciones de puestos de trabajo, que constituyen el instrumento mediante el cual las administraciones racionalizan y ordenan sus estructuras internas, clasifican los puestos, determinan las necesidades de personal y definen los requisitos para el desempeño de los puestos (art. 13 LFPV). Para que se produzca la movilidad interadministrativa debe estar prevista en la relación de puestos de trabajo.

El funcionario que mediante el mecanismo de movilidad interadministrativa pasa a desempeñar sus funciones en otra Administración distinta a la de pertenencia, queda en la de origen en situación de servicio en otras administraciones públicas, siéndole de aplicación la legislación de la Administración de destino en los términos previstos por el art. 58 LFPV, lo que no significa su ingreso en la función pública de destino, ni su integración en los cuerpos funcionariales que le son propios, ni siquiera la homologación del cuerpo de las demás administraciones que se haya admitido a efectos de provisión de puestos de trabajo.

El funcionario que en virtud de la movilidad interadministrativa ocupa un puesto en otra Administración, no por ello adquiere el derecho a la movilidad dentro de la nueva Administración como si de un funcionario propio se tratara. Su derecho a la movilidad permanece intacto en el ámbito de su Administración como si de un funcionario propio se tratara. Su derecho a la movilidad permanece intacto en el ámbito de su Administración de origen, pero no así en la de destino, que se seguirá rigiendo por los arts. 86 del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por la ley 7/2007, de 12 de abril (antes, 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública) y art. 57.3 LFPV, de forma que para que tenga derecho a la movilidad dentro de la Administración de destino será preciso que la relación de puestos de trabajo lo contemple expresamente.

Visto lo expuesto por las sentencias citadas, se plantea un nuevo problema con relación a la promoción interna interadministrativa:

- Como supuesto de movilidad –y si no lo fuera no se adjetivaría como interadministrativa–, el funcionario no quedaría integrado en

la Administración de destino, y por ello, no podría efectuar una nueva movilidad interadministrativa.

- Como supuesto de promoción interna, el funcionario quedaría integrado en la Administración de destino y podría efectuar una nueva movilidad interadministrativa.

Y esto es consecuencia de la mezcolanza de dos figuras administrativas que la legislación básica ha venido regulando separadamente desde tiempos inveterados en la normativa básica de función pública.

3

La promoción interna interadministrativa en los sistemas de acceso al empleo público y de provisión de puestos de trabajo

Conforme al artículo 61 TREBEP, sobre sistemas selectivos:

1. Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto.

(...)

6. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Esto hay que relacionarlo con la promoción interna y con la movilidad, de forma que, de nuevo, encontramos incoherencias normativas.

El artículo 16.1 TREBEP establece el derecho de los funcionarios de carrera a la promoción profesional, y describe los tipos de promoción interna en el apartado 3, c) y d).

El artículo 18.1 TREBEP que ya hemos citado, prevé que “La promoción interna se realizará 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”, aludiendo a los principios rectores del acceso al empleo público.

Por tanto, la naturaleza híbrida o mixta de la promoción interadministrativa con movilidad supone que como supuesto de promoción interna sería una forma de acceso, pero como supuesto de movilidad interadministrativa sería una forma de provisión de puestos. Y entre uno y otro caso, las diferencias son notorias.

El artículo 54 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana, en sede de sistemas de selección, establece que “La selección del personal funcionario de los cuerpos de Policía Local se realizará por los sistemas de turno libre y de promoción interna que se desarrollan en las secciones primera y segunda de este capítulo”.

El artículo 55, en sede de “acceso por turno libre” (Sección primera), establece:

El acceso por turno libre a los cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana se realizará a través de la categoría de agente de la escala básica, únicamente por oposición, e inspector o inspectora de la escala técnica, por concurso oposición, salvo que se trate de la jefatura del cuerpo, en cuyo caso se realizará por promoción interna o por promoción interadministrativa con movilidad, mediante la participación en los procesos de selección que a tales efectos convoque públicamente el ayuntamiento.

Y el artículo 56. 1, sobre sistema de selección, prevé que “los procedimientos de selección por turno libre será por oposición o concurso oposición, tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia...”.

Por tanto, de entrada, con la promoción interadministrativa con movilidad se está estableciendo un sistema de promoción interna con acceso por turno libre, lo que resulta contrario a la legislación básica de función pública.

Por otro lado, este sistema resulta al mismo tiempo incompatible con la modalidad de “movilidad” que tiene esta figura de la promoción interadministrativa con movilidad, regulada en el artículo 64 de la Ley 17/2017, pues dicho artículo, en el punto 3, nos recuerda que “el personal funcionario que ocupe plazas ofertadas por movilidad quedarán, en la Administración de origen, en la situación de servicios en otras administraciones públicas”.

Con relación al sistema de provisión, el artículo 65 ha previsto:

1. *La provisión, por el turno de movilidad, de plazas correspondientes a las distintas categorías de los cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana se llevará a cabo por el procedimiento de concurso y se ajustará a los baremos establecidos.*
2. *En todo caso, ese sistema de movilidad siempre incluirá una prueba psicomédica para determinar la idoneidad de la persona aspirante al nuevo puesto de trabajo, en los términos que se establezcan.*
3. *Los ayuntamientos podrán realizar entrevistas a las personas aspirantes, al objeto de clarificar aspectos técnicos relativos a la experiencia y los méritos aportados, que no tendrán carácter eliminatorio.*

Esto es, que como supuesto de provisión de puestos solo cabe llevarse a cabo por el procedimiento de concurso, lo que a la vista del contenido de la Ley no es posible realizar como supuesto de promoción interna.

El artículo 67 regula los requisitos de las personas aspirantes en los procesos de movilidad:

- a) *Los requisitos que se exijan para la provisión de cada puesto.*
- b) *Haber prestado servicios efectivos en puestos ocupados en propiedad durante al menos dos años, como personal funcionario de carrera con la categoría desde la que se concursa.*
- c) *Cualquier otro requisito que se establezca reglamentariamente.*

Esta circunstancia no está alineada con la normativa básica estatal (TREBEP), que en el artículo 79.2 dice que “Las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán el plazo mínimo de ocupación de los puestos obtenidos por concurso para poder participar en otros concursos de provisión de puestos de trabajo”; haciendo referencia únicamente a la provisión por concurso, y no mediante un sistema selectivo como el previsto para el acceso por promoción interna.

El artículo 84 TREBEP, sobre movilidad voluntaria entre administraciones públicas, establece:

1. *Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y las entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante convenio de conferencia sectorial u otros instrumentos de colaboración.*
2. *La Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad.*
3. *Los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración pública a través de los procedimientos de movilidad quedarán respecto de su Administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras administraciones públicas. En los supuestos de remoción o supresión del puesto de trabajo obtenido por concurso, permanecerán en la Administración de destino, que deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración.*

(...)

Y tal y como se ha visto, no existe convenio de conferencia sectorial ni otros instrumentos de colaboración que definan los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias que hagan posible la movilidad.

Todo esto a cuenta de si corresponde aplicar lo relativo al sistema de acceso, por la parte de promoción interna, o si corresponde aplicar lo relativo al sistema de provisión de puestos, por la parte de la movilidad. Y ello porque esa naturaleza mixta o híbrida de la promoción interadministrativa con movilidad nos proporciona soluciones extrañas, diversas e incompatibles entre sí al amparo de la legislación básica.

Así, conforme a la normativa autonómica específica en materia de Policía Local, podría convocarse un procedimiento selectivo para la cobertura de la plaza de comisario jefe de la Policía Local que se llevara a cabo mediante el sistema de concurso-oposición, que no es compatible con los supuestos de movilidad; pero por cuanto que consta de movilidad interadministrativa, cabe la posibilidad de que se hubiera convocado por concurso, lo cual no es compatible con los sistemas de acceso.

Toda esta confusión en torno a la figura de la promoción interadministrativa con movilidad crea una situación intolerable de inseguridad jurídica en cuanto a su naturaleza jurídica, su carácter mixto o híbrido, sus normas de aplicación y su forma de ejecución, que permite a la Administración, excediendo el tenor posible de la legislación básica en materia de función pública, moldear o acomodar la convocatoria de la plaza a características concretas de los aspirantes en la convocatoria, en contra de los principios de igualdad, mérito y capacidad; pues cuando pueda interesar se interpretará la cuestión como un supuesto de promoción interna, y cuando no interese, la Administración podrá invocar un supuesto de movilidad, creando en este punto la inseguridad jurídica que se denuncia contraria al ordenamiento constitucional.

Tal y como venimos diciendo, la figura de la promoción interna con movilidad, pese a estar regulada como una forma de promoción interna, es indudable que pertenece también al ámbito de la movilidad interadministrativa, pues no en vano se produce el traslado del funcionario de una Administración local a otra distinta, en la que efectúa un nuevo acceso por promoción interna, incrementando así la plantilla de personal de la Administración receptora.

El artículo 119 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, en sede de promoción interna del personal funcionario de carrera, establece en su apartado 4 que “Las convocatorias podrán establecer la exención de la realización de aquellas pruebas que tengan por objeto acreditar conocimientos ya exigidos en el acceso al cuerpo o escala de origen, por formar parte del mismo itinerario profesional. En este caso, las convocatorias determinarán el ámbito subjetivo de aplicación de la referida exención”.

En tales términos expresados y acotados a los supuestos de promoción interna, la realización de pruebas de oposición tendría acogida en la parte de

promoción interna de la promoción interna con movilidad, pero no así en la parte de movilidad, por cuanto que supondría no solo ir *contra legem* sino, además, una clara discriminación entre posibles aspirantes al puesto proscrita por el artículo 14 de la Constitución Española. Este es el problema de fondo de la creación de un híbrido sin sentido como es la promoción interna con movilidad, que, en definitiva, ni es promoción interna ni es movilidad, y quizás el legislador valenciano debiera haber repensado la figura de la movilidad con ascenso antes de blindarla con las garantías previstas para la promoción interna.

Las bases y los criterios uniformes para la selección, promoción y movilidad de las policías locales de la Comunitat Valenciana, escala técnica, fueron aprobados por Orden de 1 de junio de 2001, de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, de desarrollo del Decreto 88/2001, de 24 de abril, del Gobierno Valenciano. Este Decreto 88/2001 ha sido derogado por el actual Decreto 153/2019, pero su desarrollo reglamentario mediante Orden aún está por venir, por lo que siguen vigentes las órdenes relacionadas con aquel y en lo que no se opongan al nuevo Decreto.

Así, la Orden mencionada establece, en su artículo 1, que “Las pruebas que convoquen los municipios de la Comunidad Autónoma Valenciana para la provisión de puestos de trabajo de la escala técnica de la Policía Local, categorías de Intendente e Inspector, por promoción interna, turno libre o movilidad, se registrarán por las bases de la convocatoria que se aprueben por el órgano correspondiente de los ayuntamientos, que deberán adaptarse a los contenidos, programas y baremos mínimos que se establecen en el anexo de la presente Orden”.

El artículo 23 del Decreto 153/2019, sobre las fases del proceso de selección por promoción interna, prevé que, “para el acceso a las escalas técnica y superior, solo será exigible lo dispuesto en los apartados c), d) y f) anteriores”, apartados que se transcriben literalmente a continuación:

c) Ejercicio escrito de preguntas con respuestas alternativas sobre los programas o temarios que se establezcan para cada categoría.

d) Ejercicio de carácter práctico.

(...)

f) Entrevista personal semiestructurada, objetiva y desarrollada bajo un guion estandarizado.

Por su parte, el artículo 25 del Decreto 153/2019, sobre provisión de puestos por movilidad, se refiere en todo momento al sistema de “concursos”, lo que excluye la realización de pruebas de conocimiento teórico como las propuestas para la promoción interna.

Rebus sic stantibus, de nuevo debemos reflexionar sobre la naturaleza jurídica (sistema de acceso versus sistema de provisión de puestos) que su-

pone la “promoción interadministrativa con movilidad” y su conflictiva naturaleza jurídica mixta, por cuanto que de ella, y a la vista de lo expuesto, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.^a– Si se considera un supuesto de promoción interna, entonces debemos remitirnos a las pruebas de conocimientos del artículo 23 del Decreto 153/2001, y entender que ha sido tácitamente derogada la previsión de la Orden de 1 de junio de 2001 por el principio de jerarquía de normas.

2.^a– Si se considera un supuesto de movilidad –con ascenso, pero movilidad–, entonces huelga imponer prueba de conocimiento alguna, pues debería sustanciarse por el procedimiento de “concurso” pura y llanamente.

3.^a– En ningún caso la naturaleza jurídica mixta y compleja de la promoción interna con movilidad debe dejar al arbitrio de la Administración convocante la elección de qué pruebas debe realizar, pues la competencia de coordinación en materia de Policía Local la otorga directamente la Constitución Española a las comunidades autónomas por virtud de lo establecido en el artículo 148.1.22.^a de la Carta Magna, y permitir que sean los ayuntamientos quienes decidan el tratamiento jurídico que dan a la figura de la promoción interna con movilidad vulneraría la garantía institucional que permite reconocer a la Administración autonómica como tal en sus competencias, por virtud de la competencia conferida constitucionalmente, al quedar despojada en tal caso de la facultad de regulación en su función de coordinación.

Convendría, pues, finalmente, revisar esta figura administrativa, so pena de que el legislador valenciano prefiera obtener la solución vía jurisdiccional, cosa que es probable que no tarde en suceder.