

## **LA CARRERA PROFESIONAL DE LOS POLICIAS LOCALES DE ANDALUCÍA**

José Fernando Cerezo García-Verdugo  
Superintendente de la Policía Local de Málaga  
Director de la Escuela de Seguridad Pública del Ayuntamiento de  
Málaga.

### **Precisiones terminológicas.**

Nos ha reunido aquí el interés que suscita entre los miembros de las Policías Locales un termino que admite varias acepciones, el de “Carrera Profesional”.

En primer lugar es conveniente tratar de enmarcar, qué se entiende por carrera profesional y las diferencias existentes con la carrera administrativa funcionarial.

En la práctica se ha ido configurando un cuerpo legal que estructura muy rígidamente lo que se ha denominado Carrera Administrativa, equiparándolo habitualmente al término de Carrera Profesional. Su desarrollo ha estado fuertemente vinculado a los puestos de trabajo, o incluso cuando se ha intentado establecer algún tipo de clasificación vinculada directamente al funcionario, como es el caso del Grado personal para su progresión, se acaba acudiendo nuevamente a los puestos ocupados, y no a la experiencia alcanzada, la formación adquirida, o los resultados obtenidos.

Formalmente, las plazas en la Administración Pública se estructuran en escalas, clases y categorías. Estos puestos de trabajo se clasifican, según el grupo de titulación al que estén adscritos.

En definitiva en la Función Pública, *la carrera Administrativa*, se vincula a los puestos de trabajo ocupados, a los grupos de titulación a los que se adscriben dichos puestos (de acuerdo a las escalas, subescalas, etc.), por lo que los funcionarios ven sus posibilidades de promoción en dicha carrera administrativa limitada. En cambio cuando hablamos de *carrera profesional*, estamos señalando al conjunto de posibilidades de cambio profesional y retributivo del funcionario a lo largo de su trayectoria laboral, además de las reglas que rigen las modificaciones, respetando los principios de consolidación y mérito profesional.

La tendencia actual en la Función Pública en las administraciones más modernas es considerar la carrera profesional de los funcionarios no como algo unívoco y equiparable al concepto de carrera administrativa, sino como algo más complejo. Desde este punto de vista la carrera profesional estaría compuesta por la carrera administrativa propiamente dicha que también podríamos denominar carrera vertical, y la carrera horizontal.

La carrera profesional de los funcionarios de los cuerpos de la policía local de Andalucía se puede definir como el reconocimiento de la trayectoria que un profesional de la policía realiza a lo largo de su vida laboral en relación a su formación y experiencia. Este hecho significa la progresión de categoría profesional, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Este esfuerzo se ha de traducir en mejoras retributivas y en destinos de características específicas.

En el estado español, tradicionalmente, los cuerpos policiales han basado la carrera profesional de sus miembros en la promoción jerárquica, por lo que en la práctica el término carrera profesional se suele confundir con el término, carrera administrativa. Esta carrera administrativa está organizada en diferentes escalas y empleos, regulados en el caso de los cuerpos de Policía Local, por las leyes de coordinación de las respectivas comunidades autónomas.

En el caso andaluz habría que citar al respecto la Ley 13/2001 de Coordinación de Policías Locales y su desarrollo normativo en el Decreto 201/2003 de 8 de julio, ingreso, promoción interna, movilidad y formación de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía.

Sobre esta acepción de la carrera profesional de los policías locales después haré algunas referencias, ahora tan solo dejaré apuntado dos cosas, una es la excesiva diversidad existente en España en cuanto a escalas, categorías, sistemas de acceso a las distintas categorías, porcentajes reservados para la promoción interna, etc., lo cual dificulta la posibilidad de desarrollar una carrera profesional a nivel nacional. Por otra parte, considero que las comunidades autónomas deberían asumir mucho más protagonismo en la supervisión del cumplimiento de las normas reguladoras, dada la desigual aplicación que vienen haciendo los ayuntamientos.

Pero creo que lo que despierta verdadero interés no es tanto la carrera administrativa sino lo que hemos entendido por carrera profesional y, en concreto algunos aspectos de la misma como son la validez de los estudios policiales fuera del ámbito estrictamente profesional, a la necesidad de obtener los títulos habilitantes para ocupar determinadas categorías en el sistema educativo general, en la Universidad en concreto, al peso que ha de tener el tiempo de servicio desempeñado en la carrera profesional o la equiparación de la categoría profesional con una titulación profesional. Esto es, a mi juicio lo que preocupa a los policías locales y a lo que hoy por hoy, no acaba de darse respuesta.

### **Algunas referencias normativas a tener en cuenta.**

No pretendo aburrir aludiendo a disposiciones legales que, por otra parte, son suficientemente conocidas, pero parece necesario hacer referencia a alguna de ellas porque las leyes están para ser cumplidas, aunque decir esto en nuestro país pueda parecer algo revolucionario.

En primer lugar hay que hacer alusión a lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que en su Art. 6.1 dispone que *“Los Poderes Públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad”*. Para a continuación el número 2.c) del mismo artículo establecer que *“Los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones Públicas podrán ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios”*.

A este respecto cabe citar algunas disposiciones que en el ámbito de las FCSE, en concreto del CNP, han desarrollado las previsiones normativas antes señaladas y configurado una carrera profesional en el sentido amplio que antes proponía. Me estoy refiriendo al R.D 614/1995, de 21 de abril que aprueba el Reglamento de los procesos selectivos y de formación del CNP, a la Orden de 18 de abril de 2000, que establece la equivalencia del nombramiento de Inspector del CNP al título de Licenciado Universitario y a la Orden ECI/1995/2007, de 29 de junio que establece la equivalencia de las

categorías de Policía y Oficial de la Policía, de la Escala Básica del CNP, a los títulos de Técnico y Técnico superior, respectivamente, correspondiente a la formación profesional del sistema educativo.

En definitiva el CNP, al igual que la Guardia Civil y los Mossos de Escuadra, han conseguido el reconocimiento de una titulación académica específica por la categoría que ocupa, mediante normativa del Ministerio de Educación que asigna titulación a categoría profesional, pudiendo utilizar dicha titulación para promocionarse profesionalmente, tanto en el Cuerpo de pertenencia como a cualquier convocatoria de acceso a una plaza de funcionario público de cualquier nivel, e incluso aspirar a continuar los estudios desde el nuevo título alcanzado por normativa directa.

Las previsiones contenidas en estas disposiciones podrían constituir el entramado básico para una carrera profesional policial y pueden servir de referente para que por fin las policías locales puedan desarrollar la suya propia a la luz de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía en el que se establece que *“La ESPA elaborará un plan de carrera profesional que prevea, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y normas de desarrollo, la posibilidad de que se equiparen las titulaciones exigidas para el acceso a las distintas categorías que establece la presente Ley”*. Disposiciones similares existen en la práctica totalidad de las leyes de Coordinación de Policías Locales.

Las dificultades que se plantean para desarrollar esta previsión legal están, al parecer, en el carácter estatal de las titulaciones que requieren una negociación de la FEMP con el Ministerio de Educación, negociación que por el momento no ha dado los frutos pretendidos. Lo cual no ha impedido que, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Navarra establezca la equivalencia técnica entre el curso básico de ingreso en la Policía y la titulación de bachillerato, formación profesional de segundo grado o equivalente, con efectos exclusivamente administrativos en el ámbito policial (Ley Foral 8/2007, de las Policías de Navarra).

También habría que hacer mención aquí a la medida prevista en la vigente Ley de Coordinación en virtud de la cual se permitía la dispensa de un grado académico en el requisito de titulación de acceso a cualquier categoría profesional, siempre que superaran un curso específico de “Dispensa de Grado” en la ESPA o Escuelas

concertadas, previsión actualmente paralizada por auto judicial y pendiente de sentencia del Tribunal Constitucional. Esta medida de alguna manera suponía una equiparación de estudios policiales con los del sistema educativo pero desde mi punto de vista llevada a cabo sin el rigor necesario pues pretender sustituir una titulación superior universitaria por un curso de las características que se propuso, suponía un agravio comparativo para un gran número de policías locales que han realizado grandes esfuerzos para obtener sus títulos.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público introduce el concepto de promoción horizontal que permite vincular la progresión profesional a los propios méritos, independientemente de la existencia o no de plazas de jerarquía superior. No hay suficientes puestos de categorías superiores, por lo que sólo la promoción horizontal puede proveer nuevas experiencias y hacer el trabajo más relevante y satisfactorio. Esta nueva Ley del Estatuto Básico del Empleado Público permitiría a las Administraciones que lo deseen implantar un sistema de carrera horizontal, que no descansa en la movilidad jerárquica o vertical de ascenso a puestos de trabajo de nivel superior, sino en el reconocimiento de los conocimientos técnicos y del trabajo desarrollado por el empleado público, mediante la determinación de distintas categorías o modalidades, fijando el número de categorías.

### **La actual carrera administrativa de los policías locales en Andalucía.**

Al día de hoy hablar de carrera profesional para los policías locales en Andalucía es hablar exclusivamente de carrera administrativa, de la promoción interna ya que, como se ha señalado, por el momento todo lo referido a equiparación de estudios policiales, o el reconocimiento de titulaciones por la categoría que se ocupa y demás aspectos fundamentales, no es una realidad en nuestra comunidad, como no lo es en el resto de las CCAA.

Por lo que respecta a la situación actual, y a la espera de que se concreten los proyectos que están en desarrollo que al parecer, no dependen exclusivamente de la voluntad de la Administración Autónoma, me gustaría hacer algunos comentarios sobre aspectos de la carrera profesional que han sido regulados por la Junta de Andalucía y que tienen una incidencia muy significativa en la misma.

En primer lugar habría que plantearse si la previsión normativa según la cual el sistema de acceso de la promoción interna ha de aplicarse de forma obligatoria solamente hasta la categoría de Inspector cubre actualmente las expectativas en relación a una adecuada promoción profesional de los policías locales, o dicho de otro modo, cuales han de ser las vías de acceso a la carrera policial. Esta es una cuestión que tiene una regulación muy diversa en el resto de las CCAA, desde las que tienen una regulación similar a la andaluza, hasta las que establecen el sistema de promoción interna para todas las categorías de mando, pasando por las que han adoptado un sistema de porcentajes para la promoción interna en todas las categorías.

Desde mi punto de vista, si bien esta fórmula tuvo su sentido en su momento, por la carencia de profesionales con la formación y titulaciones suficientes para acceder a determinadas categorías, en especial de la Escala Técnica, resulta hoy de todo punto insuficiente. Creo que la promoción interna debería ser el sistema de acceso para todas las categorías con dos excepciones, la de policía por razones obvias, y la de Inspector. No se debería renunciar a los efectos enriquecedores que para los cuerpos de la Policía Local tiene el ingreso de titulados universitarios de procedencia no policial. Desde el punto de vista de la promoción profesional, los miembros de las policías locales tienen derecho a esperar un sistema que no solo les posibilite, sino que les facilite el acceso a todas las categorías existentes en los cuerpos de la Policía Local de Andalucía, posibilidad que hoy se ve con frecuencia truncada por el acceso de personas ajenas a las Policías Locales, por mucho que por la vía de los hechos se venga corrigiendo esta situación.

En esta misma línea resulta a mi juicio contrario a los más elementales principios que han de inspirar una carrera profesional la previsión del Art. 12 de la vigente Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía según la cual la Jefatura de las Policías Locales pueden ser desempeñadas por funcionarios de cuerpos policiales pertenecientes a otras Administraciones Públicas, sin que se les exija la más mínima trayectoria profesional en los cuerpos municipales. Esta posibilidad, solo contemplada también en la Comunidad Balear, considero que es contraria a la dignidad profesional de los policías locales y desde luego supone una traba importante al desarrollo de su carrera profesional ya que ésta no

puede referirse exclusivamente a ocupar determinadas categorías como si se tratara de puestos honorarios, sino también y como consecuencia de lo anterior, a desempeñar los puestos de trabajo que de ellas se derivan, entre las que destaca sobre cualquier otro la Jefatura del Cuerpo.

Es contraria a la dignidad profesional de los miembros de las Policías Locales Andaluzas porque parece sugerir que no hay entre los policías locales andaluces profesionales suficientemente capacitados para desempeñar adecuadamente las jefaturas de sus cuerpos y, sobre todo, porque no se contempla la más mínima posibilidad de reciprocidad, reciprocidad que si se ha previsto, por ejemplo, en la Ley de Policías de Navarra que también prevé en su Disposición adicional quinta la posibilidad de reservar un porcentaje de las plazas convocadas para policías de otras Administraciones Públicas pero, y aquí está el matiz fundamental, bajo el “principio de reciprocidad en la promoción” según el cual dichos porcentajes de reserva de plazas *“solo podrá aplicarse respecto a funcionarios pertenecientes a otras Administraciones Públicas con las que el Gobierno de Navarra haya alcanzado acuerdos de reciprocidad en la materia.”*

Me gustaría hacer referencia también a un elemento esencial en el diseño de una carrera profesional, los méritos que han de ser valorados en los concursos, ya sea en los procedimientos de concurso-oposición y en los concurso de méritos. Esencial ahora y esencial en un futuro, si finalmente se articula un auténtica carrera profesional y de alguna manera se suplen las titulaciones del sistema educativo.

Entiendo que valorar exclusivamente la formación de “contenido policial”, como se hace ahora tras la última reforma de la Orden que lo regula, resulta contrario a las tendencias y necesidades actuales de la formación y del trabajo policial que requiere una perspectiva mucho más abierta y multidisciplinar. La formación de un profesional de la policía actualmente va mucho más allá de los aspectos estrictamente técnico-policiales. Actividades de formación en habilidades psicosociales, en dirección de recursos humanos, en sistemas de calidad, en idiomas, en informática, entre otras muchas, podrían ser calificadas como de contenidos no estrictamente policiales, pero indudablemente son esenciales para la formación del policía actualmente y por tanto deberían reconocerse.

En segundo lugar, no debería dejar de valorarse, como se ha hecho, la formación impartida en las Universidades o en otras administraciones públicas, donde actualmente hay masteres, títulos propios y seminarios de altísimo interés para la formación de los profesionales de la policía. La relación Policía-Universidad, es esencial para avanzar hacia unos cuerpos plenamente integrados en la sociedad. Una formación endogámica es contraria a los principios que inspiraron la LOFCS. Y todo esto ha de contar con un instrumento motivador en la valoración de los méritos que se tienen en cuenta para el desarrollo de la carrera profesional.

Por otra parte, la valoración de los méritos debería tener en cuenta algo más que la antigüedad y los diplomas. El desempeño profesional debería ser una parte esencial de la valoración, desempeño que, a mi juicio, no tiene suficiente reflejo en los baremos.

Por último me gustaría hacer una breve referencia a la formación de Ingreso y de Capacitación que en esto momentos se está impartiendo en Andalucía. Como es sabido la estructura básica de los cursos de Ingreso y Capacitación está regulada por la normativa andaluza, normativa que ha sufrido diversas adaptaciones a lo largo de los años. El curso de Ingreso que actualmente se imparte en Andalucía creo que en líneas generales es homologable al que reciben otros cuerpos policiales en cuanto a duración y contenidos. No obstante debo decir que la forma en que se está impartiendo, en ocasiones deja mucho que desear. Las denominadas Aulas de extensión de la ESPA han supuesto, a mi juicio un paso a tras en la formación de los policías locales andaluces, en tanto que se está delegando la realización de esta formación a Ayuntamientos sin la sin experiencia ni recursos humanos y técnicos suficientes.

Por lo que respecta a los cursos de Capacitación, requieren ser reformados en profundidad si queremos que algún día estos curso puedan ser homologados a titulaciones del sistema educativo general, hoy por hoy vienen a ser un mero trámite. Por otra parte la estructura formativa de las Policías Locales de Andalucía, basada fundamentalmente en la ESPA requiere a mi juicio, una revisión que favorezca la transmisión de determinados valores profesionales.

Es necesario también dar contenido a la figura de las Escuelas concertadas y proceder así a un proceso de desconcentración que

evitaría formulas como la antes mencionada asegurando unos mínimos de calidad en la formación.

Las previsiones de la Junta de Andalucía pasan porque en un futuro inmediato para el acceso a los cuerpos de la Policía Local por la categoría de Policía, escala básica, sea necesaria la obtención de un Título de Formación Profesional que está pendiente de ofertarse, y del que ya se cuenta con la aprobación del Consejo Superior de la Formación Profesional para determinar las cualificaciones correspondientes, seguridad y medio ambiente, que formarán parte y articularán el futuro Título de FP, el cual se ofertará en el Plan de Estudios de la ESPA. En una segunda fase, se elaborarán las titulaciones específicas que permitan la promoción profesional de los policías locales, tanto de FP como de estudios de Grado universitarios. Estos últimos pueden ser concertados con las universidades andaluzas, para posibilitar la formación universitaria de los policías locales andaluces.

### **Algunos apuntes para una verdadera carrera profesional de los policías locales.**

De acuerdo con lo expuesto y siguiendo el modelo que han desarrollado otros cuerpos policiales, me atrevería apuntar algunos aspectos que considero importantes para una futura carrera profesional digna de tal nombre para los policías locales.

- Se debería distinguir entre una equivalencia técnica de los estudios policiales, suficiente para poder acceder a las distintas escalas de las Policías Locales y la equivalencia con las titulaciones del sistema educativo general con validez fuera del ámbito policial.
- En relación con lo anterior habría que conseguir una equivalencia de los nombramientos de las distintas categorías de la Policía Local con las correspondientes titulaciones del sistema educativo general para lo cual sería necesario cumplir dos requisitos: poseer una determinada titulación antes del nombramiento y superar los correspondientes cursos de capacitación que deben tener una duración, carga lectiva, contenido y nivel de enseñanza homologables a sus equivalentes en el sistema educativo general. No se trata de que el policía haga un menor esfuerzo formativo, sino que su esfuerzo tenga una aplicación mas

efectiva en el desempeño de su profesión. En este sentido si queremos una carrera viable, no se puede pretender sustituir estudios universitarios por cursos policiales de mero trámite.

- Las equivalencias antes señaladas tendrían que desarrollarse de tal manera que también tengan efectos fuera del ámbito policial. En este sentido resulta fundamental la implicación de la Universidad en la formación policial, los cursos de capacitación han de estar concertados o avalados por la Universidad. Esta implicación de la Universidad además de facilitar el proceso de homologación, servirá para superar posibles agravios comparativos en las equivalencias respecto de aquellos policías que han obtenido las titulaciones en el sistema educativo general. Los estudios de segundo ciclo han de ser una referencia fundamental.
- Limitar las vías de acceso a la carrera policial por oposición libre a dos categorías, la de policía y a un porcentaje de las plazas de Inspector que se convoquen, en estos casos se exigirían contar con las titulaciones correspondientes al grupo funcional. El resto de las categorías se cubrirían por el sistema de promoción interna.
- Para fijar los procedimientos de acceso por promoción interna a las distintas categorías, desde mi punto de vista debería seguirse el modelo utilizado por otros cuerpos policiales que combina la antigüedad selectiva (solo puede acceder al proceso selectivo la parte superior del escalafón con limitación de aspirantes por plaza vacante) con el concurso-oposición, modelo que parece estar consolidado.
- El procedimiento de antigüedad selectiva deberá adaptarse a las peculiaridades de los cuerpos de la Policía Local, en todo caso la antigüedad selectiva no debe prescindir de las pruebas de aptitud y de la aplicación de un baremo de méritos que tenga en cuenta de manera destacada los estudios universitarios.
- Por último, me gustaría lanzar una idea que para algunos podría parecer excesiva pero que empieza a no serlo tanto si tenemos y que está en estudio por algunas CCAA. Se trata del establecimiento de un sistema de habilitaciones para ocupar distintas categorías o de los grados de una futura carrera profesional en las Policías Locales llevado a cabo por las CCAA siguiendo el modelo de los funcionarios municipales de habilitación nacional. Los ayuntamientos convocarían las plazas vacantes a las que podrían acceder los funcionarios policías que hubieran obtenido la correspondiente habilitación o si se establece un sistema de grados, estos permitirían el

desempeños de determinadas funciones con repercusiones retributivas.

### Conclusiones.

1. No podemos hablar todavía de una auténtica carrera profesional para los policías locales.
2. No obstante lo anterior, las CCAA y en nuestro caso la Junta de Andalucía, en tanto se consigue articular dicha carrera, tiene un amplio margen de maniobra para mejorar y adaptar a la realidad actual de las PPLL, la normativa que afecta a la promoción profesional de sus miembros.
3. Existen actualmente modelos de carrera profesional policial, en concreto la del CNP, que pueden servir de base para articular la de las PPLL. No obstante las peculiaridades de los cuerpos municipales y de la Administración Local deben estar muy presentes a la hora de definirla.
4. No se debe prescindir ni minusvalorar la importancia de los estudios universitarios que han posibilitado que las PPLL sean cuerpos integrados por personas de un considerable nivel profesional y razonablemente integrados socialmente.
5. La carrera profesional ha de conseguir un nivel de capacitación equiparable al que proporciona el sistema educativo general pero adaptado a las necesidades y expectativas de los cuerpos policiales.
6. Unos baremos de los concursos que por una parte potencien una carrera profesional basada en la capacidad y el esfuerzo y, por otra, que no caiga en una excesiva "titulitis".
7. Es urgente revisar la formación de capacitación que se imparte en Andalucía vinculándola ya a la Universidad.
8. avanzar en la denominada promoción horizontal mediante el establecimiento de grados que habiliten al funcionario para el desempeño de determinados puestos de trabajo aún sin modificar su categoría, todo ello con repercusiones retributivas.

Málaga a 18 de junio de 2008