

TRABAJO DE FIN DE GRADO È GRADO EN DERECHO

LAS PECULIARIDADES DEL
RÉGIMEN SINDICAL DE LA
POLICÍA LOCAL

TRABAJO REALIZADO POR: IGNACIO URIO PALOMANES

DIRIGIDO POR: JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

CURSO 2015/ 2016.

LAS PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN SINDICAL DE LA DE POLICÍA LOCAL.

1. Introducción.....	4
PARTE PRIMERA. POLICÍA LOCAL.	
2. La Policía Local	7
2.1. Concepto y carácter policial.....	7
2.2. Fuentes legales de regulación	9
2.3. Los bloques de actuación policial en relación con las funciones de la policía local.....	16
2.3.1. Los bloques de actuación policial.....	16
2.3.2. Funciones de la Policía Local.....	18
2.3.3. Clasificación de las funciones de la Policía Local dentro de los bloques de actuación policial.....	20
2.4. Condición de Agentes de la Autoridad.....	22
2.5. Posición del Cuerpo de Policía Local a nivel policial, dentro del marco de las FCSE	23
3. La especialidad sindical dentro del régimen estatutario de la Policía Local	25
3.1. Su particular régimen estatutario.....	26
3.2. Complejidad del marco estatutario: análisis normativo	26
3.3. Posición a nivel estatutario del Policía Local, en comparación con las demás FCSE	34
3.4. Conclusiones derivadas de su régimen estatutario: Ni el estatuto de los policías locales es el de los funcionarios públicos en general, ni el estatuto de los policías locales es el de las FCS en general	35

**PARTE SEGUNDA. LIBERTAD SINDICAL Y DERECHOS COLECTIVOS EN EL
ÁMBITO DE LA POLICÍA LOCAL.**

4. Régimen sindical de la Policía Local	36
4.1. La libertad sindical en el ámbito de la Policía Local.....	37
4.2. El contenido de la libertad sindical para la Policía Local	40
4.2.1. El derecho a fundar sindicatos.....	40
4.2.2. Libertad de afiliación sindical.....	41
4.2.3. Secciones y delegados sindicales	41
4.3. La negociación colectiva en la Policía Local	42
4.3.1. El derecho a la negociación colectiva.....	42
4.3.2. Sujetos legitimados para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva	45
4.3.3. Las Mesas de Negociación y su problemática	46
4.3.3.1. Las Mesas Sectoriales en el ámbito de la Policía Local	48
4.3.4. El Acuerdo Udalhitz.....	50
4.4. El derecho de huelga y las medidas de conflicto en el ámbito de la Policía Local	51
4.4.1. La interdicción del derecho a huelga y su problemática	51
4.4.2. Las medidas de conflicto en el campo de la Policía Local.....	56
4.5. Límites al ejercicio del derecho de libertad sindical en la Policía Local ...	57
5. Conclusiones	62
Bibliografía y recursos utilizados	64

1. INTRODUCCIÓN.

España cuenta con una gran diversidad de cuerpos de policía, que podrían clasificarse en atención a su implantación territorial. En efecto hay cuerpos de policía para cada uno de los tres niveles de la Administración territorial: estatal, autonómico y local. Por tanto, el panorama policial español se compone de diferentes cuerpos de policía en función del ámbito territorial en el que se actúe.

A nivel estatal está el Cuerpo Nacional de Policía (nivel en el que debe incluirse a la Guardia Civil; también un cuerpo policial pero de naturaleza militar). A nivel autonómico las diferentes policías autonómicas de aquellas CCAA que posean policía propia, como la Ertzaintza, Los Forales, los Mossos de Escuadra, o la recientemente creada (pero de futuro incierto) Policía Canaria. En el nivel local se hallan las Policías Locales, es decir, cuerpos de policía únicamente dependientes orgánicamente de las corporaciones locales (artículo 116.4 Ley de Policías Vasca) y cuyo ámbito de actuación se circunscribe exclusivamente al ámbito territorial del respectivo municipio (artículo 51 LOCFS), excepciones a parte. Es a este último cuerpo de policía al que se hará principal referencia y el que será objeto de estudio a lo largo del presente trabajo.

El artículo 4 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) señala que las disposiciones de dicho estatuto sólo serán de aplicación directa a cierto personal, cuando así lo disponga su legislación específica. Dentro de ese personal encontramos junto con otros, a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, entre los que se incluyen como indica el artículo 2.c) de la LOCFS, ~~los~~ cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales, es decir, la Policía Local. Pero en este sentido, no puede obviarse la importante excepción que recoge el TREBEP en su artículo 3.2 al señalar que ~~los~~ Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Del análisis de esta cuestión se desprende por tanto, que existe una clara diferenciación entre las fuentes normativas reguladoras del régimen estatutario de los funcionarios de la policía local, en relación o contraste con las fuentes que rigen el régimen estatutario de los demás funcionarios de los distintos cuerpos policiales, que del mismo modo que los primeros, se conceptúan igualmente dentro la LOFCS, poseyendo la condición de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de naturaleza civil.

De lo inmediatamente señalado se puede inferir que el estatuto personal de los policías locales, se asemeja o aproxima en principio, al del común de los funcionarios

ordinarios, que no poseen carácter policial alguno. Pero no es este el único indicio que nos inclina a pensar que dicha asimilación a los funcionarios ordinarios y diferenciación del resto de cuerpos policiales existe, sino que se aprecian otros muchos, como se irá analizando a lo largo del presente trabajo. De esta forma, nos encontramos con el hecho fundamental de que si reconocemos que su régimen estatutario es diferente al del resto de cuerpos policiales con naturaleza civil del Estado y en este sentido se asemeja o guarda estrecha similitud con el del funcionariado ordinario, consecuentemente todo lo relativo a su libertad sindical y derechos colectivos podrá diferir igualmente, de lo dispuesto para los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Es precisamente esta la hipótesis que recoge el presente trabajo. Se partirá por tanto de esta premisa, con el objeto de descubrir tras el análisis del régimen estatutario de los miembros de la Policía Local, si su libertad sindical y derechos colectivos, son los mismos o se asemejan al del resto de cuerpos policiales del Estado, o si por el contrario, se aproximan más al régimen establecido para el funcionario ordinario, analizando a su vez, el ejercicio y contenido de los mismos.

Para ello, se comenzará realizando un análisis general de la figura del Policía Local, atendiendo así a la legislación fundamental por la que se rige, características principales que presenta y funciones primordiales que desempeña, con la misión de identificar y delimitar adecuadamente el objeto de estudio. Posteriormente, se analizará la legislación de aplicación a la Policía Local en relación con su régimen estatutario, que arrojará luz sobre su posición dentro de las FCSE y del propio funcionariado civil. Una vez delimitado su régimen estatutario, estudiaremos el goce y ejercicio de sus derechos sindicales, para lo que observaremos cuál es la legislación de aplicación en la materia. Con este fin, se llevará a cabo un análisis particularizado de los derechos colectivos en cuestión; los señalados por el artículo 15 del TREBEP: libertad sindical, huelga, negociación colectiva, conflicto colectivo y reunión, complementando en la medida de lo posible con el grado de extensión y contenido del ejercicio de los mismos a través de su aplicación real en la actualidad, para lo cual he procedido a realizar un pequeño estudio de campo sobre la Guardia Municipal de Donostia.

Por lo tanto, planteo como objetivo de esta investigación, intentar dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Guarda el régimen estatutario de la Policía Local mayor relación con el establecido para los demás cuerpos policiales de naturaleza civil del Estado, o por el contrario, se asemeja más al del funcionariado público ordinario? ¿Es la Policía Local un cuerpo policial en sentido estricto, del mismo nivel que el resto de cuerpos policiales del Estado? ¿Cómo se ejercitan los derechos sindicales de

aplicación a la policía local y cómo se regulan, con qué alcance y límites? ¿Son los policías locales funcionarios con peculiaridades reguladoras o son policías con ciertos límites reguladores? ¿En el caso vasco, difiere en algo su regulación de la del resto de policías locales del Estado?

Es por tanto este, un trabajo realizado en formato de informe jurídico, que pretende arrojar luz sobre un estatuto, el de la Policía Local, no demasiado claro, poco estudiado, y que a día de hoy, sigue arrojando demasiadas dudas sobre su correcta aplicación.

PARTE PRIMERA. POLICÍA LOCAL.

2. LA POLICÍA LOCAL.

Antes de empezar a tratar en profundidad la materia relativa a la libertad sindical y derechos colectivos de la Policía Local, es conveniente realizar primero una aproximación acerca de qué debe entenderse por Policía Local, cuál es su marco constitucional y la normativa principal por la que se regula, principios generales que la rigen y una reflexión sobre su condición de agentes de la autoridad y comparativa con los demás cuerpos policiales del Estado.

2.1. CONCEPTO Y CARÁCTER POLICIAL.

Atendiendo a lo señalado por el artículo 52 de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, vemos que se refiere a los Cuerpos de Policía Local, como institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizadas, sujetos a la superior autoridad y a la dependencia directa del Alcalde. Con los mismos términos es identificada también por la Ley de Policías Vascas 4/1992, o por el Decreto 58/2015 por el que se establecen las normas marco aplicables a la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de Euskadi.

En palabras de Díez-Picazo, la policía municipal¹ es la encargada de desarrollar la acción administrativa encaminada a la limitación de la libertad de los particulares, mediante el uso de la violencia si fuera preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos de las Corporaciones locales².

Siguiendo esta misma reflexión se pronuncia López-Nieto al citar a Fleiner e indicar que la policía no es hoy en día una función pública independiente, sino que sencillamente es un sector determinado de la actividad administrativa; actividad que impone coactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del

¹ O local. Ambos términos vienen a significar lo mismo. Se usa por la LOCFS el término *policía local*, pero en algunos municipios con larga tradición en este tipo de policía, se les denomina *policía municipal*, como por ejemplo en Donostia. También reciben el nombre de *guardia urbana* (Barcelona). En el País Vasco además, se les denomina *uzdaltzaingoa*, que viene a ser la traducción al euskera.

² DIEZ-PICAZO, L.M. *La Policía Local* en MUÑOZ MACHADO (Director) *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, págs.1433- 1445.

ciudadano las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del derecho, de la seguridad y del orden público³.

Por lo tanto y en atención tanto a la definición que se nos aporta por la ley, como a la otorgada por la doctrina, puede definirse a la Policía Local o Municipal, como aquel instituto armado de naturaleza civil que posee una estructura y organización jerarquizadas, con sujeción y dependencia directa del Alcalde, siendo su objeto principal el desarrollar la acción administrativa dirigida a la limitación de la libertad de los particulares, con el fin de ejecutar las resoluciones de los órganos de las Corporaciones locales, pudiendo hacer en ese cometido, uso de la coacción o la violencia, si fuera preciso.

En cuanto a su condición de cuerpo policial, si observamos lo hasta ahora expuesto y lo ponemos en relación con lo señalado por Aguirreazkuenaga al parafrasear a Ranelletti en referencia a qué debe entenderse por policía; «aquella actividad desarrollada en el campo de la Administración interna que se explica limitando o regulando la actividad de las personas físicas o jurídicas, eventualmente, si es necesario, mediante la coacción, con la finalidad de garantizar a toda la Sociedad y sus partes, contra los daños que pudieran provenir de la actividad humana»; vemos que efectivamente, puede considerarse a la Policía Local, como un cuerpo de carácter policial⁴.

En este sentido además, tanto la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de seguridad, como la Ley de Policías Vasca (leyes principales en materia de regulación de los cuerpos policiales), incluyen en su ámbito de aplicación a la Policía Local. La LOFCS integra mediante su artículo segundo a la policía local dentro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. La Ley de Policías Vasca por su parte, señala también en su artículo segundo, la aplicación de dicha ley a las policías dependientes de la Administración Local.

Por lo tanto, puede decirse efectivamente y sin asomo de duda, que la Policía Local es un instituto armado de naturaleza civil con carácter de policía o policial. Respecto a si aun siendo este su carácter, reviste una condición de policía secundaria o auxiliar, es una cuestión de la que se hablará posteriormente.

³ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., «La Policía Municipal», en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Abella, Madrid, 1986, pág. 9.

⁴ AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, IÑAKI., «La coacción administrativa directa», Tesis Doctoral, Facultad de Derecho de San Sebastián, Donostia, 1989, pág. 265.

2.2. FUENTES LEGALES DE REGULACIÓN.

A continuación identificaré las fuentes reguladoras que rigen la actividad de la policía local. Como podrá apreciarse, su normativa es tanto de carácter estatal, como autonómico y local. Difícilmente puede encontrarse un órgano que esté sometido a mayor cantidad de normas de distinto valor y procedencia. En unos casos, la subordinación a estas normas será directa, mientras que en otros, su aplicación será residual o subsidiaria⁵.

Así, la regulación legal básica de las policías locales se encuentra en las siguientes normas:

1. Legislación Estatal:

- ◆ La Constitución española de 1978.
- ◆ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- ◆ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Legislación Autonómica:

- ◆ Normas-Marco dictadas por las CCAA:
 - Leyes de Coordinación de Policías Autonómicas. En el País Vasco: Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.
 - Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.
 - Decreto 58/2015, de 5 de mayo, por el que se establecen las normas marco aplicables a la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de Euskadi.

3. Legislación de ámbito Local:

- ◆ Reglamentos de Policía Local aprobados por cada Ayuntamiento.
- ◆ Otras normas municipales, como ordenanzas y decretos.

Se aprecia por tanto, que en el plano legislativo, el grupo normativo de la Policía Local se sostiene por tres pilares fundamentales: La legislación estatal, siendo normas principales la Constitución, la Ley de Cuerpos y Fuerzas del Seguridad y la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, la legislación autonómica, siendo en el

⁵ JORDÁN MONTAÑES, M., HENRIQUEZ RODRIGUEZ, F.J., *Administración Policial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pág. 93.

caso vasco la norma de referencia, la Ley de Policías Vasca y por último, la normativa de producción local, destacando especialmente los Reglamentos de Policía Local aprobados por cada Ayuntamiento⁶.

1. Normativa Estatal.

○ Constitución de 1978.

En primer lugar debe señalarse, que el régimen jurídico de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado viene marcado por la enorme importancia que la Constitución da a la seguridad ciudadana al establecer la misma no sólo una serie de derechos para los ciudadanos sino también, toda una serie de mecanismos para su defensa⁷.

Como sucede con otras materias y debido al carácter de ley de leyes o norma suprema que reviste la Constitución, (norma principal de la que deben derivarse y a la cual desarrollan todas las demás normas) marca las pautas o directrices generales que deberán respetarse para un posterior desarrollo mediante leyes, de los principios generales que recoge, en este caso, relativos a la seguridad ciudadana y las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado.

Así, debemos atender a los artículos principales que se recogen en la Constitución en relación con la seguridad ciudadana y la asignación competencial que se hace de la misma, haciendo especial referencia a aquellos preceptos que ceden su competencia al ámbito local. Se trata de preceptos de la Constitución que abordan la regulación básica y fundamental respectiva a la seguridad ciudadana y las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado. Establecen su misión principal, su necesidad de desarrollo legislativo mediante Ley Orgánica y la división competencial sobre la materia existente entre el Estado y las CCAA.

- **Artículo 104:** Dentro del Título IV de la CE intitulado "Del Gobierno y la Administración", se regula mediante el artículo 104, la misión principal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que es salvaguardar el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana⁸. El apartado segundo del mencionado artículo señala además que será una ley

⁶ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., "La Policía Municipal" pág. 33.

⁷ LOMO CASANUEVA, TOMÁS., "El régimen estatutario de los cuerpos de policía local" pág.3.

⁸ Ibídem supra, pág. 2.

orgánica la que determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

· **Artículo 149.1.29:** En el seno del Capítulo III ~~De~~ de las Comunidades Autónomas~~+~~, se señalan por el artículo 149 cuáles son las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentra la de Seguridad Pública (149.1.29), pero se dice a su vez, que esto es así sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica. Encontramos de este modo, conexión entre el citado precepto y el anteriormente señalado artículo 104, que se encarga de otorgar la necesaria reserva competencial para ello.

· **Artículo 148.1.22:** Mediante el artículo 148 se indican cuáles son las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre las que encontramos en el apartado 1.22, la competencia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, señalándose además la de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley Orgánica. Este artículo debe ponerse en relación con el 140 de la Constitución que concede autonomía a los municipios, pues cuando el artículo 148.1.22 habla de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, puede decirse que está reconociendo implícitamente que de alguna manera, las entidades locales disponen de competencias sobre la materia policial. Esto es, la mención constitucional a las policías locales viene a significar que estas deben existir, y con ellas un ámbito competencial local cuya delimitación legislativa ha de conectar con el principio de autonomía que constitucionalmente se predica de las entidades locales (140 CE)⁹.

- **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).**

Ley Orgánica que cumple de manera directa y fundamental el mandato constitucional prescrito por el artículo 104 de la Constitución. Su objetivo principal es por tanto tal y como indica su preámbulo, diseñar las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las policías

⁹ BARCELONA LLOP, JAVIER., ~~Policia y Constitución+~~, Tecnos, Madrid, 1997, pág. 284.

dependientes del Gobierno de la Nación, como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales.

En cuanto a las previsiones que contiene en referencia a la Policía Local, debe señalarse que ya en su artículo primero, dispone que *Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley*, es decir, prevé la existencia de una Policía Local. Pero más importante resulta su artículo 2º, pues mediante el mismo se reconoce a los cuerpos de policía dependientes de las Corporaciones Locales, la **condición de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad**. Por lo tanto, la Policía Local forma parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de este modo, la LOFCS le es de aplicación. Es este un dato a tener en cuenta, como más adelante se verá.

Es el Título V de la LOFCS, *Sobre las Policías Locales* (arts. 51 a 54), el que dispone artículos específicos para este cuerpo policial, regulando su creación, régimen estatutario y funciones. De este modo, el artículo 51.1 señala que los Municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en esta ley, la LBRL y la legislación autonómica, además de indicar en su punto tercero, que dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, excepciones a parte. El artículo 53 por su parte, establece las funciones que corresponde llevar a cabo a la Policía Local, cuestión de la que se tratará con posterioridad.

- **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).**

Mediante la Ley reguladora de las bases del régimen local, se hace alusión también a la Policía Local, pues es esta a su vez, una de las partes configuradoras de la autonomía local. Así, la ley señala en sus artículo 21.i) y 124. j) que corresponde al Alcalde la Jefatura de la Policía Local (una muestra más de su dependencia directa a la Corporación Local). Del mismo modo, el artículo 25.2 indica que el Municipio ejercerá como competencias propias entre otras, respetando siempre lo expuesto por la legislación del Estado y de las CCAA, de: *Policia local*. Finalmente, su disposición adicional décima señala que la Policía local ejercerá funciones de policía de proximidad (término que connota su naturaleza policial, de la que se hablará más adelante) y de policía judicial.

A los preceptos de la Ley 7/1985 deben añadirse las disposiciones en la materia recogidas por el Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia del Régimen Local. Así, su artículo 173 señala que la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la LOFCS, esto es, se hace una remisión a dicha ley en materia de funciones a desarrollar por esta policía.

2. Normativa Autonómica.

- **Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policías del País Vasco 4/1992 (LPPV).**

Es la Ley que acoge las normas generales de actuación de las policías del País Vasco, entre las que se encuentran tal y como señala su artículo 2, las policías dependientes de la Administración autonómica,(Ertzaintza), y las dependientes de la Administración local, es decir, la Policía Local. Por lo tanto, incluye en su ámbito de aplicación también a la Policía Local. Tal y como indica su preámbulo, se trata de una Ley homogeneizadora y coordinadora de los cuerpos policiales vascos, que tiene entre sus fines evitar que la pluralidad de cuerpos policiales actuantes dentro de la CAPV, se traduzca en un menor nivel de eficacia de los mismos.

De esta forma, el artículo 24 señala al igual que el ya mencionado artículo segundo, que integran la Policía del País Vasco, además de los Cuerpos de Policía dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, los dependientes de las entidades locales del País Vasco. Su apartado tercero indica que se integrarán en un Cuerpo único municipal, los servicios y personal de policía local de cada Municipio. El artículo 27 por su parte, define las funciones que ejerce la Policía Local, al igual que lo hacía el artículo 53 de la LOFCS, de las que se hará referencia más tarde.

El Título V *De las Policías Locales* (arts. 116-121), es un título de aplicación exclusivo a la policía local y recoge disposiciones generales, cuestiones sobre estructura del Cuerpo y la Coordinación de las Policías Locales. Así, su artículo 116.1 señala que los municipios que tengan una población igual o superior a cinco mil habitantes podrán crear Cuerpos Policiales propios. En su apartado 4º indica a su vez, que las Policías Locales no dependerán orgánica ni funcionalmente del Gobierno Vasco y que su dependencia lo será en exclusiva de cada respectivo municipio.

Es importante destacar finalmente, que la Disposición Adicional segunda de la LPPV indica lo siguiente: *«Es de aplicación a los miembros de la Policía Local lo dispuesto en los Títulos II y III, excepto el Capítulo VIII de este último, así como las*

disposiciones adicionales, transitorias y finales a ellos referente+ Esto es, los Títulos I, II y III reúnen las disposiciones generales de aplicación a ambos cuerpos de policía, pero el Capítulo VIII del Título III se muestra como una excepción a esa aplicación compartida. Es precisamente este capítulo el que se refiere a la representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo. Es este por tanto un dato importante a tener en cuenta y que estudiaremos cuando vayamos a analizar el régimen estatutario de la policía local y sus derechos colectivos.

- **Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.**

Se trata de una Ley que como indica su artículo primero, tiene por misión la ordenación de las competencias de la CAPV en materia de seguridad pública, especialmente las de policía y seguridad ciudadana y su integración con otras como las de emergencias, tráfico, protección civil. Se trata por tanto de una norma de carácter coordinador. En referencia a la Policía Local, cabe decir que cuenta con un apartado en materia de coordinación de Policía Local (Título III, Capítulo I, arts. 36 a 41), en el cuál se prevé la creación de una Comisión de Coordinación de Policías Locales de Euskadi (art. 39), además de un Registro de Policías Locales (art.40).

Regula a su vez la colaboración entre la Policía Local y la Ertzaintza, además de la colaboración entre policías locales de diferentes municipios.

Finalmente, prevé también la creación de la Academia Vasca de Policía y Emergencias (Título II).

- **Decreto 58/2015, de 5 de mayo, por el que se establecen las normas marco aplicables a la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de Euskadi.**

El objeto de dicho decreto viene definido por su artículo primero al disponer que su misión es la fijación de las normas marco que propicien la homogeneización de la estructura profesional y plantillas de personal de los cuerpos de policía local de Euskadi, a los que deberán ajustarse los reglamentos municipales de organización y funcionamiento de la Policía Local.

En este momento y en relación a su creación y actividad, nos interesa lo dispuesto por el artículo 2º al expresar que los Cuerpos de Policía Local de Euskadi tienen dependencia directa de sus respectivos Alcaldes, sin perjuicio de demás delegaciones de competencias previstas en la legislación de régimen local. Así mismo, indica que su denominación genérica será la de *%daltzaingoa-Policía Local*+, sin

perjuicio de otras denominaciones de carácter tradicional en el correspondiente municipio. El artículo 3º por su parte y en consonancia con lo dispuesto por el art.116 de la ley 4/1992, señala que podrán crear un cuerpo de Policía Municipal aquellos municipios que cuenten con una población igual o superior a 5000 habitantes, además de su integración en un Cuerpo único de policía.

3. Normativa Local.

En lo que respecta a la normativa local, debe señalarse que como en las demás materias de competencia local, los Ayuntamientos pueden dictar las reglamentaciones que estimen de interés para la mejor prestación del servicio de policía, siempre que no se opongan a las leyes u disposiciones generales¹⁰.

En este sentido, la reglamentación principal con la que cuentan los Ayuntamientos, es el Reglamento de Policía Local que aprueba la Corporación, siguiendo los trámites señalados para la aprobación de ordenanzas, regulados por el artículo 49 de la LRBRL¹¹.

El contenido de estos reglamentos variará en virtud del municipio que lo haya aprobado y sus circunstancias, pero en todo caso, contendrá al menos los siguientes extremos¹²:

- Disposiciones generales. Funciones y dependencia.
- Organización. Mandos y atribuciones.
- Normas generales de actuación. Servicios.
- Selección y formación.
- Derechos y deberes. (cuestión relevante a efectos de este trabajo).
- Régimen disciplinario

De todas formas, debe decirse que no es necesaria la existencia de un reglamento de esta índole, sino que su creación es voluntaria. Prueba de ello es la reglamentación por la que se rige la Policía Municipal de San Sebastián.

Así, la Policía Municipal de San Sebastián no cuenta en la actualidad con un reglamento de policía como tal, y para la regulación del cuerpo local de policía se acude a diferentes ordenanzas y normativa de ámbito autonómico y estatal, que se aplican de manera conjunta.

De este modo, la Policía Municipal de Donostia se rige principalmente por la Ley 4/1992 de Policías Vasca y de manera supletoria por la LOCFS. Así mismo se

¹⁰ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La Policía Municipal...* pág. 33.

¹¹ *Ibidem* Supra.

¹² *Ibidem*.

guía por la Ley de Ordenación de Seguridad Pública de Euskadi, el Decreto 58/2015 en materia de organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de Euskadi y el Decreto 170/94 que desarrolla la Ley 4/1992, sobre materia disciplinaria. A todas estas normas, deben añadirse las diferentes ordenanzas de creación municipal en materia de Civismo (31/08/2004), Circulación (15/02/2006) o Playas (01/06/2007) entre otras muchas¹³.

Aunque es cierto lo señalado acerca de la inexistencia de un reglamento de policía local propio para la Guardia Municipal de San Sebastián, debe señalarse que en puridad, sí que lo hay; el Reglamento Interno de la Guardia Municipal de 1982, solo que este fue derogado en su totalidad a excepción de su artículo primero, actualmente vigente, que dispone que el nombre que reciba la Policía Local de San Sebastián será el que tradicionalmente lleva ostentando desde su creación, que es el de Guardia Municipal.

2.3. LOS BLOQUES DE ACTUACIÓN POLICIAL EN RELACIÓN CON LAS FUNCIONES DE LA POLICIA LOCAL.

2.3.1. LOS BLOQUES DE ACTUACIÓN POLICIAL.

Tal y como señala Garrido Falla, y en consonancia con lo expuesto al comienzo del trabajo, la policía no es otra cosa sino una forma de intervencionismo administrativo por vía de coacción¹⁴. El desarrollo de esta forma de intervención puede diferenciarse en tres bloques de actuación a desempeñar por la policía: La actuación como policía de seguridad, como policía administrativa, y finalmente como policía judicial.

- 1) **Policía de seguridad:** Se trata de la función que desempeña la Policía en virtud de lo dispuesto por el artículo 104.1 de la CE, esto es, aquella actividad policial cuyo cometido es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. La misma misión

¹³ Fuente consultada: Entrevista mantenida con la señora letrada del Ayuntamiento de San Sebastián, Jone Argoitia Alkorta (16/03/2016).

¹⁴ GARRIDO FALLA, F., Los medios de la Policía y la Teoría de las Sanciones Administrativas en Revista de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, nº 28 Enero/Abril, pág. 22.

le otorga el artículo 1.1 de la LOCFS. La coacción característica de la policía en este ámbito, se da de manera material o física¹⁵.

- 2) **Policía administrativa:** Hace referencia a la misión llevada a cabo por la Policía en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 103.1 de la CE al señalar que la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales. Como venimos indicando, la Policía es una extensión de la propia administración y su actividad, por lo que también debe estar su actuación enfocada a la salvaguarda de los intereses generales u orden público. De esta forma, la policía administrativa atiende a un interés general que despliega un verdadero abanico de posibles títulos de intervención en la actividad del individuo; interés general que viene a comprender principalmente, el respeto de la legalidad y el derecho positivo. Así, la policía administrativa se manifiesta a través de medidas de índole jurídica como actos, reglamentos, bandos y su cumplimiento, siendo la coacción en este caso, de tipo jurídico¹⁶.
- 3) **Policía de Seguridad:** Hablamos de la actuación policial en materia de prevención de la delincuencia e investigación criminal derivada de lo prescrito por el artículo 126 de la CE, que señala sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente. La función de la Policía Judicial viene dispuesta por el artículo 282 de la LECrim., otorgando principalmente las funciones de averiguación de los delitos públicos y privados, descubrimiento y detención de delincuentes, y recopilación de pruebas. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 11.1.g) de la LOCFS. Dicha función se lleva a cabo bajo la dependencia y colaboración de los Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal¹⁷.

Una vez expuestos los diferentes ámbitos de la actuación policial, puede llevarse a cabo un análisis de la actividad desempeñada por la Policía Local en cada uno de éstos campos, de modo que podamos obtener una visión sobre cuál es su papel dentro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y como veremos

¹⁵ BARCELONA LLOP, JAVIER., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, HAEE/IVAP, Oñate, 1988, pág. 115.

¹⁶ BARCELONA LLOP, JAVIER., *El régimen jurídico de la policía de seguridad* pgs. 99 y 115.

¹⁷ BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, FÉLIX., *La Policía Judicial*, Tecnos, Madrid, 1998, págs. 140-144.

posteriormente, sobre su propio régimen estatutario. Para ello comenzaremos estudiando cuáles son las funciones cuyo cumplimiento encomienda la legislación a la Policía Local y su pertenencia a los diferentes bloques de actuación.

2.3.2. FUNCIONES DE LA POLICÍA LOCAL.

Para ver cuáles son las funciones que nuestro ordenamiento otorga a la Policía Local, debemos atender principalmente a dos normas: La Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y la Ley de Bases del Régimen Local.

Es el artículo 53 de la LOFCS (dentro del Título V ~~%~~De las Policías Locales+), el que se encarga de señalar cuáles son las funciones a desempeñar por la Policía Local:

1. *Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes **funciones**:*

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.*
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.*
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.*
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.*
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.*
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.*
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.*
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.*
- i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.*

Llegados a este punto, es interesante indicar que la Ley de Policías Vasca 4/1992 también contiene un artículo específico por el que se enumeran las funciones a cumplir por la Policías Locales de Euskadi, concretamente el artículo 27. Al respecto, simplemente señalar que dichas funciones coinciden de manera prácticamente idéntica con las recogidas por la LOFCS.

La Ley de Bases del Régimen Local por su parte, contiene en su artículo 25 un listado de competencias que corresponderá desarrollar al Municipio, entre las cuales se encuentra la señalada por el punto f) que hace expresa referencia a la competencia en Policía local. En algunas de estas competencias además, la policía local podrá o deberá actuar con frecuencia. Hablamos principalmente de las competencias en materia de seguridad de lugares públicos y tráfico urbano. El Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, también hace una sucinta mención del tema a través de su artículo 173, remitiéndose a lo previsto por la LOFCS.

No debemos olvidar tampoco que la normativa de ámbito local o municipal también puede contener precisiones sobre las funciones a desempeñar por sus cuerpos de policía local. En este sentido, el caso de la Guardia Municipal donostiarra no puede ayudar a ilustrar la cuestión de la que hablamos, pues como ya se ha indicado, no cuenta con un reglamento interno que la regule. Podemos acudir sin embargo y a título ilustrativo, a la reglamentación interna de policía local de algún municipio que sí la tenga, como por ejemplo, Madrid. El Reglamento para Policía Municipal de Madrid de 15/05/1995 prevé en su artículo 5 una amplia lista de misiones o funciones a desempeñar por sus agentes locales. Debe señalarse que se trata de una relación más amplia que la contenida en la LOFCS, incluyéndose en su punto ñ) una cláusula abierta al señalar que será también su función *“Cualquier otra que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, se le atribuya o encomiende”* pero que en definitiva, viene a comprender las mismas funciones.

De este modo y atendiendo a la legislación en vigor, pueden esquematizarse las funciones que corresponde llevar a cabo a la Policía Local del siguiente modo¹⁸:

- Ayudar al cumplimiento de las normas dimanantes del derecho local autónomo, es decir, policía administrativa derivada del cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales.
- Ayudar al cumplimiento de las normas de derecho local, dimanante del Estado o de las CCAA.

¹⁸ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La Policía Municipal...* pág.81.

- Ayudar al cumplimiento de determinadas leyes sectoriales, que contienen competencias municipales.
- Cooperar con las Fuerzas de policía del Estado o de las CCAA.
- Cooperar con la Administración de Justicia.

2.3.3. CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA LOCAL DENTRO DE LOS BLOQUES DE ACTUACIÓN POLICIAL.

Tras analizar cuáles son las funciones que nuestro ordenamiento encomienda llevar a cabo a la Policía Local, es posible realizar la subsunción de las mismas dentro de cada uno de los bloques de la actuación policial ya expuestos.

A) La Policía Local como policía de seguridad:

Si atendemos a las funciones encomendadas por la LOFCS (art.53.1), que son como ya hemos indicado, fundamentalmente las mismas que se recogen también por la normativa autonómica y la local, observamos que únicamente el apartado a) *“Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones”*, responde a una verdadera función de policía de seguridad propiamente dicha. Aunque las encomendadas en los apartados g) y h)¹⁹ son funciones típicas en materia de policía de seguridad, la obligación de comunicar a las FCSE competentes el ejercicio de la primera (impuesta por el apartado segundo del mismo artículo), además de la remisión al marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad (art.79 de la misma ley), así como la necesidad de requerimiento para la segunda, desvirtúan en cierto modo el alcance de la competencia de la policía local sobre las mismas²⁰.

En cuanto a las funciones relacionadas con la seguridad del tráfico urbano y dejando aparte las funciones relativas a la protección civil por considerarse residuales en un entendimiento estricto de las atribuciones de la policía de seguridad, es preciso

¹⁹ g) *Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.*

h) *Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.*

²⁰ BARCELONA LLOP, JAVIER., *El régimen jurídico de la policía de seguridad* pag.192.

señalar tal y como lo hace BARCELONA LLOP, que en la actualidad, se tratan estas de funciones más propias de la policía administrativa que de la de seguridad y prueba evidente de ello es la posibilidad que prevé el apartado tercero del referido artículo, al señalar que en las ciudades que cumplan los requisitos necesarios, será posible crear un cuerpo autónomo de agentes de tráfico, que aunque sí revestirán la condición de agentes de la autoridad en materia de tráfico, no lo serán en ningún otro campo y en ningún caso formarán parte de los CFSE, al contrario que los policías locales, que sí lo hacen²¹.

B) La Policía Local como policía judicial:

Como ya se ha señalado, los Cuerpos de Policía Local son parte integrante de las FCSE. Por esta razón, puede decirse que llevan a cabo también funciones de policía judicial. Sin embargo y como veremos inmediatamente, estas funciones parecen estar tuteladas y muy limitadas.

De esta forma y volviendo a tomar como base la lista de funciones dispuesta por el artículo 53.1 LOFCS, observamos que el punto c) establece que la policía local deberá instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano. Así mismo, el punto e) otorga expresamente la participación en las funciones de policía judicial, pero eso sí, en la forma establecida por el artículo 29.2²² (sobre la Policía Judicial) de la misma ley, esto es, de manera colaboradora o coadyuvante con las FCSE. Finalmente y como una clara prueba más de ese carácter tutelado y de apoyo de las funciones en materia de policía judicial a desarrollar por la Policía Local, encontramos el apartado segundo del artículo 53, que establece la necesidad de información a las FCSE competentes de las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de la función prevista en el previamente señalado punto c). Puede sostenerse por tanto, que en materia de Policía Judicial, los Cuerpos de Policía Local tendrán el carácter de colaboradores y que por lo tanto, no desempeñan esta labor de manera principal²³.

²¹ BARCELONA LLOP, JAVIER., *El régimen jurídico de la policía de seguridad* pág.192.

²² Artículo 29 [Funciones de Policía Judicial] apartado 2º: *Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter **colaborador** de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las **Corporaciones Locales***

²³ BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, FÉLIX., *La Policía Judicial* págs. 131-132.

C) La Policía Local como Policía Administrativa:

Finalmente, sólo resta la actuación policial administrativa como bloque en el que subsumir las restantes funciones que desarrolla la Policía Local.

Es este el ámbito de la actuación policial que principalmente desarrolla y más característico de la Policía Local. Puede diferenciarse el mismo en tres áreas: Policía administrativa en materia de derecho local autónomo, policía administrativa en normativa dimanante de leyes y disposiciones de carácter local, y finalmente, policía administrativa dimanante de leyes sectoriales.

Su labor como policía administrativa del derecho local autónomo viene definida por la vigilancia de lo dispuesto en las Ordenanzas municipales, en los bandos de los alcaldes, así como en los acuerdos de las Corporaciones municipales. Por su parte, cuando hablamos de policía administrativa dimanante de leyes y disposiciones de carácter local, nos estamos refiriendo al derecho local no autónomo, esto es, a la tarea de vigilancia del cumplimiento de leyes y disposiciones promulgadas por el Estado o por las CCAA que versen sobre materia local. Por último, la función de policía administrativa dimanante de leyes sectoriales, hace referencia a la vigilancia del cumplimiento y respeto de ciertas leyes sectoriales que contengan competencias municipales, como pueden ser leyes en materia de disciplina urbanística, defensa de usuarios y consumidores o medio ambiente²⁴.

Es por tanto, la función señalada por el punto d) del referido artículo 53 LOFCS, *“Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia”*, la función más típica y primordial que lleva a cabo la Policía Local. En muchos casos, la actuación policial en estos ámbitos se dirige hacia la actividad inspectora y de denuncia, con el consecuente ejercicio por parte de la Administración de la potestad sancionadora²⁵.

2.4. CONDICIÓN DE AGENTES DE LA AUTORIDAD.

Analizadas las funciones que corresponde llevar a cabo a la Policía Local y su naturaleza, es posible hablar ahora de la condición de agentes de la autoridad de la que disfrutaban sus miembros y lo que ello conlleva.

Si acudimos al artículo 7 de la LOFCS, veremos que señala expresamente que *“En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas o Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad.”*

²⁴ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La Policía Municipal* págs. 147-161.

²⁵ LOMO CASANUEVA, TOMÁS., *El régimen estatutario de los cuerpos de policía* pag. 4.

Como ya sabemos, la LOFCS incluye entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la Policía Local (art. 2.c), y por lo tanto, estos también revisten en el ejercicio de sus funciones, la condición de agentes de la autoridad. En este sentido, la Ley de Policías Vasca vuelve a otorgar la condición de agentes de la autoridad a los policías locales mediante su artículo 25, al enunciar que los Cuerpos que componen la Policía del País Vasco (entre los que se encuentran los policías locales, art. 2), tendrán el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Esta condición de agentes de la autoridad se relaciona estrechamente con las funciones que el legislador encomienda a la Policía Local, que como ya hemos podido apreciar, la configuran como un cuerpo de carácter policial cuyo cometido principal es el llevar a cabo un papel de policía administrativa y colaborar con los demás CFSE en el desempeño de labores de policía de seguridad (teniendo alguna competencia propia en este ámbito) y policía judicial.

De este modo, el estatus de agente de la autoridad que revisten los policías locales, los diferencia del resto de funcionarios ordinarios y los equipara al nivel de los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que también gozan de la condición de agentes de la autoridad, aunque debe recordarse, no son los únicos que reciben dicha consideración. Así, la condición de agente de la autoridad se revela como una muestra más de la naturaleza policial que posee la Policía Local.

2.5. POSICIÓN DEL CUERPO DE POLICÍA LOCAL A NIVEL POLICIAL, DENTRO DEL MARCO DE LAS FCSE.

Una vez estudiado el marco constitucional y la normativa principal por la que se regula el Cuerpo de Policía Local junto con los cometidos que legalmente le son encomendados y su condición de agentes de la autoridad, nos encontramos en condición de realizar un ejercicio comparativo entre el Cuerpo de Policía Local y las demás FCSE con el objeto de poder analizar su posición dentro del marco policial español.

Tal y como señala BARCELONA LLOP, para analizar el papel que desempeñan actualmente las policías locales, debemos medir el mismo desde dentro del propio modelo policial español, pues es precisamente en él donde encontraremos las referencias que permiten ubicar correctamente a las Policías Locales y con ello apreciar cuál es la verdadera posición que se les ha asignado. Para ello debemos centrarnos en el estudio del elemento funcional, esto es, partir del análisis de las

funciones que la policía local tiene asignadas y de la comparación de las mismas con las atribuidas a los demás Cuerpos policiales que integran las FCSE²⁶.

Así, si efectuamos una valoración de conjunto de las funciones ya analizadas anteriormente, podemos afirmar que las funciones legalmente atribuidas a las Policías Locales dificultan que estas puedan ser consideradas como cuerpos policiales semejables a los estatales y autonómicos²⁷. Es cierto que los Cuerpos de Policía Local son Institutos Armados de naturaleza civil y de estructura y organización jerarquizadas (al igual que lo son el cuerpo de Policía Nacional y los Cuerpos de Policía Autónoma), pero su configuración funcional difiere de forma importante de las de los otros Cuerpos, con cuyos miembros, las policías locales comparten también la condición de Agentes de la Autoridad.

En este sentido, si atendemos al examen ya efectuado de las funciones que compete desempeñar a la Policía Local, observamos al igual que lo hace BARCELONA LLOP, que las funciones que cumplen sin intervención de los otros Cuerpos policiales no encajan en los que en sentido estricto, son cometidos de un cuerpo de policía de seguridad, cumpliendo por el contrario principalmente funciones de policía administrativa, relativa a bandos, ordenanzas y demás disposiciones municipales y cooperación en la resolución de conflictos privados. Las funciones de policía de seguridad y judicial por el contrario, las cumple a título de colaboración con las FCSE y las Policías Autónomas²⁸.

Esta configuración funcional de la que hablamos ofrece una clara imagen de cuál es la posición de las policías locales en el conjunto del modelo policial español. Como se ha recalcado, sus cometidos de policía de seguridad o son escasos o se les otorgan bajo la condición de la colaboración con otros Cuerpos policiales. Por contra, lo que destaca especialmente, son las atribuciones en materia de policía administrativa; atribuciones que aunque también entran dentro del ámbito funcional de otros Cuerpos, en el caso de la Policía Local son los que predominan²⁹.

De lo inmediatamente expuesto cabe realizarse la siguiente reflexión: Como es insostenible la coexistencia de Cuerpos policiales estatales, autonómicos y locales con un grado idéntico o casi similar de atribuciones, por lo menos uno de los tres niveles tiene que ocupar un plano secundario, toda vez que constitucionalmente los tres pueden existir³⁰. Dicho de otro modo, a nivel funcional no todos los cuerpos

²⁶ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Policía y Constitución*, pág. 290.

²⁷ *Ibidem supra*, pág. 291.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, pág. 292.

³⁰ *Ibidem*, pág. 285.

policiales van a estar equiparados, con el objeto de evitar duplicidades y concurrencias innecesarias.

De esta forma, puede decirse que la Policía Local viene a ocupar ese plano secundario o complementario al de los demás cuerpos policiales (estatales y autonómicos) que llevan a cabo la función policial típica de seguridad, ocupándose de funciones y cometidos que aunque también pueden incluirse dentro del ámbito de actuación de éstos cuerpos, no se identifican entre sus funciones principales. En este sentido se pronuncia BARCELONA LLOP y señala que *“puede considerarse a las policías locales un cuerpo auxiliar de las demás LOFCS, provocando que ostenten una naturaleza secundaria respecto de la función estricta del mantenimiento de la seguridad y confusa en lo que hace a su catalogación jurídica”*³¹.

Con esto no quiere decirse que la Policía Local no sea auténticamente un cuerpo policial ni que no desempeñe un cometido policial, pues ya se ha observado lo contrario en el presente trabajo e incluso el propio preámbulo de la LOFCS señala que *“se atribuyen a las Policías Locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía”*. Opuestamente, quiere significarse que esa labor policial que realiza es de tipo secundario o auxiliar de las demás FCSE entre los que se encuentra integrado.

Puede concluirse en definitiva, que la Policía Local ocupa de esta forma, una posición de colaborador activo en el cumplimiento de la misión encomendada a la policía, integrando a su vez junto con el resto de los cuerpos policiales, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado³².

3. LA ESPECIALIDAD SINDICAL DENTRO DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA POLICÍA LOCAL.

Una vez definido el Policía Local y clasificado dentro de las demás Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado en función de sus cometidos y misión como cuerpo policial, debemos entrar a analizar cuál es su régimen estatutario, atendiendo a si presenta especificidades propias que lo diferencien del régimen establecido para el funcionariado ordinario, o si por el contrario, no presenta diferencia alguna.

El análisis y concreción de su régimen estatutario identificando su posición dentro del funcionariado público, nos aportará las claves para entender

³¹ BARCELONA LLOP, JAVIER., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, pág. 193.

³² BARCELONA LLOP, JAVIER., *Policía y Constitución*, pág. 289.

posteriormente, todo lo relativo al disfrute de la libertad sindical y derechos colectivos por parte de la Policía Local.

3.1. SU PARTICULAR RÉGIMEN ESTATUTARIO.

El concepto de estatuto y régimen estatutario posee una relevancia fundamental en el ámbito de la policía y la función policial. Teniendo presente lo expresado por el Tribunal Constitucional (STC 99/1987 de 11 de junio) sobre qué debe entenderse por estatuto o régimen estatutario³³, el estatuto de los policías tiene como veremos, un contenido que difiere en algunos aspectos del común del resto de los funcionarios públicos. Por lo tanto puede afirmarse, que no todos los funcionarios públicos están sometidos al mismo régimen estatutario y caben así especialidades, generalmente explicables como consecuencia de la naturaleza de la función desempeñada por el funcionario en cuestión³⁴. Este es el caso del policía local.

Como ya hemos señalado, la policía local viene determinada por un régimen jurídico más complejo que el común del funcionariado pues posee un doble carácter; por un lado hablamos de policías (miembros integrantes de las FCS), y les son aplicables las normas propias de las FCS, pero por otro lado, son también funcionarios locales, y por ello les son a su vez de aplicación las leyes del régimen local y de la función pública local³⁵. Esta especial condición que reviste el policía local va a verse reflejada por tanto en la relación de normas que le son de aplicación en lo relativo a su régimen estatutario, configurándolo como especial y diferenciado del resto de funcionarios.

3.2. COMPLEJIDAD DEL MARCO ESTATUTARIO: ANÁLISIS NORMATIVO.

Aun habiéndose realizado ya un detallado análisis de la legislación que es de aplicación a la Policía Local, es conveniente volver a efectuar ahora un segundo

³³ STC (Pleno), de 11/06/1987, RTC 99/1987, Ponente (DE LA VEGA BENAYAS, CARLOS),(F.J.3º); «*ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los **derechos y deberes** y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas*».

³⁴ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Policía y Constitución* pág. 141.

³⁵ LOMO CASANUEVA, TOMÁS., *El régimen estatutario de los cuerpos de policía local* pág. 2.

análisis normativo, esta vez dirigido a esclarecer el régimen estatutario de los agentes de policía local, que nos será de ayuda para posteriormente entender mejor el régimen sindical de los mismos. El régimen estatutario de los policías locales viene definido por normas de diferente carácter, pudiéndose agrupar en tres grupos normativos además de la propia Constitución³⁶:

1. Constitución española de 1978.
2. Normas reguladoras de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad:
 - ◆ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
 - ◆ Leyes de Coordinación de Policías Autonómicas. En el País Vasco: Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.
 - ◆ Reglamentos de Policía Local aprobados por cada Ayuntamiento.
3. Normas reguladoras del Régimen Local:
 - ◆ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.
4. Normas reguladoras de la función pública:
 - ◆ 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).
 - ◆ Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública del País Vasco.
 - ◆ Proyecto de Ley de la Ley del Empleado Público de Euskadi.

Estas son las leyes principales a las que debemos atender a la hora de determinar cuál es el régimen estatutario de los policías locales, teniendo siempre en cuenta ese enfoque dirigido al posterior estudio de la libertad sindical y derechos colectivos que se pretende realizar. Como se puede apreciar, muchas de las normas aquí expuestas ya han sido analizadas anteriormente, pero ahora serán estudiadas exclusivamente desde la perspectiva estatutaria.

1. Constitución española de 1978.

Debemos atender principalmente al artículo 104.2. Aunque el artículo 103.3 de la Constitución señala que el estatuto de los funcionarios públicos será regulado por ley, el artículo 104 dedicado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad indica en su

³⁶ LOMO CASANUEVA, TOMÁS., *El régimen estatutario de los cuerpos de policía local* pág. 3.

aparato segundo que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esto es, se prevé ya desde el primer momento, la existencia de un régimen estatutario para las fuerzas y cuerpos de seguridad (entre las que recordemos, se encuentra el Cuerpo de Policía Local) diferenciado del establecido para el resto de funcionarios civiles. Dicha ley se trata de la LOFCS.

2. Normas reguladoras de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

La LOFCS regula el estatuto de los policías locales tanto de manera general como específica. La regulación general o de aplicación común, viene dada por el artículo 6 que establece las disposiciones estatutarias generales que serán de aplicación común a todos los integrantes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, entre los que como sabemos, se encuentra la Policía Local.

La regulación estatutaria específica de la Policía Local la encontramos en el artículo 52, en el seno del Título V *De las Policías Locales*. Dicho precepto indica que los policías locales se rigen en lo referente a su régimen estatutario por los principios generales de los Capítulos II (Principios básicos de actuación) y III (Disposiciones estatutarias comunes) del Título I de la LOFCS, además de por la Sección 4ª del Capítulo IV del Título II (Régimen Disciplinario) de la misma Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las CCAA y los Reglamentos específicos dictados por los Ayuntamientos. Esto es, se hace una remisión general a lo estatutariamente previsto para el resto de cuerpos policiales.

Pero como puede apreciarse, la remisión no es total, pues una parte elemental del régimen estatutario queda fuera de la misma; nos referimos a todo lo relativo al ejercicio de los derechos sindicales. El punto segundo del artículo 52 remite la regulación de esta materia a la *Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985 de 2 de agosto de Libertad Sindical*, que se trata de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Como puede observarse, el hecho de que la LOFCS diferencie la parte relativa a los derechos sindicales de la Policía Local del resto de cuerpos policiales, denota la voluntad del legislador de diferenciar a este cuerpo policial de los demás y

deja clara su especial condición estatutaria. Pero no nos adelantemos, la libertad sindical y su ejercicio por la Policía Local será objeto de estudio más adelante.

- Leyes de Coordinación de Policías Autonómicas. En el País Vasco: Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

Hablamos ahora de aquellas leyes de creación autonómica en materia de coordinación policial y la regulación que en ellas se establezca en relación al régimen estatutario de la Policía Local. En el caso vasco, debemos referirnos a la Ley de Policías Vasca 4/1992.

En primer lugar, el artículo 25 deja clara la condición de funcionarios públicos del respectivo municipio al que pertenezcan, de que gozan los miembros del Cuerpo de Policía Local.

El Título III intitulado «Régimen Estatutario de los Funcionarios de Policía del País Vasco», se ocupa de regular el estatuto de los policías vascos, tanto de la Ertzaintza como de la Policía Local. Dentro de este título se incluye además, el Capítulo VIII, que versa sobre la representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo, esto es, apartado directamente relacionado con la libertad sindical y los derechos colectivos. Ninguna especificación en materia estatutaria realiza el apartado reservado por la Ley a la Policía Local (Título V, arts. 116-121).

La Disposición Adicional Segunda sin embargo, sí nos aporta un dato fundamental, pues advierte que es de aplicación a los miembros de la Policía Local lo dispuesto en los Títulos II y III, excepto el Capítulo VIII de este último, así como las disposiciones adicionales, transitorias y finales a ellos referentes. Esto quiere decir que ambos cuerpos policiales vascos, tanto la Ertzaintza como la Policía Local, ven regulado su régimen estatutario del mismo modo y bajo las mismas normas, a excepción de lo regulado por el Capítulo VIII, esto es, la representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo, que será de aplicación exclusiva a la Ertzaintza. Por lo tanto y una vez más, se está distinguiendo a la Policía Local del resto de cuerpos policiales y se le está otorgando una condición estatutaria diferente, que toma como base el ejercicio de la libertad sindical.

Debemos por último hacer referencia a lo expuesto por la Disposición Final Primera de dicha Ley pues en su punto primero establece que junto a los funcionarios de la Ertzaintza, los de la Policía Local se regirán supletoriamente en lo que respecta a su régimen estatutario, por la legislación general de la Función Pública Vasca.

- Reglamentos de Policía Local aprobados por cada Ayuntamiento.

Como ya se ha señalado con anterioridad, la reglamentación principal con la que cuentan los Ayuntamientos en materia de Policía Local, son los reglamentos de policía local aprobados por las respectivas corporaciones. Como ya sabemos, el contenido de dichos reglamentos debe hacer referencia entre otras cosas, al régimen estatutario de sus agentes locales. Tal y como se ha indicado anteriormente, la Guardia Municipal de Donostia no cuenta con un reglamento de policía propio y por tanto no podemos estudiar la parte correspondiente al estatuto de sus agentes.

Lo que sí puede hacerse es acudir de nuevo al estudio de alguno de los reglamentos internos de policía local con que sí cuentan muchos municipios del Estado, con el objeto de ver qué tratamiento se da en ellos al régimen estatutario de los policías locales. De este modo, si atendemos nuevamente al reglamento para Policía Municipal de Madrid de 15/05/1995, observamos que contiene un título específico (Título IV) en relación con el estatuto personal de los agentes. No se aprecia especial diferencia con lo establecido por las leyes ya señaladas, remitiéndose a las mismas en numerosas ocasiones. Cuenta además el reglamento, con un apartado específico sobre los derechos sindicales y de representación (sección 10ª), que remite su ordenación a la Ley Orgánica de Libertad Sindical, la Ley de Órganos de Representación y Participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas hoy sustituida por la Ley de Bases del Empleado Público y los diferentes pactos, convenios y acuerdos sobre condiciones laborales que se establezcan entre la Corporación y los representantes sindicales. Es decir, en materia sindical, recibe el mismo tratamiento que se da a un funcionario ordinario.

3. Normas reguladoras del Régimen Local.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.

Al tratarse de una Ley reguladora de las bases del régimen local, se ocupa de regular también lo relativo al estatuto personal de los funcionarios locales. Para ello cuenta con el Título VII *Del personal al servicio de las Entidades Locales*. Así, dentro de este título encontramos el artículo 92, interesante por señalar que *Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a*

funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad [ō] + Esto es, los policías locales, al tener la condición de agentes de la autoridad y llevar a cabo funciones que implican el ejercicio de las potestades públicas y la salvaguardia del interés general, deberán obligatoriamente revestir la condición de funcionarios de carrera.

Es especialmente destacable, lo recogido por la Disposición Final tercera que expone lo siguiente: *“El personal de las **Policías Municipales** y de los **Cuerpos de Bomberos** gozará de un **Estatuto específico**, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la **Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado**”*. De lo inmediatamente señalado se desprende por tanto, que la Ley hace una clara diferenciación entre los funcionarios locales ordinarios y los de Policía Local, pues se prevé la existencia de un estatuto específico para ellos, que deberá respetar lo prescrito en este sentido por la LOFCS, que si recordamos, a la hora de regular el estatuto personal del policía local, realiza una remisión a lo establecido para el común de los cuerpos policiales, pero en lo referente a la libertad sindical y derechos colectivos, nos dirige a la regulación que de ello realice el TREBEP.

Debemos añadir en este punto, lo prescrito por el artículo 172.2 a) del TRRL (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril sobre disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local). Mediante dicho artículo se establece que la Policía Local pertenece o se integra dentro de la Subescala de Servicios Especiales, denominación que en mi opinión, es una nota más de su condición funcional especial y diferenciada del resto de funcionarios ordinarios, que justifica así su particular estatuto personal.

4. Normas reguladoras de la función pública.

- ◆ 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).

El TREBEP se trata del texto legal que da cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 149.1.18 cuyo fin es establecer un único régimen esencial aplicable a todos los funcionarios públicos³⁷. Aun así, esta pretensión de universalidad se ve obstaculizada en ocasiones por la exigencia de la singularidad propia que revisten algunos funcionarios, previéndose así su regulación mediante

³⁷ LOMO CASANUEVA, TOMÁS., *El régimen estatutario de los cuerpos de policía local* pág. 10.

leyes específicas, como es el caso de las FCS, entre las que se encuentra la Policía Local.

En este sentido, el artículo 4 manifiesta que las disposiciones del TREBEP sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga la legislación específica de una serie de personal funcionario, entre los que se encuentra en su apartado e), el Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se aplica por tanto el TREBEP de manera supletoria o en aquellas cuestiones en las que la LOFCS no se haya pronunciado y se remita expresamente a esta ley, acudiéndose en lo demás, a la legislación específicamente creada para regular el estatuto de este tipo de funcionario.

Esto corrobora lo hasta ahora expuesto, pero si lo ponemos en relación con el artículo 3.2, podemos apreciar que se da una diferencia de trato a la Policía Local, pues dicho artículo señala que *“los Cuerpos de Policía Local **se rigen también por este Estatuto** y por la legislación de las Comunidades Autónomas, **excepto en lo establecido para ellos en la LOFCS**”*; esto es, se les da un tratamiento singularizado y apartado del resto de FCS. Para el Policía Local por tanto, el TREBEP es norma de aplicación en lo referente a su estatuto personal, para todo aquello que específicamente no se regule para ellos en la LOFCS. Y si acudimos a la LOFCS, vemos como ya hemos hecho, que la regulación estatutaria específica de la Policía Local la encontramos en el artículo 52, precepto que hace una remisión general a lo previsto en materia estatutaria para el resto de cuerpos policiales, excepto para todo lo relativo a la libertad sindical y su ejercicio, cuya regulación se remite precisamente, a lo que establezca el TREBEP. Por lo tanto, la Policía Local es el único cuerpo policial con carácter de instituto civil armado, que se rige por el Estatuto Básico del Empleado Público en lo tocante a la libertad sindical y su ejercicio, y por lo establecido en la LOFCS en todo lo restante relativo a su estatuto personal. Cuestión que una vez más, denota su especial condición dentro de las FCS puesto que los demás cuerpos que las conforman, cuentan con su propio régimen estatutario regulado por su normativa específica.

Resulta interesante además, lo expuesto por la Ley 9/1987 de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que aunque sustituida por el TREBEP, en su artículo 2.c) ya da a la Policía Local el especial tratamiento del que venimos haciendo referencia al señalar que *“los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, se regirán por la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo(LOCFS), **salvo los Cuerpos de Policía Local, a los que será de aplicación la presente Ley de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.2 de dicha Ley orgánica**”*

- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública del País Vasco.

Se trata tal y como indica su preámbulo, de la ley autonómica vasca que tiene como objeto alcanzar un modelo vasco de función pública para la totalidad de las Administraciones Públicas vascas, formulando para ello un marco unitario de regulación. Abarca por tanto bajo su ámbito de aplicación, a los policías locales vascos.

Lo dispuesto por esta ley, debe ponerse en relación con lo señalado por la Ley de Policías Vasca, ya que en la Disposición Final Primera de dicha ley, se establece una remisión a la primera, al señalar que *los funcionarios de la Ertzaintza y de la Policía Local se regirán supletoriamente, en lo que respecta a su régimen estatutario, por la legislación general de la Función Pública Vasca*. Si recordamos, la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Policías Vasca, excluía la aplicación de su Capítulo VIII (Título III) relativo a la representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo, a la Policía Local. Por lo tanto, se entiende que al no poderseles aplicar a los policías locales lo recogido por el Capítulo VIII de la Ley de Policías Vasca, se les debe aplicar de manera supletoria lo prescrito de manera genérica para los funcionarios ordinarios en la Ley de la Función Pública Vasca, que se recoge en su Título VI, *de la Representación y Participación en la Determinación de las Condiciones de Trabajo* (arts. 100 y ss.).

Lo cual revela que al igual que en el ámbito normativo estatal, en el autonómico vasco también se distingue al policía local del resto de funcionarios ordinarios y al mismo tiempo, del resto de Cuerpos Policiales.

Debe añadirse finalmente, lo señalado por el Proyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi, actualmente pendiente de aprobación por el Parlamento Vasco y que prevé la actualización de lo regulado por la Ley de la Función Pública Vasca con el objeto de ordenar y definir el régimen jurídico del empleo público de Euskadi, adecuándolo de este modo a las exigencias del nuevo marco normativo básico establecido por la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En este sentido, el artículo 4.2 del mencionado proyecto de ley, dispone que *Al personal de las policías locales, sin perjuicio de la aplicación de la normativa básica de empleo público, les serán asimismo de aplicación las previsiones de la presente ley cuando así lo disponga la legislación en materia de policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, es decir, la Ley de Policías Vasca. Por lo tanto, el proyecto de ley también será de aplicación a la policía local siempre que así lo señale la Ley de Policías Vasca. De esta forma, lo establecido por la Disposición Final Primera de dicha

ley estaría haciendo referencia ahora en vez de a la Ley de la Función Pública Vasca, a la ley que la actualiza, esto es, la futura Ley de Empleo Público de Euskadi.

3.3. POSICIÓN A NIVEL ESTATUTARIO DEL POLICÍA LOCAL, EN COMPARACIÓN CON LAS DEMÁS FCS.

Cuando ponemos en relación el estatuto personal del policía local con el de los demás cuerpos policiales civiles, apreciamos que se da una clara diferenciación entre los regímenes estatutarios de ambos funcionarios policiales, principalmente en lo relativo a la libertad sindical y su ejercicio.

Del análisis de la normativa estudiada se desprende que mientras que el Cuerpo de Policía Nacional y las Policías Autonómicas gozan de su propia regulación estatutaria y completa en el seno de su legislación específica, (tanto a nivel estatal, LOFCS, como a nivel autonómico, en el caso vasco la Ley 4/1992) el Cuerpo de Policía Local ve su estatuto personal regulado mediante remisiones a lo establecido para el resto de cuerpos policiales y en lo respectivo a la libertad sindical y su ejercicio, le es de aplicación lo previsto para el común de los funcionarios públicos.

Esto es, el Cuerpo de Policía Local no encuentra en la normativa policial su propia regulación estatutaria específica y además, cuando se llevan a cabo precisiones concretas sobre la misma, se hacen sólo para excluir la aplicación de todo lo relativo a la libertad sindical y su ejercicio previsto para los demás cuerpos policiales, refiriendo su regulación a la establecida por la normativa general en materia de función pública. Particularidad esta, que podría entenderse incluso en el sentido de que dicho cuerpo no se integra realmente dentro de las FCS³⁸; visión que por otra parte, no comparto.

Esta circunstancia es prueba evidente de la especial condición de la que venimos haciendo referencia y que reviste el Cuerpo de Policía Local en el seno de las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Si aunamos además esta cuestión con su cometido funcional y la reflexión que del estudio del mismo hemos obtenido anteriormente, corroboramos nuevamente la idea de que la Policía Local viene a ocupar un plano secundario o complementario al de los demás cuerpos policiales civiles, siendo señal manifiesta de ello, su peculiar régimen estatutario, híbrido entre el del funcionario policial y el del funcionario común.

³⁸ LOMO CASANUEVA, TOMÁS., *El régimen estatutario de los cuerpos de policía local* pág. 12.

En definitiva, las funciones encomendadas al Cuerpo de Policía Local que la definen como una policía primordialmente administrativa y auxiliar o colaboradora en materia de policía de seguridad y judicial, hacen que esta condición tenga su reflejo también en su régimen estatutario, que de este modo, difiere del previsto para el resto de funcionarios policiales y lo asemeja al funcionariado ordinario. Cuestión importante esta, si tenemos en cuenta que es precisamente la condición de funcionario policial y las funciones derivadas de la misma, la que impulsan el hecho de que estos funcionarios cuenten con un estatuto personal distinto al del resto, mostrando especiales diferencias en lo relativo a la libertad sindical y su ejercicio entre otras cuestiones³⁹.

3.4. CONCLUSIONES DERIVADAS DE SU RÉGIMEN ESTATUTARIO: NI EL ESTATUTO DE LOS POLICÍAS LOCALES ES EL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN GENERAL, NI EL ESTATUTO DE LOS POLICÍAS LOCALES ES EL DE LAS FCS EN GENERAL.

Conforme a todo lo expuesto hasta ahora y teniendo presente el ya mencionado criterio del TC (STC 99/1987) en cuanto a qué debe entenderse por régimen estatutario, puede afirmarse que el estatuto personal del policía local difiere tanto del establecido para los funcionarios públicos en general, como del determinado para las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁴⁰.

Nos hallamos por tanto en presencia de una suerte de híbrido entre el funcionario típicamente policial y el funcionario civil ordinario. Esta es su verdadera naturaleza jurídica.

Así, del análisis conjunto tanto de lo relativo a su cometido funcional, como de lo referente a su régimen estatutario, obtenemos las siguientes conclusiones:

- Por un lado es indiscutible que se trata de un funcionario que reviste un carácter policial, reconociéndose además su condición de agente de la autoridad. Aun así, dentro del propio conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se presenta como un cuerpo auxiliar o colaborador, que lleva a cabo principalmente una actividad de policía administrativa, teniendo limitadas las funciones típicamente policiales de seguridad y policía judicial.

³⁹ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Policía y Constitución* 46 págs. 141- 145.

⁴⁰ *Ibidem supra*, pág. 141.

- Este especial cometido funcional tiene su reflejo en el régimen estatutario de estos funcionarios, pues aunque se les aplica el estatuto personal previsto para el común de las FCS, es exceptuado en la parte correspondiente a la libertad sindical y su ejercicio, remitiéndose esta a lo establecido para el común de los funcionarios civiles.

Por lo tanto, puede afirmarse que ni el régimen estatutario de los policías locales es el del común de los funcionarios públicos, ni es tampoco el de las FCS en general.

Se da así, sin mengua de la efectividad de una serie de principios y reglas comunes, la heterogeneidad estatutaria en el seno de las FCS. Heterogeneidad que alcanza también al régimen de alguno de los derechos fundamentales de los policías, como es el caso del Cuerpo de Policía Local y su disfrute de la libertad sindical⁴¹.

En definitiva, el estatuto de los policías locales se aproxima y aun se asemeja al de los funcionarios civiles no policiales, pero no debemos olvidar que la LOFCS parte de considerar que los policías locales son verdaderos cuerpos de policía y, de hecho, su exposición de motivos lo afirma; sin embargo, los contempla desde una perspectiva particular, al menos en relación con un punto fundamental como es el ejercicio de los derechos de libertad sindical⁴².

PARTE SEGUNDA. LIBERTAD SINDICAL Y DERECHOS COLECTIVOS EN EL ÁMBITO DE LA POLICÍA LOCAL.

4. RÉGIMEN SINDICAL DE LA POLICÍA LOCAL.

Hasta ahora se han analizado tanto las funciones encomendadas al Policía Local, como su perfil estatutario especial. De dicho análisis han sido obtenidas conclusiones fundamentales a la hora de afrontar y entender adecuadamente la materia referente al régimen sindical de la Policía Local: El Policía Local es indudablemente un funcionario policial, pero debido a las funciones que se le encomienda desarrollar, presenta diferencias significativas en relación a las demás

⁴¹ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Policía y Constitución*, pág. 145.

⁴² BARCELONA LLOP JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local: Libertad Sindical, Huelga y Negociación Colectiva*, Ponencia presentada en el Seminario sobre relaciones colectivas (10ª edición, año 2008), organizado por la Federación de Municipios de Catalunya, Barcelona, 11/2008, pág. 1. (Texto no editado). http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/monografias_castellano.asp.

FCS, diferencias que tienen su reflejo en el régimen estatutario de sus agentes, que a diferencia del resto de cuerpos policiales, se ve regulado en la parte referente a la libertad sindical y derechos colectivos por la normativa de aplicación al funcionario civil ordinario.

Ese régimen sindical separado del esquema que siguen los demás cuerpos policiales, es precisamente el objeto del siguiente apartado y objetivo final del presente trabajo, que a continuación nos disponemos a analizar.

4.1. LA LIBERTAD SINDICAL EN EL ÁMBITO DE LA POLICÍA LOCAL.

Debemos comenzar el análisis partiendo del artículo 28.1 de la Constitución, precepto de cabecera en la materia⁴³. El artículo dice así: *«Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las **Fuerzas o Institutos armados** o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos [...]»*

Por un lado, el precepto permite al legislador limitar o exceptuar el ejercicio del derecho de sindicación a las fuerzas o institutos armados y a los cuerpos sometidos a disciplina militar, y por otro, le encomienda el regular las peculiaridades del ejercicio del derecho para los funcionarios públicos, del mismo modo que también lo hace el artículo 103.3. Por tanto, el mencionado artículo entraña dos operaciones diferentes: la de limitar o exceptuar el ejercicio del derecho de sindicación y la de regular las peculiaridades del mismo, estando el legislador obligado sólo a cumplir la segunda en relación con los funcionarios públicos en general y habilitado a ejecutar la primera si lo viera conveniente, a propósito de las fuerzas o institutos armados y los demás cuerpos sometidos a disciplina militar⁴⁴.

Como sabemos, el Cuerpo de Policía Local es considerado por la LOFCS un instituto armado de naturaleza civil y por lo tanto podría verse afectado directamente por dicha limitación o excepción. Para comprobarlo, debemos acudir a las diferentes normas que regulan su régimen sindical.

Como ya se ha visto en anteriores apartados del trabajo, los derechos sindicales de los miembros de la Policía Local son prácticamente los mismos que los de los demás funcionarios civiles del régimen común, pues se remite su regulación a la normativa general reguladora del funcionariado público. Así, si acudimos a la Ley Orgánica 11/1985 de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), por ser esta la

⁴³ BARCELONA LLOP JAVIER, «Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local» pág. 3.

⁴⁴ *Ibidem supra*.

normativa de referencia en materia sindical, veremos tal y como señala BARCELONA LLOP⁴⁵, que la Ley mantiene al respecto un discreto silencio, remitiéndose a la legislación policial específica mediante su artículo 1.5.

Dicha normativa policial se trata de la LOFCS, que realiza una especie de trampa o embuste jurídico con el objeto de lograr esa asimilación entre los derechos sindicales de los policías locales y el de los funcionarios civiles de la que hablamos, mediante lo dispuesto por su artículo 52.2⁴⁶. Artículo sobre el que ya se ha hablado anteriormente y que recordemos, señala que en lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales y en atención a la especificidad de las funciones del Cuerpo de Policía Local, les será de aplicación a sus agentes la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2º, de la LOLS, esto es, la Ley 9/1987 de 12 de junio (LORAP), hoy sustituida por el TREBEP.

Es importante señalar, que no se está diciendo expresamente que la regulación de la LOLS se extienda a los funcionarios locales de policía, sino que simplemente, se está invocando una ley por la que se regulan los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que fue la Ley 9/1987 y se trata a día de hoy, del TREBEP. Esto es, en un primer momento, el legislador está utilizando la propia LOLS como cauce para remitir la regulación de los derechos sindicales de la policía local a otras leyes que en aquél entonces, no se había materializado aún.

Lo que ocurre a continuación es que la ley a que se remite la LOLS, la 9/1987 (LORAP), ve la luz, y esta en su propia exposición de motivos, señala algo fundamental: que además de tener dicha ley su causa en el mandato constitucional del artículo 103.3 de la Constitución, la LOLS da un tratamiento unificado al contenido esencial del derecho de libre sindicación, incluyendo en su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos y que por lo tanto, regula también el ejercicio del derecho de libre sindicación de los mismos. Por esta razón, se señala expresamente que la presente Ley (9/1987, LORAP), no regula las materias ya recogidas en la LOLS, sino otros aspectos derivados del derecho reconocido a los funcionarios públicos y que hacen referencia a sus propios órganos de representación, a la determinación de sus condiciones de trabajo y a la participación del personal al servicios de las Administraciones públicas.

De esta forma, el hecho de que el artículo 2.1. c) de la LORAP señale que las disposiciones de dicha Ley son de aplicación a los Cuerpos de Policía Local (a la par

⁴⁵ BARCELONA LLOP JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* págs. 3 y 4.

⁴⁶ *Ibidem supra*.

que excluye de su ámbito de aplicación a los demás miembros de las fuerzas de policía; art. 2.1.a), lleva aparejado la aplicación del régimen sindical funcional común, toda vez que tal y como señala su exposición de motivos, esta resulta complementaria para la materia a la que se refiere, de las disposiciones de la LOLS aplicables a los funcionarios públicos. De donde se infiere que si la primera rige para los policías locales, ha de suceder lo propio con la segunda, a pesar de contemplar inicialmente esta, una posibilidad diferente⁴⁷.

Por lo tanto, a los policías locales se les reconoce el ejercicio de los derechos sindicales conforme a lo dispuesto en la normativa general sobre la sindicación en el seno de la función pública y de este modo, les es de aplicación a su vez, lo dispuesto por la LOLS⁴⁸. En este sentido, el contenido que el artículo 2º de la LOLS otorga a la libertad sindical, resulta ser el contenido de la libertad sindical de la policía local, tanto en su vertiente individual como en su vertiente colectiva.

¿Llegados a este punto, podemos afirmar entonces que el legislador a la hora de ejecutar lo dispuesto por el artículo 28.1 de la Constitución, no ha hecho uso de la posibilidad que tenía de limitar el ejercicio del derecho de libertad sindical del Cuerpo de Policía Local⁴⁹ y que por tanto, el contenido de sus derechos sindicales es el mismo que el previsto para el funcionario público del régimen común?

Por todo lo expuesto, cabría decir que sí, pero no podemos olvidar lo dispuesto por el artículo 6.8 de la LOFCS: *Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.* Nos hallamos ante una interdicción expresa del derecho de huelga prevista para todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado incluidos los Cuerpos de Policía Local, pues recordemos que el artículo 6º se encuentra contenido dentro del Capítulo III del Título I, *de las Disposiciones Estatutarias Comunes* y como señala el artículo 52.1 LOFCS, es de aplicación también a los agentes de policía local.

⁴⁷ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Policía y Constitución* pág.160.

⁴⁸ En el mismo sentido, SALA FRANCO, T. y ROQUETA BUJ, R. *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, 1995, págs. 35-40.

⁴⁹ Cuando sí lo ha hecho sin embargo con el Cuerpo de la Guardia Civil, al que exceptúa el derecho a la libertad sindical por completo mediante el artículo 15.2 LOFCS, o con el Cuerpo de Policía Nacional, al que limita su ejercicio a través del artículo 18.2 LOFCS.

Por lo cual, cabe decir que el diseño jurídico de los derechos sindicales no ha diferido formalmente del de los demás funcionarios civiles de régimen común, excepción hecha de lo relativo al derecho de huelga que la LOLS considera comprendido dentro de la libertad sindical y que se presenta como única limitación ejercida por el legislador sobre los derechos sindicales del Cuerpo de Policía Local.

4.2. EL CONTENIDO DE LA LIBERTAD SINDICAL PARA LA POLICÍA LOCAL.

Tal y como se ha expuesto, excepción hecha del derecho de huelga, los policías locales disfrutan del mismo régimen sindical que el resto de funcionarios civiles, por lo que todo lo comprensivo al contenido del derecho a la libertad sindical va a ser el mismo, sin que pueda apreciarse variación alguna. La ley a la que debemos atender principalmente por tanto se trata de la LOLS, siendo sus disposiciones así de aplicación a los agentes de policía local.

4.2.1. EL DERECHO A FUNDAR SINDICATOS.

Para la constitución de los mismos los policías locales deben atenerse a lo dispuesto por la LOLS, al igual que lo hace el resto de funcionarios civiles. Así, mediante la aplicación del artículo 2.1. a) de la LOLS, se les reconoce el derecho a fundar sindicatos. Tal derecho fundacional se desglosa en dos libertades: la de iniciativa de creación del sindicato y de elaboración de los propios estatutos (artículo 2.2. a LOLS), así como la de no someterse a requisito alguno de autorización previa (artículo 2.1. a LOLS)⁵⁰.

Les son por tanto de igual aplicación, los demás artículos de la LOLS por los que se regula el régimen jurídico sindical (artículos 4º y 5º, Capítulo II ~~de~~ el régimen jurídico sindical).

De la misma forma, gozan también del derecho de libertad de suspensión y disolución de los sindicatos (2.1. a LOLS).

De lo expuesto se desprende por tanto, que los agentes de policía local no cuentan con limitación alguna a la hora de fundar sindicatos. Se revela como prueba evidente de ello además, la actual existencia de abundantes sindicatos policiales propios de la policía local en todo el Estado. Se trata de sindicatos corporativistas formados por agentes de la policía local en exclusiva, o mixtos, que surgen de la unión

⁵⁰ MONTOYA MELGAR, ALFREDO, *Derecho del Trabajo*, 36ª Edición, Tecnos, Madrid, 2015, pág. 127.

entre diferentes cuerpos de policía e incluso con funcionarios no policiales. Su ámbito de actuación puede ser tanto estatal, como autonómico o local. Así encontramos como sindicatos exclusivos de las distintas policías locales del Estado el SAPOL, el CPPM, el UPM, el SIPOL, el SPPM-CATõ etc. Como ejemplo de sindicatos mixtos podemos señalar por ejemplo, al SVPE, el SPPLB o el SFP.

En la Comunidad Autónoma Vasca, el sindicato policial con más presencia se trata de Er.N.E. (Ertzainen Nazional Elkartasuna/ Sindicato Independiente de la Policía Vasca) cuya implantación a pesar de su nombre en euskera, se da tanto en el Cuerpo de la Ertzaintza como en el de las Policías Locales vascas⁵¹.

4.2.2. LIBERTAD DE AFILIACIÓN SINDICAL.

En lo que respecta a la afiliación sindical, los agentes de policía local no tienen limitación alguna y pueden afiliarse libremente al sindicato de su elección en virtud de los artículos 1.1 y 1.2 de la LOLS. Del mismo modo, tampoco podrán ser obligados a afiliarse a ningún sindicato.

Muestra de que dicha libertad de afiliación es real, la encontramos en la propia existencia de los sindicatos policiales, pues están compuestos por agentes afiliados a los mismos.

4.2.3. SECCIONES Y DELEGADOS SINDICALES.

Es de aplicación a los agentes de la Policía Local la misma regulación prevista para el común de los funcionarios públicos, por lo que debemos atender a lo dispuesto por las disposiciones de la LOLS (Títulos III y IV) y el TREBEP (artículo 39 y ss.).

A modo ilustrativo, podemos analizar la cuestión desde la perspectiva del Cuerpo de Guardia Municipal donostiarra y su situación actual en relación a la formación de secciones y obtención de delegados sindicales. La Guardia Municipal donostiarra no cuenta con delegados sindicales propios ya que el Cuerpo se integra dentro del personal general del Ayuntamiento tal y como indica el artículo 21.1.i) de la Ley Reguladora del Régimen Local, al disponer que el Alcalde es el encargado de ejercer la jefatura de la Guardia Municipal. De esta forma, la Guardia Municipal se trata

⁵¹ Tal y como señala el artículo 3º del Estatuto Fundacional del Sindicato ErNE., *“tiende a agrupar a todos los profesionales de la Policía Vasca que desarrollan su función en la CAPV, bajo el ámbito legal de la Ley de Policía vasca (4/92) y dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales de Euskadi (Ertzaintza, Miñones, Forales, Mikeletes y Policías Locales)“*.

de un departamento más del Ayuntamiento y participa así en las elecciones sindicales generales del consistorio⁵².

Las últimas elecciones sindicales realizadas en el Ayuntamiento donostiarra se celebraron en el año 2014, donde el 85% de la plantilla correspondiente a la Guardia Municipal participó, repartiéndose sus votos entre ELA (144 votos), ErNE (90 votos), LAB (44 votos) y CCOO (25 votos)⁵³. ErNE, como sindicato corporativo de la policía que es, recibió un total de 92 votos en todo el consistorio, es decir, sólo recibió dos votos por parte del personal no policial, a diferencia de los otros tres sindicatos, que al ser de clase, sí recibieron el voto del restante personal funcionario.

No cuenta por lo tanto la Policía Local con delegados propios, sino que se confunden con los de las secciones sindicales del resto de los funcionarios locales, pero como podemos apreciar tras el análisis de la situación de la Guardia Municipal donostiarra, aquellos delegados sindicales que consigan los sindicatos policiales, podrían ser considerados de facto delegados propios de la policía local. De todas formas, los delegados sindicales que obtengan los demás sindicatos de clase podrán tratarse también de agentes de policía local.

4.3. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA POLICÍA LOCAL.

4.3.1. EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

El derecho a la negociación colectiva encuentra su engarce constitucional en el artículo 37.1 de la Constitución. Pero el señalado artículo declara la existencia del derecho exclusivamente para los trabajadores laborales y no para los funcionarios públicos, tal y como se deriva de su texto; **el derecho a la negociación colectiva laboral+ y %representantes de los trabajadores y empresarios+**

Así, BARCELONA LLOP señala que en el ámbito funcional, dicho derecho reclama una cobertura específica que necesariamente va a tener que venir dada por la

⁵² De este modo, el sindicato policial ErNE participa en las elecciones sindicales generales del Ayuntamiento, contando actualmente con una sección sindical y dos delegados sindicales en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

⁵³ Fuentes consultadas: Edición digital del periódico Noticias de Guipúzcoa. <http://www.noticiasdegipuzkoa.com/2014/10/30/vecinos/donostia/ela-vuelve-a-ganar-las-elecciones-sindicales-en-el-consistorio> (fecha de consulta: 18/04/2016) y entrevistas mantenidas con las secciones sindicales de los sindicatos ErNE y LAB en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. (6/4/2016).

ley⁵⁴. Esto es así dice, debido a que el derecho a la negociación colectiva en el caso de los funcionarios, no se trata de un derecho que derive directamente del derecho a la sindicación de los mismos, por lo que debe ser la propia ley la que reconozca dicho derecho y en caso de que así lo haga, pueda integrarse como contenido adicional del derecho de libertad sindical de los funcionarios, en el que inicialmente, no está comprendido en el caso de los funcionarios. De este modo, si la ley establece el derecho de los sindicatos a la negociación colectiva en el ámbito de la función pública, tendrá lugar la integración del derecho negociador como contenido adicional del de libertad sindical, pero que deberá darse en los exactos términos que la ley establezca. En el ámbito de la función pública por lo tanto, el derecho a la negociación colectiva se constituye como un derecho de configuración legal⁵⁵. Debe indicarse de todas formas, que otros autores, al contrario, opinan que dicha tesis ha sido superada por la jurisprudencia constitucional posterior y que forma parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical de los funcionarios, al igual que ocurre con los trabajadores laborales⁵⁶.

De esta forma la LOLS, aunque realiza un trato unitario de la libertad sindical regulándola prácticamente de igual modo para aquellos sujetos de una relación laboral como para aquellos sujetos a una relación de carácter administrativo o estatutario (con las excepciones expresamente señaladas, como la remisión del artículo 1.5.), efectúa una distinción importante y que confirma la quiebra de dicho tratamiento unitario, justamente en relación a la negociación colectiva⁵⁷: Mientras señala que las organizaciones que tienen la consideración de sindicato más representativo gozan de capacidad representativa para llevar a cabo la negociación colectiva en los términos establecidos por el Estatuto de los Trabajadores (artículo 6.3.b LOLS), en el ámbito de la función pública se dice tan solo, que dichas organizaciones tendrán capacidad para participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas+(artículo 6.3.c LOLS).

Dicho derecho a participar como interlocutor+deja abierta tal y como señala BARCELONA LLOP, la posibilidad de que el legislador configure de una u otra forma dicha participación, posibilidad que no obstante, contiene un límite: reconocido constitucionalmente el derecho de sindicación de los funcionarios públicos y teniendo

⁵⁴ BARCELONA LLOP JAVIER, Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Localõ pág. 21.

⁵⁵ Ibídem supra.

⁵⁶ Por ejemplo, RIVERO LAMAS, J., DE VAL TENA, A.L., El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España, nº 68, 2007, pág. 202.

⁵⁷ BARCELONA LLOP J., Los derechosõ , op.cit., pág. 22.

en cuenta los Convenios internacionales ratificados por España, no parece que el legislador esté habilitado para privar a aquellos de toda posibilidad de participación efectiva en la determinación de sus condiciones de trabajo, pero es obvio aun así, que las posibilidades de regulación son muy amplias⁵⁸. Participar como interlocutor dista de ser lo mismo que negociar.

En este sentido, debemos situarnos ahora en lo dispuesto por los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público, que se revela como la norma por la que el legislador efectúa la señalada potestad reguladora en el ámbito de la negociación colectiva en la función pública. En el capítulo IV del Título I del TREBEP se regula todo lo relativo a la negociación colectiva, además de la representación y participación institucional, junto con el derecho de reunión. El artículo 31.1 reconoce el derecho a la negociación colectiva a los funcionarios públicos, mientras que su apartado segundo indica qué debe entenderse por ~~%negociación colectiva+~~, definiéndola como el derecho a negociar las condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.

Se reconoce el derecho a negociar, que no es lo mismo que el derecho a que la negociación se plasme en un instrumento jurídicamente vinculante. A diferencia de lo que ocurre en el campo de lo laboral, tal cristalización de la negociación en un documento jurídico vinculante no se presenta como un imperativo jurídico obligatorio (artículo 37.1 CE)⁵⁹. Es perfectamente posible por lo tanto, que la negociación no llegue a buen puerto y no se obtenga resultado alguno, cuestión que a su vez no viene a significar la violación del derecho a negociar, toda vez eso sí, que se haya respetado el principio de buena fe. Por esta misma razón, resulta igualmente posible la determinación unilateral de las condiciones de trabajo por parte de la Administración, prevista por el artículo 38.7 del TREBEP, no resultando de ningún modo dicho precepto, contrario a la garantía constitucional de la libertad sindical ni al derecho a la negociación colectiva configurado como contenido adicional de aquella⁶⁰.

Esta circunstancia trasladada al ámbito de la Policía Local y unida al hecho de que éstos carezcan del derecho a huelga, supone tal y como indica BARCELONA LLOP, el deber por parte de la Administración del agotamiento de los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, como paso previo al ejercicio de la señalada potestad de determinación unilateral de las condiciones de trabajo⁶¹.

⁵⁸ BARCELONA LLOP JAVIER, ~~%los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local~~ pág. 22.

⁵⁹ *Ibidem supra*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 23.

4.3.2. SUJETOS LEGITIMADOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN.

El derecho a negociar sólo puede ejercerse a través de los procedimientos previstos por la Ley y por los sujetos predeterminados en la misma (31.5 TREBEP). Así, la LOLS establece en su artículo 8.2 b) el derecho de los sindicatos más representativos en los órganos de representación establecidos en las Administraciones públicas, a la negociación colectiva.

De igual modo, el artículo 33.1 del TREBEP señala que tendrán legitimación para ejercer dicho derecho a negociar, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las Organizaciones Sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10% o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución. Son únicamente por tanto, las organizaciones sindicales que reúnan las condiciones de representatividad necesarias, las legitimadas para llevar a cabo la actividad negocial, cuestión que no debe resultar extraña en la medida en que la negociación colectiva en el ámbito de la función pública se constituye como un contenido adicional de la libertad sindical⁶².

Particularidad esta que se revela además como clara diferencia con el régimen previsto para los trabajadores laborales, ya que el Estatuto de los Trabajadores reconoce dicha legitimación negocial a los comités de empresa y a los delegados de personal, sujetos que sin embargo en el ámbito de la función pública no la tienen⁶³.

En este sentido y en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, la Ley de la Función Pública Vasca, sigue el mismo esquema que el TREBEP. Así, su artículo 100 reconoce el derecho de los funcionarios vascos a constituir órganos de representación y a la participación en la determinación de sus condiciones de trabajo. El artículo 101 por su parte, señala que los órganos de representación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas Vascas, son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal.

El actual proyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi sin embargo, sí presenta una mayor y más exhaustiva regulación de la negociación colectiva en el seno de las administraciones públicas vascas, conjugándose en mejor modo con la

⁶² BARCELONA LLOP JAVIER, Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local, pág. 24.

⁶³ Ibídem supra.

regulación prevista por el TREBEP, que resulta ser más extensa que la dispuesta por la Ley de la Función Pública Vasca. De este modo, su Título XII recoge entre otras cuestiones, los principios generales para la ordenación de la negociación, criterios orientadores de la actividad administrativa negociadora, un procedimiento para la formación de la voluntad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma etc.

4.3.3. LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN Y SU PROBLEMÁTICA.

El artículo 33.1 del TREBEP prevé la constitución de Mesas de Negociación para llevar a cabo el ejercicio del derecho de negociación colectiva. Las Mesas de Negociación estarán formadas por los representantes de la Administración pública correspondiente y por las Organizaciones Sindicales que cumplan los requisitos necesarios de representatividad tanto a nivel estatal, autonómico como local, reconocidos a dichas organizaciones en los artículos 6.3c), 7.1 y 7.2 de la LOLS.

El artículo 34 del TREBEP por su parte, señala que cabe que las Mesas de Negociación sean tanto de ámbito estatal, como autonómico o local. El punto tercero del mismo artículo asigna como competencia propia de las mismas, la negociación de las materias relacionadas con las condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito. En esta dirección, el artículo 36 contempla la creación de una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas en la que la representación de estas será unitaria, estando presidida por la Administración General del Estado y contando con representantes de las CCAA, de las Ciudades Autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias, en función de las materia a negociar. Se constituirá también una Mesa General en la Administración General del Estado, en cada una de las CCAA, las ciudades de Ceuta y Melilla y en las **Entidades Locales**, para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración pública, tal y como señala el apartado tercero del citado artículo.

Son las Mesas de Negociación por tanto, la fórmula o instrumento mediante el cual ejercitan los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva.

El esquema se repite a nivel autonómico, de forma que el artículo 102 de la Ley de la Función Pública Vasca, reconoce también como instrumento negocial a las Mesas de Negociación. Lo mismo ocurre con el proyecto de la Ley de Empleo Público de Euskadi a través de su artículo 195, llegando incluso a prever la existencia en su caso, de una Mesa Marco de Negociación en las Administraciones Públicas Vascas.

En este sentido, los policías locales, como funcionarios que son, deben llevar a cabo su derecho a la negociación colectiva a través de las Mesas de Negociación establecidas en las Entidades Locales a las que pertenezcan. Cuestión que puede resultar en muchas ocasiones problemática para los mismos, pues como ya hemos señalado anteriormente, aunque el agente de policía local se trata de un funcionario, no deja de revestir la condición de policía (aunque en la forma ya delimitada, auxiliar o coadyuvante de las demás FCS). Condición esta, que lo diferencia del resto de funcionarios civiles y que le genera una serie de necesidades y preocupaciones específicas, que en la mayoría de casos, las mesas de negociación no van a saber solventar o defender adecuadamente, pues estas, al estar compuestas únicamente por las organizaciones sindicales que gozan de la representatividad exigida⁶⁴, se tratarán prácticamente siempre de organizaciones sindicales de clase, esto es, aquellos sindicatos que más votos logren en las elecciones a los órganos de representación del personal por obtener el voto de un mayor número de funcionarios, y que por tanto, velarán principalmente por la defensa del interés general de sus afiliados y no por el de un concreto sector de los mismos, con unas necesidades específicas y diferenciadas, como es el Cuerpo de Policía Local.

Lo ideal en este caso sería por tanto, que los sindicatos corporativos policiales, tanto los exclusivos de la Policía Local como los que abarcan la representación de todos los policías, obtuvieran un lugar en la Mesa de Negociación para poder así defender adecuadamente los intereses de los policías. El problema con el que topamos es el inmediatamente señalado: en la gran mayoría de los casos, estos sindicatos precisamente por su condición de corporativos, no van a obtener más votos que el de los funcionarios policiales, lo que muchas veces va a ser insuficiente para poder alcanzar el umbral de representatividad previsto por la LOLS.

Como solución a este problema, y en el sentido que apuntan ROQUETA BUJ o BARCELONA LLOP⁶⁵, cabría quizás utilizar la opción que concede el propio TREBEP en su artículo 34.4 que prevé la posibilidad de crear Mesas Sectoriales de Negociación. Se tratarían de mesas dependientes de las generales, con razón en las

⁶⁴ La exigida por la LOLS en sus artículos 6.2 (a nivel estatal), 7.1 (a nivel autonómico) y 7.2 (en un ámbito territorial específico). Dicha representatividad, tal y como señala el artículo 36.1 del EBEP, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones públicas.

⁶⁵ ROQUETA BUJ. R., *La Negociación Colectiva en la Función Pública*, en *Temas Laborales*; Revista andaluza de trabajo y bien estar social, nº 76, 2004, pág. 325 y BARCELONA LLOP JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* pág. 24.

específicas condiciones de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número, extendiéndose su competencia a los temas comunes a los funcionarios del sector que no hubieran sido objeto por parte de la Mesa General o a los que esta expresamente hubiera reenviado o delegado.

Esta clase de mesas también vienen previstas por el proyecto de ley del Empleo Público de Euskadi (artículo 195.3). La Ley de la Función Pública Vasca sin embargo, no recoge en su articulado disposición alguna que haga referencia a dichas mesas sectoriales, hecho que posiblemente se trate debido a que esta ley es de creación anterior al TREBEP, y precisamente por esa cuestión y con el objeto de renovarla, la nueva Ley de Empleo Público de Euskadi se encuentra en trámites de ser aprobada.

4.3.3.1. LAS MESAS SECTORIALES EN EL ÁMBITO DE LA POLICÍA LOCAL.

Parece ser esta una opción propicia para la negociación colectiva en el ámbito de la policía local de aquellas entidades que cuenten con un cuerpo de policía local formado por un número considerable de agentes, y que debido a su número y peculiaridad de sus funciones, precisen de una negociación colectiva específica y diferenciada de la general⁶⁶.

Como ya se ha señalado, dicha mesa será dependiente de la general y sólo podrá negociar en aquellos ámbitos en los que esta no decida o expresamente reenvíe o delegue, respetando siempre los criterios de primacía y complementariedad establecidos por el artículo 38.9 del TREBEP.

De todas formas, la Mesa Sectorial no se trata tampoco de una solución perfecta y libre de dificultades. Así, el hecho de que los funcionarios de la policía local no cuenten con Juntas de Personal propias y específicas⁶⁷ y que la composición de este tipo de mesas obedezca a los mismos criterios que la de las mesas generales, hace que la medida de representatividad sindical que da paso a la legitimación negocial de las organizaciones sindicales deba extenderse a la Junta de Personal común a todos los funcionarios de la Entidad Local. Así, resulta sumamente

⁶⁶ ROQUETA BUJ. R., *La Negociación Colectiva en la Función Pública* pág. 325.

⁶⁷ Los órganos de representación de los funcionarios y su constitución vienen establecidos por el artículo 39 del TREBEP. Se tratan de los Delegados de Personal y las Juntas de Personal. Se constituyen en unidades electorales dependiendo del número de funcionarios con que cuente cada una de estas.

complicado que los sindicatos policiales implantados en los referidos sectores obtengan y acrediten la legitimación negocial necesaria, pues difícilmente podrán alcanzar el 10% exigido por el artículo 7.2 de la LOLS⁶⁸.

Otro problema al respecto será el corporativismo por el que dichas mesas sectoriales tenderán a guiarse, apartándose así de la visión de conjunto de las condiciones de trabajo de los funcionarios de la entidad local respectiva⁶⁹.

Cabe sin embargo otra opción que tomar con el objeto de que este tipo de sindicatos logren el nivel de representatividad necesario, pudiendo obtener de este modo su lugar en el seno de las Mesas sectoriales que se hubieran formado y alcanzado así este instrumento, la virtualidad necesaria para el fin buscado. Hablamos de la opción que nos brinda el artículo 39.4 del TREBEP al permitir que previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales legitimadas según los artículos 6 y 7 de la LOLS, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas puedan modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan. Esto es, se concede la capacidad para establecer una unidad electoral en el ámbito de la policía local, donde los sindicatos policiales sí podrían ahora figurar en la mesa sectorial, si como es lógico, obtienen previamente el 10% o más de los representantes en las elecciones a delegados y juntas de personal⁷⁰.

Ahora bien, como precisa ROQUETA BUJ, esta opción tampoco está libre de riesgos pues como sucedía antes, supondría dar entrada en la negociación a sindicatos de corte corporativo que guiados exclusivamente por sus intereses propios podrían poner en peligro la homogeneización de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos⁷¹.

En el caso del Cuerpo de Guardia Municipal de San Sebastián sin embargo, no ha sido preciso tomar tales medidas puesto que el sindicato policial Er.N.E. cuenta en la actualidad con dos delegados de personal en la Mesa General del Ayuntamiento, con lo que los intereses de los agentes de la policía local donostiarra son defendidos directamente por sus representantes. Esto demuestra por otra parte, que San Sebastián cuenta con una importante plantilla policial pues su número le permite

⁶⁸ ROQUETA BUJ.R., *La Negociación Colectiva en la Función Pública* , págs. 325-326.

⁶⁹ BARCELONA LLOP JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* , pág. 25.

⁷⁰ *Ibidem supra*.

⁷¹ ROQUETA BUJ. R., *La Negociación* , op.cit., pág. 326.

obtener delegados de personal en la Mesa de Negociación General del Ayuntamiento, cosa que resulta imposible en aquellos Ayuntamientos cuyos cuerpos de policía local son pequeños.

4.3.4. EL ACUERDO UDALHITZ.

Tal y como señalan los artículos 34 y 36 del TREBEP, el legislador prevé una mesa general de negociación para cada persona jurídico-pública de carácter territorial pues todas ellas tienen poderes normativos en materia funcionarial. Esta cuestión en relación con las entidades locales de pequeña dimensión sin embargo puede resultar problemática, pues obliga a constituir miles de mesas de negociación generales locales⁷².

Como solución a este problema se permite la negociación de acuerdos supralocales para todas las Entidades Locales de una determinada Comunidad Autónoma (artículo 57 TREBEP). Así, estos acuerdos supralocales se revelan muy útiles por suponer un ahorro de esfuerzo y eficacia administrativa, principalmente para los Ayuntamientos más pequeños donde el trabajo que deben hacer las partes negociadoras es proporcionalmente superior. Pero no sólo eso, además dichos acuerdos se constituyen como una solución para aquellas Entidades Locales en las que existan dificultades estructurales para la negociación colectiva derivadas de la inexistencia de representantes unitarios, pues permite cubrir los vacíos normativos existentes, y siempre se mostrará más respetuosa con el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos que la radical determinación unilateral de las condiciones de trabajo por la Entidad Local correspondiente⁷³.

Como ejemplo de dichos acuerdos encontramos el acuerdo UDALHITZ, sucesor del ARCEPAFE y fruto del acuerdo entre los representantes políticos de las Administraciones Forales y Locales de la Comunidad Autónoma Vasca con los Sindicatos⁷⁴. Tal y como señala su artículo primero, se trata de un acuerdo que tiene por objeto la regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la Comunidad Autónoma Vasca.

⁷² ROQUETA BUJ. R., *La Negociación Colectiva en la Función Pública* pág. 323 haciendo alusión a lo dicho por BLASCO ESTEVE, A., LÓPEZ GANDÍA, J. y PIÑAR MAÑAS, J.L.

⁷³ ROQUETA BUJ. R., *La Negociación Colectiva en la Función Pública* pág. 323.

⁷⁴ Fuente consultada: Entrevista mantenida con el señor abogado laboralista F.J. HERNÁNDEZ MANRIQUE, (4/03/2016).

Debe dejarse claro que no se trata de un convenio regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios, pues carece de fuerza alguna para obligar y no cabe su invocación para la reclamación de derechos ante los tribunales⁷⁵. Sí se trata sin embargo, de un modelo marco de convenio colectivo que deberá ser la base para la concertación en el seno de las instituciones locales y forales de sus correspondientes convenios colectivos⁷⁶. Es decir, de estos acuerdos supralocales no derivan normas vinculantes para las Entidades Locales directamente aplicables a sus funcionarios, sino que deberán ser primero asumidos por los miembros de las distintas Mesas de Negociación, que gozan de libertad para hacerlo o no, para a continuación ser formalmente aprobados por los órganos plenarios de dichas entidades⁷⁷.

Todo lo expuesto trasladado al ámbito de la negociación colectiva en la Policía Local significa que en muchas ocasiones, los cuerpos de policía local de aquellos Ayuntamientos que hayan suscrito el UDALHITZ, verán la negociación de sus condiciones de trabajo regulada del modo que este prevea. Por otra parte cabe decir, que el UDALHITZ no presenta ninguna previsión específica en relación a la policía local.

4.4. DERECHO DE HUELGA Y MEDIDAS DE CONFLICTO COLECTIVO EN EL ÁMBITO DE LA POLICÍA LOCAL.

4.4.1. LA INTERDICCIÓN DEL DERECHO A LA HUELGA Y SU PROBLEMÁTICA.

Como ya se ha apuntado previamente, los policías locales ven reconocido el ejercicio de los derechos sindicales conforme a lo dispuesto en la normativa general sobre la sindicación en el seno de la función pública con la importante excepción eso sí, de la interdicción del derecho de huelga recogida por el artículo 6.8 de la LOFCS, *Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.*

⁷⁵ Fuente consultada: Entrevista con el señor abogado laboralista F.J. HERNÁNDEZ MANRIQUE (4/03/2016).

⁷⁶ *Ibidem supra*.

⁷⁷ ROQUETA BUJ. R., *La Negociación Colectiva en la Función Pública* pág. 324.

Se trata esta de una prohibición expresa del derecho de huelga establecida para todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y por lo tanto, también para los Cuerpos de Policía Local. Prohibición que de esta forma, se configura como la mayor y más destacable diferencia entre el régimen sindical de la Policía Local y el de los demás funcionarios públicos, a la par que se muestra como nexo de unión con las demás FCS, que por su condición policial y funciones derivadas de la misma, comparten igual privación.

Dicha restricción viene también recogida por la Ley de Policías Vasca, que aunque no lo dispone de manera expresa, si conceptúa la participación en huelgas, acciones sustitutivas de las mismas, o actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios, como faltas muy graves (artículo 92). Como muestra de la señalada prohibición en el ámbito local, encontramos el artículo 105 del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, al que hacemos referencia una vez más, debido a la consabida falta de reglamentación interna en el seno de la Guardia Municipal donostiarra.

Que los policías (incluidos los locales) tienen prohibido el ejercicio de la huelga o de medidas sustitutivas de la misma, es un hecho claro e incuestionable. Las razones utilizadas por el legislador para justificar tal prohibición son desde luego lógicas y prudentes, y así nos lo hace saber el apartado II b) de la exposición de motivos de la LOFCS al señalar que la restricción se establece ~~en~~ aras de los intereses preeminentes que corresponde proteger a los Cuerpo de Seguridad, al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios que no admite interrupción+. Pero dichos argumentos no justifican por sí solos la legalidad y constitucionalidad de la medida, que cabe plantearse sin embargo, a la vista del artículo 28.2 de la Constitución y especialmente teniendo en cuenta el régimen del derecho de libertad sindical de los policías locales.

El derecho a la huelga reconocido por el artículo 28.2 de la Constitución, a diferencia del de libertad sindical, no contempla excepciones o limitaciones, pero cabría como señala BARCELONA LLOP⁷⁸, apreciar cierta coherencia interna entre la decisión legal de prohibir el ejercicio del derecho de huelga a determinados colectivos funcionariales y la previa de privarles o limitarles la libertad sindical al amparo del artículo 28.1 de la Constitución. Incluso si aceptamos que el de libertad sindical y el de huelga son derechos fundamentales totalmente diferenciados (en el sentido en que lo

⁷⁸ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* pág. 18.

hace por ejemplo la STS de 26 de septiembre de 1996⁷⁹, contrariamente a lo expuesto por el Tribunal Constitucional⁸⁰ en numerosas ocasiones), podría defenderse la señalada coherencia debido a la dimensión colectiva de dichos derechos y el fundamental papel que llevan a cabo los sindicatos en la convocatoria y desconvocatoria de las huelgas⁸¹. ¿Pero es esta reflexión aplicable también a la Policía Local, cuyos agentes como sabemos, gozan de la libertad sindical de manera prácticamente igual a la de los funcionarios públicos del régimen común? ¿El hecho de que su régimen sindical sea prácticamente el mismo que el del funcionariado ordinario, es decir, sin excepción o limitación alguna, viene a significar que no pueda imponérsele la prohibición del ejercicio de la huelga?

En esta dirección, BARCELONA LLOP⁸² apunta cuatro posibles vías de aproximación al problema:

1. Rechazar que dentro del ámbito de aplicación del artículo 28.2 de la Constitución se encuentren los funcionarios públicos y que la expresión trabajadores se refiere únicamente a los empleados laborales. Opción que a día de hoy carece de respaldo doctrinal.
2. Interpretar que el artículo 104.2 de la Constitución permite al legislador en su misión de fijación del estatuto de los policías, disponer de sus derechos fundamentales, pudiendo excluir así el de huelga. Tal conjetura sería contraria al ordenamiento constitucional pues el legislador debe respetar el contenido esencial de la Constitución y no puede decidir acerca de su existencia o no.
3. Emplear la doctrina de los límites implícitos de los derechos fundamentales por la cual se deducen del propio texto constitucional una serie de límites a los derechos fundamentales, justificados por la necesidad de proteger otros bienes constitucionalmente relevantes. Suposición que tampoco triunfa por encontrarnos no ya ante un límite sino ante una excepción absoluta, una prohibición de un derecho fundamental.

⁷⁹ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 26/09/1996, RJ 1996/7606, Ponente (CONDE MARTÍN DE HIJAS, V.), (F.J. 5º) por la que se entiende legal la prohibición del 6.8 LOFCS arguyendo la separación entre los derechos de libertad sindical y huelga.

⁸⁰ STC (Sala Primera), de 1/02/2005, RTC 2005/17, Ponente (ARAGÓN REYES, M.), (F.J.2º) con cita de otras sentencias anteriores, el alto tribunal entiende que el derecho a la libertad sindical ~~se~~ integra por los derechos de actividad y los medios de acción que constituyen el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, entre los cuales el TC viene incluyendo junto a otros, el derecho a la huelga.

⁸¹ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local...*pág. 18.

⁸² *Ibidem supra*, pág. 19.

4. Acudir a lo establecido por el artículo 10.2 de la Constitución, por el cual las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Dichos textos internacionales entre los que encontramos entre otros, el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, La Carta Social Europea, el Convenio 151 de la OIT o el Convenio Europeo de Derechos Humanos, otorgan al legislador cierta libertad para efectuar limitaciones en relación al derecho de libertad sindical. Si tenemos en cuenta que en nuestro ordenamiento la actividad sindical comprende el ejercicio del derecho de huelga, la misma capacidad limitadora puede sostenerse en relación al derecho de huelga. Sin embargo, los textos internacionales hablan de limitaciones, pero no de exclusiones totales, como es el caso.

Por todo lo expuesto, al catedrático *en trance de salvar una prohibición legal que tiene sólidos fundamentos materiales*, no le queda otra opción que inclinarse por aceptar la tesis que defiende que el artículo 28.2 se refiere sólo a los trabajadores y no a los funcionarios, por lo que de esta forma la huelga en la función pública sería materia de exclusiva competencia del legislador, criterio que señala, a su parecer comparte el Tribunal Constitucional pues hasta ahora ha evitado aseverar que el derecho de huelga de los funcionarios derive directamente del texto constitucional⁸³.

A mi parecer, la prohibición del ejercicio del derecho a huelga que padecen los policías locales junto con el resto de las FCS, además de estar respaldada por razones más que suficientes y lógicas, no presenta problema de legalidad alguno. Si entendemos el derecho a la huelga como lo hace el Tribunal Constitucional y en el sentido en que lo hace la LOLS (artículo 2.2.d), es decir, como uno de los derechos de actividad y medios de acción que constituyen el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, y unimos dicho entendimiento a lo previsto por el apartado primero del artículo 28 en relación a la libertad sindical, esto es, la posibilidad que se atribuye al legislador para limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las FCS, podemos inferir que es precisamente esa interdicción del derecho de huelga impuesta a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, la aplicación por parte del legislador de la capacidad limitadora o excluidora de sus derechos sindicales permitida por la Constitución. De este modo, la interdicción del derecho de huelga para los funcionarios policiales

⁸³ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* pág. 20.

(incluidos los policías locales) se ve amparada por la constitución y su exceptuación se revela totalmente constitucional⁸⁴.

De este modo, a diferencia de BARCELONA LLOP, opino que el artículo 28.1 de la Constitución sí incluye al Cuerpo de Policía Local entre aquellos sujetos sobre los que el legislador puede efectuar exceptuaciones del derecho a la libre sindicación. Mientras que el mencionado autor señala⁸⁵ que **el** ejercicio de los derechos sindicales de los funcionarios de policía que no pertenecen a la Guardia Civil podrá ser objeto de una regulación que incorpore algunas **peculiaridades**, pero no **limitaciones**, ni mucho menos **excepción** alguna. y por tratarse estos de funcionarios civiles y no sometidos a disciplina militar y por tanto estar fuera del ámbito de aplicación de dicha limitación o excepción con amparo constitucional, que se reserva sólo a institutos armados bajo dicha disciplina militar, yo me inclino a pensar que esa limitación o exceptuación, muy al contrario, sí es extensible a los Cuerpo de Policía Local. Y baso dicha conclusión en la propia interpretación gramatical del aludido precepto; el apartado primero del artículo 28 de la Constitución. El precepto señala que **la** ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las **Fuerzas o Institutos armados** o a los **demás Cuerpos sometidos a disciplina militar** [ò]+. Entiendo que dentro de la expresión **Fuerzas o Institutos armados**í, cabe perfectamente integrar al Cuerpo de Policía Local, pues como el artículo 52 de la LOFCS indica expresamente, revisten la condición de **Institutos armados**+. Y el concepto de **Fuerzas o Institutos armados**í que se encuentra claramente diferenciado del de **los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar**í por el nexo disyuntivo **o**+, haría referencia en este caso a la Guardia Civil y demás funcionarios militares. Que el constituyente no hubiera sido más claro a la hora de redactar dicho artículo, lo achaco por otra parte a la fuerte influencia militar bajo la que se hallaba en aquél entonces el Cuerpo Superior de Policía (antecesor del Cuerpo Nacional de Policía) e incluso a la inexistencia del propio concepto de instituto armado de naturaleza civil, que habría visto la luz con la aparición de las posteriores leyes en materia policial, como la LOFCS. En este sentido,

⁸⁴ En este sentido, es trasladable al Cuerpo de Policía Local lo señalado por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 26/09/1996, RJ 1996/7606, Ponente (CONDE MARTÍN DE HIJAS, V.) en su fundamento jurídico quinto [ò] *el art. 28.1 CE, la consagración en él de la posibilidad de «limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a... Institutos armados...» y la de regular «las peculiaridades de ejercicio para los funcionarios públicos», prestan base suficiente para que en la Ley Orgánica 2/1986, aun reconociendo, con los especiales matices con que lo hace, el derecho de sindicación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, les vede simultáneamente el derecho de huelga, dada la condición de **Instituto armado**.*+

⁸⁵ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Policía y Constitución* ò pág. 153.

cabría incluso llegar a la misma conclusión tras la realización de una interpretación sistemática del señalado artículo.

Por lo tanto, entre los derechos individuales que se ejercen de forma colectiva y son reconocidos a los funcionarios por el artículo 15 del TREBEP, el derecho de huelga se presenta como el único derecho de este tipo cuyo ejercicio se exceptúa de manera expresa para el Cuerpo de Policía Local. De esta forma, la interdicción del derecho de huelga se configura como la mayor y más destacable diferencia entre el régimen sindical de la Policía Local y el de los demás funcionarios públicos.

4.4.2. LAS MEDIDAS DE CONFLICTO EN EL CAMPO DE LA POLICÍA LOCAL.

El artículo 2.2. d) de la LOLS establece como parte del ejercicio de la actividad sindical, el planteamiento de conflictos tanto colectivos como individuales. La huelga se trata de la principal medida de conflicto colectivo de la que disponen los trabajadores (incluidos en dicha concepción los funcionarios tal y como señala el artículo 15.c del TREBEP), a la hora de ejercer presión con el objeto de lograr una solución favorable a sus intereses, pero como se acaba de explicar, los funcionarios de Policía Local tienen vedado el ejercicio de dicho derecho, por lo que en todo caso deberán acudir a otra serie de medidas que igualmente estén destinadas a la resolución favorable de los conflictos que puedan surgir.

También se encuentran entre este tipo de medidas, el boicot y el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión (artículo 20 de la Constitución), de reunión y de manifestación (artículo 21 Constitución). Dejando a un lado el boicot, que no se trata de una medida útil en el ámbito de la policía local pues está destinado a impedir las relaciones comerciales del empresario, el ejercicio de los derechos de reunión (contemplado por el artículo 23 LOFCS), manifestación y expresión (artículo 14.k) del TREBEP) son medidas totalmente empleables por los funcionarios de policía local, pues no se contempla prohibición alguna a los mismos ni en la LOFCS, ni en la Ley de Policías Vascas, ni en ningún otro texto legal aplicable. Eso sí, dichas medidas deberán ser llevadas a cabo de modo que en ningún momento alteren el normal funcionamiento de los servicios prestados por el Cuerpo de Policía Local (artículo 6.8. LOFCS). Medidas que por otra parte, no poseen la eficacia y contundencia que sí presenta la huelga y que por lo tanto, devienen en la mayoría de ocasiones insuficientes.

La privación del derecho de huelga por lo tanto, como medida de conflicto más importante y efectiva que es, supone que los cauces de negociación colectiva en el ámbito de la Policía Local tengan que funcionar perfectamente, debiendo prestar la Administración un auténtico respeto del principio de buena fe negocial y debiendo apurarse al máximo las opciones existentes en materia de solución extrajudicial de conflictos colectivos. En definitiva, que la potestad de la Administración para determinar unilateralmente las condiciones de trabajo de los funcionarios de la policía local, sea ciertamente una última medida excepcional⁸⁶.

4.5. LÍMITES AL EJERCIO DEL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL EN LA POLICÍA LOCAL.

Aunque ya se ha estudiado el régimen sindical del Cuerpo de Policía Local y su diseño jurídico, nada se ha dicho sobre las limitaciones que experimentan los policías locales a la hora de ejercer el mismo.

De manera general, el Tribunal Constitucional⁸⁷ viene reconociendo que los funcionarios públicos en el ejercicio de algunos de sus derechos, se ven condicionados por ciertos límites incluidos implícitamente en la Constitución. Dichos límites serán más o menos intensos en virtud de las funciones encomendadas a los funcionarios y del grado de jerarquización y disciplina que estos presenten. Entre estos derechos encontramos el de libertad sindical⁸⁸, como señala por ejemplo la Sentencia 241/2005 de 10 de octubre al expresar que el reconocimiento del derecho de libertad sindical se realiza con las peculiaridades derivadas de una organización como es la Administración pública, que tiene a su cargo el cuidado del interés general, estando su ejercicio por ello sometido a ciertas peculiaridades derivadas de los principios de eficacia y jerarquía⁸⁹.

Por lo tanto, en el seno de la función pública y como consecuencia de las peculiaridades que sus funcionarios pueden presentar, cabe la posibilidad de que se impongan restricciones al ejercicio de ciertos derechos, pero no olvidemos que

⁸⁶ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* pág. 21.

⁸⁷ STC (Sala Primera), de 2/06/2003, RTC 2003/101, Ponente (DELGADO BARRIO, F.J.), (F.J. 4º), por la que se señala que el ejercicio de los derechos fundamentales por los funcionarios se encuentra sometido a determinados límites, algunos de ellos comunes a todos los ciudadanos y otros derivados de su especial condición funcional.

⁸⁸ BARCELONA LLOP, J., *Los derechos* , op.cit., pág. 8.

⁸⁹ STC (Sala Primera), de 10/10/2005, RTC 2005/241, Ponente (CASAS BAAMONDE, M.E.), (F.J. 5º).

siempre y en todo caso, dichas restricciones deberán ser suficientemente motivadas por la Administración⁹⁰.

Lo señalado de manera general es trasladable al ámbito del funcionariado policial (incluida la Policía Local), que como consecuencia de sus específicas funciones y estructura, padece limitaciones en el ejercicio de sus derechos sindicales. Así, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el ejercicio de la libertad sindical de los funcionarios policiales, refiriéndose prácticamente todas sus sentencias a casos relacionados con la libertad sindical del Cuerpo de Policía Nacional, a excepción de la sentencia 273/1994 de 17 de octubre, que hace referencia al Cuerpo de Policía Local⁹¹.

En este sentido y en alusión al Cuerpo de Policía Nacional, encontramos la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de julio de 1995⁹², que junto a otras en su misma línea argumental, señala la colisión existente entre la libertad de expresión en el ámbito sindical y los bienes constitucionalmente protegidos como la misión que a las FCS atribuye el artículo 104. 1 de la Constitución, de garantizar entre otros valores, la seguridad ciudadana. De esta forma, de acuerdo con el diseño constitucional del derecho de sindicación de la policía (artículo 28.1 de la Constitución), se establecen ciertas limitaciones a su ejercicio que encuentran su explicación en las especiales características de la función policial y su carácter de instituto armado. La sentencia concreta que los límites tal y como especifica el artículo 19 de la LOFCS, vienen dados por el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución y especialmente el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional, a lo que deben sumarse los principios básicos de actuación profesional de jerarquía y subordinación (artículo 5.1.d) que definen al Cuerpo (artículo 18 de la LOFCS).

¿Pero son dichos criterios aplicables de igual modo a la Policía Local y el ejercicio del derecho de libertad sindical por sus agentes? Como ya se ha señalado antes, existe sólo una única sentencia del Tribunal Constitucional que haga referencia al Cuerpo de Policía Local, la Sentencia 273/1994 de 17 de octubre⁹³. Esta entiende que sí.

⁹⁰ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* pág. 9.

⁹¹ *Ibidem supra*, pág. 11.

⁹² STC (Sala Primera), de 25/07/1995, RTC 1995/127, Ponente (RUÍZ VADILLO, E.), (F.J. 3º).

⁹³ STC (Sala Segunda), de 17/10/1994, RTC 1994/273, Ponente (LÓPEZ GUERRA, L.), (F.J.4º y 6º).

La Sentencia, trae causa en el recurso de amparo interpuesto por un cabo de la Policía Local de Santa Cruz de la Palma que fue sancionado por remitir escritos a policías de otros ayuntamientos pidiéndoles que se abstuvieran de participar en los servicios policiales de refuerzo previstos para una fiestas locales; acción por la que el policía local fue sancionado con la suspensión de empleo y sueldo por un año, en virtud del artículo 27.i) de la LOFCS (participación en huelgas, acciones sustitutivas de las mismas o actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.).

El sancionado era presidente del comité local del Sindicato Profesional de la Policía Local y en condición de tal y dando cumplimiento a un acuerdo de la asamblea de dicho sindicato, había llevado a cabo la mencionada acción.

Sorprendentemente, el Tribunal Constitucional contesta del modo que a continuación se indica, aplicando para ello a los funcionarios de la Policía Local, el marco normativo establecido en la LOFCS para el ejercicio de los derechos sindicales previsto para los miembros del Cuerpo de Policía Nacional:

(F.J. 4º). La LOFCS tras reconocer a los miembros de la Policía Local su derecho a constituir organizaciones profesionales, así como a afiliarse a las mismas y participar activamente en ellas (artículo 18), establece ciertas limitaciones constitucionalmente lícitas a su ejercicio y que se justifican, según la exposición de motivos de la Ley, en las especiales características de la función policial y el carácter de instituto armado que legalmente se atribuye a ese Cuerpo policial. Esos límites al derecho de sindicación y a la acción sindical son, a tenor de lo dispuesto por el artículo 19 de la LOFCS, el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución y especialmente el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional.+

Y continúa: Del cuadro normativo expuesto sólo cabe concluir que la libertad de sindicación de los miembros de la Policía Local no se circunscribe exclusivamente a la afiliación y constitución de organizaciones sindicales sino que además aquélla también alcanza a lo que genéricamente se conoce como acción sindical, dentro de la cual y como parte de la misma, debe situarse en lo que aquí interesa, el derecho de información y la posibilidad de adoptar medidas de presión sindical siempre que, obviamente, no excedan los límites legalmente establecidos antes.+

Se revelan por tanto como limitaciones al ejercicio de los derechos sindicales reconocidos a la Policía Local, los mencionados por el artículo 19 de la LOFCS,

pudiendo así los agentes de policía local ejercer sus derechos sindicales siempre y cuando lo hagan dentro del respeto a los límites señalados. En este sentido, el tribunal termina concediendo el amparo al demandante puesto que no observa que se hayan traspasado dichos límites. Así, su fundamento jurídico sexto expresa:

(F.J. 6º). Los actos se limitaban a sugerir que se adoptasen conductas lícitas que, en modo alguno, implican un quebrantamiento de la disciplina que debe presidir el funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local. La sugerencia formulada por el recurrente, invitando a otros compañeros, a que por razones de solidaridad sindical, adopten libremente una decisión legalmente posible, no puede ser considerada como una conducta intencionadamente tendente a poner en peligro la seguridad ciudadana, pues siempre se podría ordenar por la autoridades correspondientes la obligatoriedad del servicio, de forma que la conducta del actor se desarrolló dentro de los márgenes legales.+

Al igual que lo hace BARCELONA LLOP⁹⁴, opino que la referida sentencia no se encuentra adecuadamente fundada pues está aplicando a los Cuerpos de Policía Local una disposición de la LOFCS, el artículo 19, que no se contempla para estos, sino que por el contrario, es de exclusiva aplicación al Cuerpo Nacional de Policía. Se trata este de un artículo significativo para los policías nacionales pues establece los límites al ejercicio de su derecho de sindicación y acción sindical, pero que no olvidemos, su régimen sindical es el previsto expresamente por la LOFCS y no el de la LOLS, que por otro lado, sí es el de aplicación a la Policía Local.

Creo, como hace el mencionado autor, que el resultado de fondo dado por la sentencia es el adecuado, pero eso no quita que se haya dado una aplicación errónea de la ley para llegar al mismo. En esta línea, BARCELONA LLOP dice encontrar una vía jurídica a través de la cual llegar a la misma conclusión material, sin incurrir en la aplicación errónea de preceptos⁹⁵. Lo hace a través de la aplicación de la doctrina de los límites implícitos de los derechos fundamentales por la cual se infieren límites del propio ordenamiento constitucional en virtud de una interpretación sistemática e integrada del mismo y respetuosa con el principio de unidad⁹⁶. Defiende por tanto, que en ocasiones, los límites de los derechos derivan de la propia Constitución de manera mediata o indirecta y se justifican por la necesidad de proteger otros bienes constitucionalmente relevantes⁹⁷.

⁹⁴ BARCELONA LLOP, JAVIER, Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local pág.13.

⁹⁵ Ibídem supra, pág. 14.

⁹⁶ Ibídem.

⁹⁷ Ibídem.

Como señala por tanto, existen razones que justifican la introducción casuística y singular de límites al ejercicio de la libertad sindical por los funcionarios de las policías locales, como consecuencia de la dimensión social de sus cometidos y de la necesidad de respetar los principios organizativos previstos para el correcto cumplimiento de los mismos⁹⁸.

En definitiva, sería conveniente que la LOFCS contara con un artículo dedicado exclusivamente al Cuerpo de Policía Local mediante el cual, al igual que lo hace el artículo 19 para los policías nacionales, se establecieran los límites al ejercicio de los derechos de sindicación y acción sindical, pero ante la ausencia del mismo, tendrá que llegarse a la misma conclusión mediante fórmulas como la señalada.

⁹⁸ BARCELONA LLOP, JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local* pág. 14.

5. CONCLUSIONES.

Al comienzo del trabajo señalaba una serie de cuestiones a las que se pretendía dar respuesta a lo largo del mismo; cuestiones que tras el análisis y estudio del tema y obtenida una visión global y completa, me veo en condición de dar respuesta ahora.

Como hemos podido observar, el régimen estatutario de los funcionarios de policía local es distinto al del resto de funcionarios policiales que componen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pues en todo lo relativo a sus derechos sindicales (exceptuado el derecho a huelga) se rigen por la normativa de aplicación al funcionariado civil ordinario. Este hecho hace que su estatuto personal se asimile mucho al previsto para el común de los funcionarios, cuestión que a su vez, puede inducir a la duda sobre su auténtica naturaleza y condición de funcionario policial.

Sin embargo, su condición policial es clara, tal y como se deriva de una serie de hechos como son su inclusión en las FCS, su condición de agentes de la autoridad, y las propias funciones y cometidos que le son atribuidos. Son precisamente esas funciones o cometidos, los que invisten a los agentes de los Cuerpos de Policía Local de la condición de funcionarios policiales, pero a su vez, los diferencian del resto de cuerpos de policía. Como decimos, es justamente la especificidad de las funciones asignadas a los Cuerpos de Policía Local la que provoca que estos no sean considerados como verdaderos Cuerpos Policiales de Seguridad, sino como un cuerpo policial que ocupa un plano secundario o complementario del de los demás cuerpos policiales que llevan a cabo (estos sí), la función policial típica de seguridad.

Son por lo tanto las funciones que se encomiendan a la Policía Local el factor principal por el que el legislador diferencia a la Policía Local del resto de FCS y la asemeja al común de los funcionarios públicos civiles. Asimilación que se produce en el ámbito estatutario y en relación al régimen de la libertad sindical, dando a su vez evidente pista de la verdadera naturaleza que el legislador otorga a este Cuerpo. La peculiaridad de sus funciones conlleva por un lado, que el legislador no vea oportuno o necesario someter al Cuerpo de Policía Local a un régimen sindical tan restrictivo como el que se aplica al del resto de FCS, pero por otro lado, esas mismas funciones, que no dejan de ser policiales, mueven al legislador a mantener la prohibición del derecho de huelga para la Policía Local; interdicción que es compartida por todos las FCS y que se revela de esta forma como nexo de unión con las mismas, y al mismo tiempo, nota diferenciadora para con el funcionariado público ordinario. Puede decirse por tanto, que nos encontramos ante una especie de híbrido entre el funcionario

típicamente policial y el funcionario civil ordinario, siendo así esta, su verdadera naturaleza jurídica.

Al ser las funciones encomendadas al Cuerpo de Policía Local la principal razón que motiva su especial régimen, cabe realizar aún otro apunte respecto a las mismas. A día de hoy existe una grandísima diferencia entre la labor desempeñada por los Cuerpos de Policía Local de aquellos municipios de considerable población o que son capital de provincia, en comparación con aquellos Cuerpos de localidades pequeñas o de escasa población. Mientras que las primeras se componen por cientos de agentes, las segundas apenas cuentan con una decena y en muchas ocasiones incluso menos. Esta situación conlleva el que las localidades de gran población dispongan de un Cuerpo de Policía Local mejor preparado y con más medios a su disposición que aquellas otras localidades de menor tamaño, pudiendo así participar en mayor medida en las competencias de seguridad y policía judicial que por ley también les son encomendadas. Así, su colaboración con las demás FCS en materia de seguridad o policía judicial se da de manera mucho más activa y eficaz, hasta el punto de que en algunas ocasiones; como es el caso del Cuerpo de Guardia Municipal de San Sebastián, dichos cuerpos de policía local cuentan con una unidad de policía judicial, o como era hasta hace poco el caso de Madrid, con una brigada antidisturbios, mientras que en otras localidades pequeñas, los agentes no cuentan siquiera con armas de fuego.

Es patente por tanto la enorme diferencia existente entre los Cuerpos de Policía Local de unos y otros municipios pero aun así, todos ellos se rigen por la misma normativa y revisten igual condición ante la Ley. Opino que este es también un punto interesante a estudiar (aunque deberá ser en otra ocasión), ya que aunque la ley conceptúe y regule estos Cuerpos de igual modo, existen de facto unas diferencias abismales que invitan a reflexionar sobre si este es el mejor modelo a seguir, o si por el contrario, no lo es y deben buscarse otras opciones.

RECURSOS UTILIZADOS.

BIBLIOGRAFÍA.

- AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, IÑAKI., *La coacción administrativa directa*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho de San Sebastián, Donostia, 1989.
- BARCELONA LLOP, JAVIER., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, HAAE/IVAP, Oñate, 1988.
- BARCELONA LLOP, JAVIER., *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.
- BARCELONA LLOP JAVIER, *Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local: Libertad Sindical, Huelga y Negociación Colectiva*, Ponencia presentada en el Seminario sobre relaciones colectivas (10º edición, año 2008), Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 11/2008. (Texto no editado). http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/monografias_castellano.asp.
- BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, FÉLIX., *La Policía Judicial*, Tecnos, Madrid, 1998.
- DIEZ-PICAZO, L.M. *La Policía Local* en MUÑOZ MACHADO (Director) *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, págs.1433- 1445.
- GARRIDO FALLA, F., *Los medios de la Policía y la Teoría de las Sanciones Administrativas* en *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, nº 28 Enero/Abril, págs. 11-50.
- JORDÁN MONTAÑES, M., HENRIQUEZ RODRIGUEZ, F.J., *Administración Policial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.
- LOMO CASANUEVA, TOMÁS., *El régimen estatutario de los cuerpos de policía local ante el estatuto básico del empleado público* en *Revista Cemci*, nº9 (9/10/2010), págs. 1-15.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La Policía Municipal*, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Abella, Madrid, 1986.

- MONTOYA MELGAR, ALFREDO, *Derecho del Trabajo*, 36ª Edición, Tecnos, Madrid, 2015.
- RIVERO LAMAS, J., DE VAL TENA, A.L., *El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España, nº 68, 2007, págs. 197-236.
- ROQUETA BUJ. R., *La Negociación Colectiva en la Función Pública*, en Temas Laborales; Revista andaluza de trabajo y bien estar social, nº 76, 2004, págs. 319-342.
- SALA FRANCO, T. y ROQUETA BUJ, R. *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, 1995.

LEGISLACIÓN.

- España. Constitución española de 1978. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, p. 29313 a 29424.
- España. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Boletín Oficial del Estado, 14 de marzo de 1986, núm. 63.
- España. Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Boletín Oficial del Estado, 8 de agosto de 1985, núm. 189.
- España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, 3 de abril de 1985, núm. 80, págs. 8945 a 8964.
- España. 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. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 2015, núm. 261, págs. 103105 a 103159.

- España. Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 17 de junio de 1987, núm. 144, págs. 18284 a 18290.
- España. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril sobre disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, 22 de abril de 1986, núm. 96.
- España. Ley 9/1987, de 12 de junio, de Representación, Condiciones de Trabajo y Participación del personal de la Administración. Boletín Oficial del Estado, 17 de junio de 1987, núm. 144, págs. 18284 a 18290.
- Comunidad Autónoma del País Vasco. Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, 11 de agosto de 1992, núm. 155.
- Comunidad Autónoma del País Vasco. Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. Boletín Oficial del País Vasco, 28 de julio de 1989, núm. 144.
- Comunidad Autónoma del País Vasco. Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco, 6 de julio de 2012, núm. 132.
- Comunidad Autónoma del País Vasco. Decreto 58/2015, de 5 de mayo, por el que se establecen las normas marco aplicables a la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco, 11 de mayo de 2012, núm. 85.
- Comunidad Autónoma del País Vasco. Proyecto de Ley del Empleado Público de Euskadi. (Pendiente de aprobación por el Parlamento Vasco).
- Comunidad Autónoma de Madrid. Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de 31 de marzo de 1995. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 15 de mayo de 1995, núm. 114.

JURISPRUDENCIA.

- STC (Pleno), de 11/06/1987, RTC 99/1987, Ponente (DE LA VEGA BENAYAS, C.).
- STC (Sala Segunda), de 17/10/1994, RTC 1994/273, Ponente (LÓPEZ GUERRA, L.).
- STC (Sala Primera), de 25/07/1995, RTC 1995/127, Ponente (RUÍZ VADILLO, E.).
- STC (Sala Primera), de 2/06/2003, RTC 2003/101, Ponente (DELGADO BARRIO, F.J.).
- STC (Sala Primera), de 1/02/2005, RTC 2005/17, Ponente (ARAGÓN REYES, M.).
- STC (Sala Primera), de 10/10/2005, RTC 2005/241, Ponente (CASAS BAAMONDE, M.E.).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 26/09/1996, RJ 1996/7606, Ponente (CONDE MARTÍN DE HIJAS, V.).