

Crónica de jurisprudencia (de 3 de marzo de 2014 a 10 de marzo de 2015)

ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ

*Profesor titular de Derecho Administrativo de
la Universidad Carlos III de Madrid*

Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2014, de 18 de diciembre, sobre competencias para establecer los requisitos de aplicación del régimen de concejo abierto.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 3 a), 8, 16.2, 17, y correlativamente las disposiciones adicionales primera y segunda, así como la transitoria única de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón.

Extracto de doctrina

(...)

3. Una vez hemos descartado que debemos pronunciarnos sobre la eventual contradicción de los artículos 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley autonómica con las bases del Estado, puesto que el Abogado del Estado, tras la modificación del parámetro de enjuiciamiento alegado, no ha ofrecido argumentos que enerven la presunción de constitucionalidad de aquellos, será preciso ahora que este Tribunal entre a enjuiciar las impugnaciones subsistentes. Así debemos examinar la conformidad del art. 8 y del art. 16.2 de la Ley impugnada con la normativa del Estado que se ha alegado como parámetro de constitucionalidad.

Para ello, debemos determinar con carácter previo cuál es el parámetro a utilizar, pues la representación de la Comunidad Autónoma pone en cuestión el que ha sido alegado por la Abogacía del Estado.

En efecto, las representaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón han sostenido la atribución, en términos de exclusividad, de la competencia para regular el régimen jurídico del concejo abierto en aquella Comunidad Autónoma, al amparo de lo previsto en el art. 82 EAAr, posición esta que han venido reiterando, tanto en sus alegaciones iniciales ambas representaciones aragonesas como en el posterior trámite del art. 84 LOTC, la Letrada del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma.

Así, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, ha incluido por primera vez de forma expresa el régimen local entre las competencias específicas de la Comunidad Autónoma. El artículo 71, referido a las competencias exclusivas, establece que “la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución”; este mismo precepto, en su apartado 5, dispone que en materia de “régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral”.

Igualmente, dentro del título VI reservado a la organización territorial y gobierno local, su art. 82.2, referido a los municipios, establece que “el gobierno y la administración municipales corresponde al Ayuntamiento, formado por el Alcalde y los concejales. Se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto”.

El concejo abierto es un sistema de organización municipal en el que pequeños municipios y otras entidades locales que no alcanzan un número significativo de habitantes se rigen por un sistema asambleario, la asamblea vecinal, que hace las veces de pleno del ayuntamiento al que sustituye, en una aproximación a un sistema de democracia participativa directa. Se trata de un sistema jurídico de organización tradicional en España, que aparece recogido, como garantía institucional, en el art.

140 CE, aunque sin un desarrollo en su regulación, puesto que el precepto constitucional se ha limitado a establecer una reserva de ley en relación con las condiciones en que proceda su aplicación, pero sin que haga referencia alguna al establecimiento de un marco competencial que permita clarificar esta cuestión; de ahí que dicho artículo, ni excluya la regulación estatal ni tampoco la autonómica sobre la materia, por lo que la atribución de la competencia legislativa a favor del Estado o de las comunidades autónomas habrá que localizarla en el marco de las reglas generales contenidas en el art. 149 CE, así como en los estatutos de autonomía, en cuanto normas básicas atributivas de competencias. Pues bien, el análisis de las disposiciones citadas permite advertir que, si bien no existe referencia directa alguna al concejo abierto en el art. 149 CE, puede entenderse, sin embargo, que, a partir de la definición del concejo abierto como forma de gobierno municipal e inframunicipal, aquel puede incluirse sin dificultad dentro del ámbito del régimen local y, por tanto, asociarse a la competencia estatal relativa a la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, recogida en el art. 149.1.18 CE. Este encuadre no es objeto de controversia entre las partes, a pesar del carácter híbrido de la institución del concejo abierto, que se puede definir como forma de gobierno local y como modalidad de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con estrecha vinculación, por tanto, al derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, tal y como dijimos en la STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3.

De esta primera idea hay que colegir que la regulación de la normativa básica del concejo abierto corresponde al Estado en el ejercicio de su competencia sobre las bases del régimen local, contenida en el art. 149.1.18 CE “puesto que el “régimen local” se incardina, como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, en el “régimen jurídico de las Administraciones públicas” (por todas, SSTC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1)” (STC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3).

El alcance que deba darse al concepto de “bases de régimen local” y la extensión de la competencia estatal al respecto han sido perfilados por nuestra doctrina. Así, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1, vino a establecer que, al hablar de “régimen local” nos referimos al “régimen jurídico de las administraciones locales”, siendo esta una materia con perfiles propios que otorga al legislador estatal la potestad para fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando

cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales –SSTC 25/1983, FJ 4; 76/1983, FJ 38; 99/1987, FJ 2 b–”, siempre recordando, dice la indicada STC 214/1989, que, “en materia de régimen local, el concepto de la misma viene modulado por la garantía constitucional de la autonomía local (art. 140 de la Constitución)”.

Asimismo, hemos recordado en la más reciente STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4, que “las competencias autonómicas en materia de régimen local tienen que serlo de desarrollo de las bases estatales que, tal y como se puede colegir de la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas”, señalando, a continuación en el fundamento jurídico 5 con cita de otros pronunciamientos anteriores (SSTC 159/2001, de 5 de julio FJ 4; 52/2004, de 13 de abril, FJ 9; y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4) que “el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. Corresponde al legislador estatal, con carácter general, fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 240/2006, 20 de julio, FJ 8). En consecuencia, el Estado debe regular, en el ámbito del art. 149.1.18 CE, los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LBRL”.

Dentro, pues, de esa definición del “modelo municipal”, resulta indudable que la “regulación de los órganos de gobierno municipal forma parte de la competencia básica del Estado para el desarrollo directo de los arts. 137 y 140 CE. En la medida en que el gobierno municipal se encomienda a diferentes órganos con muy distinta composición, la distribución entre ellos de las atribuciones municipales constituye un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal (STC 33/1993, 1 de febrero, FJ 3) y, por tanto, del modelo de

autonomía municipal común por el que ha optado el legislador estatal” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

Así, habiendo quedado definido el concejo abierto como una forma de gobierno municipal, correspondiendo al Estado la fijación de los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas, la conclusión subsiguiente es que la regulación común a todo el Estado de esta forma de gobierno forma parte de la competencia básica, en los términos que vienen de ser expuestos. A las comunidades autónomas corresponderá, por tanto, la competencia para legislar libremente el desarrollo de la normativa estatal, dentro del respeto a las condiciones básicas establecida por esta.

Establecido lo anterior, una lectura sistemática de los arts. 71.5 y 82.2 EAAr permite concluir que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias de desarrollo normativo del régimen de concejo abierto. La cuestión problemática que plantean las representaciones del Gobierno y de las Cortes de Aragón es la posibilidad de considerar que esa competencia no lo es de desarrollo de la legislación básica, sino normativa plena y exclusiva, en virtud de la mención expresa que se realiza en el art. 82.2 EAAr, sin tener en cuenta que el mencionado precepto dispone que la potestad legislativa que el Estatuto de Aragón atribuye a su Parlamento es el que se refiere a “los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto”, esto es a las exigencias de “aplicación” y desarrollo de la normativa básica; tal afirmación se cohonesto con la mención, también contenida en el Estatuto, de la necesaria sujeción a lo dispuesto en el art. 140 y 149.1 CE, a la hora de desarrollar las competencias propias en materia de régimen local. Es decir, la tesis sostenida por las representaciones de ambas instituciones autonómicas no se corresponde con los preceptos estatutarios en los que pretenden ampararse.

A mayor abundamiento, hay que destacar que la interpretación que sostienen las instituciones autonómicas aragonesas en torno a la expresión “competencia exclusiva” en materia de régimen local que se contiene en su Estatuto de Autonomía no es un cuestión novedosa que haya sido planteada por vez primera, pues una problemática semejante ya se suscitó en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, y este Tribunal, en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 36 y 100, fijó la regla de que las previsiones estatutarias en materia de régimen local deben respetar en todo caso la competencia básica que corresponde al Estado, en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE.

En concreto, el fundamento jurídico 36 declaró:

“En modo alguno cuestionan los recurrentes que las comunidades autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de ‘régimen local’, expresión esta que hemos identificado con el ‘régimen jurídico de las Administraciones Locales’ (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ engloba a las Administraciones locales (ibidem). Así pues, sin una mayor argumentación y concreción impugnatoria por parte de los Diputados recurrentes, no puede estimarse que en su conjunto el capítulo VI transgreda la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE, ni que impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia.”

Y, por su parte, el fundamento jurídico 100 vino a concluir con la afirmación de que “el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE”.

Tal conclusión supone que la interiorización estatutaria de la materia de régimen local, y en este caso podríamos trasladar el razonamiento a la submateria de la regulación del concejo abierto, no puede hacerse en detrimento de la competencia estatal sobre las bases, de modo que la relación entre las normas estatutarias en materia de régimen local y las bases estatales contenidas, fundamental aunque no exclusivamente, en la Ley reguladora de bases de régimen local, se basa en la consideración de que las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso la reserva a favor del Estado contenida en el art. 149.1.18 CE.

Por tanto, es preciso descartar el argumento de las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento autonómicos, de que el art. 82.2 EAAr dé cobertura completa a la Ley 2/2009, eximiéndola de la

necesaria sujeción a la normativa básica estatal. El art. 82.2 EAAr es preciso interpretarlo a la luz de lo dispuesto en el art. 71 del propio Estatuto de Autonomía de Aragón, y de conformidad con la doctrina de este Tribunal ahora citada. Compete a las comunidades autónomas, en este caso a la de Aragón, el desarrollo de las bases estatales en materia de régimen local y, dentro del mismo, de la del concejo abierto, debiendo respetar los límites dispuestos en dichas bases, sin que en ningún caso disponga aquella de competencia normativa plena y exclusiva.

4. Una vez descartado que la regulación del concejo abierto corresponda en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón, nos corresponde determinar si la regulación del concejo abierto contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, así como en el art. 54 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprobó el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, citados por el Abogado del Estado como referentes competenciales de la normativa estatal básica, exceden los límites que constitucionalmente se imponen a esta normativa básica o se ajustan a los mismos, en cuyo caso la eventual contradicción entre los preceptos de la norma autonómica recurrida y los de la normativa básica obligaría a la declaración de inconstitucionalidad de aquellos. Se trata, en definitiva, de determinar si la regulación del concejo abierto contenida en la Ley reguladora de las bases de régimen local y en la norma reglamentaria citada es toda ella básica o si hay aspectos, como el número de tenientes de alcalde que se recoge en el art. 8 o el procedimiento de acceso a esta forma de gobierno municipal previsto en el art. 16.2, ambos de la Ley autonómica, que pueden quedar a disposición del legislador autonómico en uso de la habilitación estatutaria.

Como hemos reiterado en controversias similares a la presente, para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario que concurran dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, SSTC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2, y 171/2014, de 23 de octubre, FJ 5).

Cabe recordar que es doctrina consolidada de este Tribunal la referida al hecho de que el “Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad

Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 ‘la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las comunidades autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal’ (fundamento jurídico 5)” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Además, por lo que hace de referencia específica a los límites de la legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, hemos dicho también que “el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 C.E., el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar ‘a los administrados un tratamiento común ante ellas’ y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las comunidades autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Finalmente, se puede deducir de la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, que las bases estatales en materia de régimen local tienen dos come-

tidos, por un lado “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución” y, por otro, “concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4).

En síntesis, tal y como resumíamos en la STC 161/2013, de 26 de septiembre (con cita de las precedentes SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3) los postulados básicos de nuestra doctrina sobre esta problemática competencial son los que siguen: “(i) en virtud del art. 149.1.18 CE corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales; (ii) las bases estatales ‘tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas’; y (iii) las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva” (FJ 3).

5. Dentro del marco jurisprudencial descrito y por lo que hace al art. 29 LBRL, no cabe ninguna duda de su carácter de norma básica, en primer lugar porque la disposición adicional primera apartado 1 LBRL le atribuye, en relación con la Comunidad Autónoma de Aragón, el carácter de norma básica, al disponer que “las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos estatutos, por las comunidades autónomas de... Aragón... se ejercerán, según los casos, en el marco de lo establecido en el artículo 13 y en el Título IV de esta Ley, así como, si procediere, en los términos y con el alcance previstos en los artículos.... 29... de la misma”. Además, en segundo término, hay que tener en cuenta que corresponde al Estado la regulación de los elementos que componen la estructura municipal –territorio, población y organización– para de ese modo configurar un modelo común, dejando en todo caso a las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias de desarrollo, la aprobación de normas específicas de aplicación que tengan en cuenta sus propias peculiaridades relacionadas con dichos elementos estructurales.

Precisamente, a este objetivo responde el art. 29 LBRL, que establece un marco general básico común sobre este particular sistema de gobierno municipal que es el concejo abierto. Se configura un régimen jurídico de adopción de esta modalidad organizativa municipal caracterizado por la regla general de la voluntariedad unida a la tradición, de una parte, y por la posibilidad de su adopción cuando concurren otras circunstancias o factores que lo hagan aconsejable, de otra; igualmente, el precepto tutela un sistema en que se hace depender siempre de la iniciativa de los vecinos el acogimiento del sistema, nunca de las instituciones de gobierno; y, por último se articulan unas normas generales de funcionamiento y de adaptación o mantenimiento de dicho régimen, aspectos todos que no sobrepasan los límites de lo que han de reputarse como normas básicas, generales y comunes a todo el territorio del Estado.

El Abogado del Estado invoca también el art. 54.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROFEL), como norma básica para que sirva de contraste con el art. 8 de la Ley 9/2009, que permite el nombramiento por parte del alcalde del concejo abierto de hasta un máximo de cuatro tenientes de alcalde en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, frente a la cifra máxima de tres tenientes de alcalde que prevé la norma reglamentaria del Estado.

Al objeto de determinar si la norma reglamentaria estatal cumple las exigencias de nuestra doctrina sobre la naturaleza de norma básica, hay que partir de la consideración de que este Tribunal ha exigido que, salvo en supuestos excepcionales, la normativa básica “venga incluida en la Ley votada en Cortes que designe su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad” (SSTC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6). La dimensión formal de lo básico se traduce de este modo en la preferencia por la ley formal, pues solo a través de este instrumento normativo se alcanzará una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y autonómicas.

Así, este Tribunal ha considerado excepcional la posibilidad de que el Gobierno de la Nación haga uso de su potestad reglamentaria para dictar normativa básica, pues tal opción únicamente ha sido validada por nuestra jurisprudencia en aquellos supuestos “que sean ‘complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal

sobre las bases' y siempre que la norma reglamentaria en cuestión muestre 'por su identificación expresa o por su estructura' tal carácter básico, en atención a la exigencia de seguridad jurídica antes mencionada" (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

En este punto habremos de tener en cuenta lo afirmado por nuestra doctrina en relación con la organización de los entes locales; más concretamente, de acuerdo con la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6, hemos declarado que "en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140".

Igualmente, nos referimos en aquella ocasión al fundamento competencial de la habilitación que hacía la propia disposición final primera LBRL al Gobierno para que, en uso de su potestad reglamentaria, actualizase determinadas normas reglamentarias entre las que se encontraba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Entonces, consideramos que no conllevaba ninguna lesión de las competencias de la Comunidad Autónoma la mera habilitación legal al Gobierno "para que pueda dictarse esa normativa legal o de conjunto", pues serían "las normas autonómicas que, ajustándose a las bases estatales, vayan dictándose, las que, en todo caso, desplazarán en su aplicabilidad directa o eficacia territorial a esas otras normas estatales no básicas dictadas al amparo de la Disposición final primera de la LBRL" [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 30], y que entonces, con una concepción distinta de la cláusula de supletoriedad (art. 149.1.3 CE), consideramos fundamentadas en esta. Es decir, la propia STC 214/1989, de 21 de diciembre, caracterizaba como no básicas, pero supletorias, a las normas estatales dictadas al amparo de la disposición final primera LBRL, entre las cuales se encontraba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Recordado lo anterior, debemos afirmar, en consecuencia, que el reconocimiento a tres niveles territoriales distintos de la competencia para regular la organización municipal, basado en el reconocimiento de la autonomía municipal contenida en el art. 140 CE excluye toda posibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado para el dictado de normas básicas sobre esta materia, pues, de la propia naturaleza y características concretas del sistema de fuentes que rige la organiza-

ción municipal, se infiere la exigencia en todo caso de habilitación legal para la regulación de las bases de aquella. Así como el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las comunidades autónomas en el desarrollo de las mencionadas normas básicas.

En consecuencia, debe desestimarse la tesis del Abogado del Estado acerca de que la norma reglamentaria contenida en el art. 54.2 ROFEL tenga el carácter de norma básica.

6. Una vez hemos excluido el carácter básico del art. 54.2 ROFEL, no es necesario examinar ya la adecuación del art. 8 de la Ley 9/2009, referido a los tenientes de alcalde en el régimen de concejo abierto, a aquel precepto.

En ausencia de normativa básica estatal sobre la concreta materia, la Comunidad Autónoma de Aragón es competente para regular la organización de los entes locales teniendo como límite el respeto a la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios. En este caso, el precepto de la Ley autonómica no excede de tal límite, pues la previsión autonómica no excluye la capacidad decisoria municipal, ya que permite a los entes municipales constituidos en régimen de Concejo abierto disponer de un margen flexible para establecer un número aún menor de tenientes de alcalde al que dispone el art. 8 de la Ley 9/2009, siempre y cuando lo consideren oportuno y ajustado a las necesidades y características propias de cada uno de ellos.

Por lo razonado debemos desestimar la impugnación del art. 8 de la Ley 9/2009.

Por el contrario, en el caso del art. 16.2 de la Ley 9/2009, este Tribunal debe analizar su adecuación o no a la normativa que hemos definido como formal y materialmente básica.

Al precepto en su conjunto le precede la rúbrica “autorización de funcionamiento en régimen de Concejo abierto” y el apartado 2, únicamente impugnado por el Abogado del Estado, tiene el siguiente contenido: “el procedimiento para la aplicación del régimen de Concejo abierto se iniciará mediante acuerdo provisional del Pleno del Ayuntamiento o Junta Vecinal adoptado por mayoría absoluta, acompañado de una memoria justificativa en la que se acrediten las ventajas derivadas de la aplicación del régimen de Concejo abierto”.

Según la Abogacía del Estado la dicción literal de este precepto contradice lo dispuesto en el art. 29.2 LBRL en tres puntos: en primer lugar prescinde de la petición de la mayoría de los vecinos; en segundo término sitúa al ayuntamiento o junta vecinal como promotores únicos del procedimiento rebajando además la mayoría cualificada exigible para

iniciar dicho procedimiento de dos tercios a mayoría absoluta; y en tercer lugar el apartado 4 del art. 16 prevé una aprobación final por parte del Gobierno de Aragón, mientras que la Ley reguladora de las bases de régimen local limita la intervención de la Comunidad Autónoma a un simple “acto de aprobación”, entendido como un mero control de legalidad de los trámites procedimentales y no como un control de oportunidad, que aparece claramente expresado en el inciso final del art. 16.1 de la Ley aragonesa, cuando establece que el Gobierno de Aragón resolverá en sentido favorable cuando se acrediten las ventajas que aconsejen su aplicación.

Por lo que hace a la tercera contradicción, contenida en la argumentación del escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, este Tribunal no entrará en ella. La razón es que ni el art. 16.4 de la Ley aragonesa 9/2009 ha sido impugnado formalmente en el recurso, más allá de aparecer como argumentación complementaria de la impugnación del apartado 2 del art. 16, ni tampoco, y lo que es más importante, aparece contenido en el acuerdo del Consejo de Ministros que solicita del Presidente del Gobierno que promueva el recurso de inconstitucionalidad que da lugar al presente procedimiento. Por tanto el art. 16.4 de la Ley 9/2009 no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, hemos de estar de acuerdo con el resto de alegaciones del Abogado del Estado porque, efectivamente, el procedimiento de autorización de funcionamiento en régimen de concejo abierto que prevé el art. 16.2 de la Ley autonómica para los municipios que deseen adoptarlo, aun cuando no les sea aplicable por razón de su población ni de su tradición histórica, no respeta las líneas mínimas del procedimiento descrito, para idénticos supuestos en la ley básica estatal. Esas disposiciones básicas pretenden garantizar la intervención de los vecinos en el procedimiento y la existencia de una amplia opinión favorable al acceso a esta forma de gobierno local dentro del ayuntamiento o la junta vecinal. La previsión autonómica no garantiza la iniciativa vecinal en la toma de esta decisión y, además, rebaja la mayoría requerida para adoptarla en el pleno del ayuntamiento o la junta vecinal, lo que reduce el nivel de consenso en la adopción de una decisión en la que una amplia aceptación, manifestada en la exigencia de una mayoría particularmente cualificada, es considerada como imprescindible por la normativa básica.

Por ello el art. 16.2 de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón resulta contrario a lo previsto en la norma básica, contenida en el art. 29.2 LBRL, procediendo declararlo inconstitucional y nulo.

Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2014, de 25 de septiembre, sobre incompatibilidad parlamentaria en el Parlamento andaluz de los alcaldes, presidentes de las diputaciones provinciales y presidentes de las mancomunidades de municipios.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad del presidente del Gobierno al artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los expresidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2, letra c), de la Ley electoral de Andalucía, introduciendo la incompatibilidad parlamentaria en el Parlamento andaluz de los alcaldes, presidentes de las diputaciones provinciales y presidentes de las mancomunidades de municipios.

Extracto de doctrina

(...)

Para una mejor intelección del objeto del recurso y, posteriormente, una más adecuada precisión y contestación de las alegaciones contenidas en los distintos escritos de las partes es preciso esbozar las líneas maestras de la institución jurídica a la que se refiere la impugnación, con las concretas referencias al ordenamiento jurídico andaluz que resulten pertinentes, y recordar la doctrina de este Tribunal en la materia que, ya se avanza, no es hasta la fecha especialmente prolija.

a) El cuadro de causas de incompatibilidad parlamentaria legalmente establecido impide a los representantes políticos que les sea de aplicación el desempeño simultáneo con el mandato parlamentario de los cargos, actividades o situaciones, ya sean públicas o privadas, declaradas incompatibles por la norma, si se trata de incompatibilidades funcionales, o la percepción simultánea de distintas retribuciones si la incompatibilidad es salarial pero no funcional, en los casos en los que la acumulación de funciones con el mandato parlamentario sí se encuentre permitida por la norma jurídica. La determinación de las incompatibilidades le corresponde al legislador electoral, por previsión expresa de la Constitución, en el ámbito estatal (art. 70.1 CE), o del correspondiente

Estatuto de Autonomía, en el caso de las comunidades autónomas, más específicamente, en lo que a este recurso atañe, en el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAAnd), sin perjuicio de que en el ámbito estatal –no así en el autonómico– la Constitución haya previsto inicialmente una serie de supuestos de incompatibilidad (arts. 67.1 y 70.1 CE) que pueden ser ulteriormente ampliados por el legislador electoral (STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 3). Ha de recordarse igualmente que, en la conformación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias, la concreción de los distintos supuestos corresponde al legislador electoral, como ya quedó expuesto, mientras que la articulación del procedimiento y órganos parlamentarios encargados de verificar que los representantes políticos no se encuentren incurso en este tipo de tachas y, en caso contrario, declararlos incompatibles se contiene habitualmente en el correspondiente reglamento parlamentario; más concretamente, para el caso andaluz, en los artículos 16 y 17 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, en conexión con el artículo 7 de la Ley 1/1986, aprobado aquel por resolución de 29 de septiembre de 2005 (“BOJA” núm. 198, del 10 de octubre de 2005). No obstante la determinación de los supuestos de incompatibilidad en las leyes electorales, esta institución despliega sus efectos una vez concluido el proceso electoral, cuando el electo, para adquirir la plena condición parlamentaria, ha de cumplir una serie de requisitos entre los que se encuentra el trámite previsto para comprobar que no incurre en incompatibilidad, y que ha de sustanciarse ante la correspondiente Cámara parlamentaria, tanto en el momento inicial de acceso al cargo representativo como, de forma sobrevenida, si a lo largo de la vigencia del mandato parlamentario, la situación del representante sufriera alguna alteración a estos efectos.

En cuanto a las concretas causas de incompatibilidad, interesa destacar que, en nuestro ordenamiento jurídico, todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, pero no a la inversa o, en términos de este Tribunal “nuestro sistema es el de la concurrencia de supuestos de inelegibilidad, que impiden el convertirse, en quien concurrán, en sujeto pasivo de la relación electoral, y de supuestos de incompatibilidad, en los que se transforman las de inelegibilidad que dice el art. 4, 5 y 6, operando, en su caso, impidiendo el acceso al cargo o el cese en el mismo, de modo que aquellos, proclamados y aún elegidos, que han quedado posteriormente afectados por tales causas, incurren en incompatibilidad. La causa sobrevenida opera así como supuesto de incompatibilidad, generadora, no de la invalidez de la elección, sino de

impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño” (STC 45/1983, de 25 de mayo, FJ 5). De esta forma, los supuestos de inelegibilidad se transforman en causas de incompatibilidad por expresa previsión del legislador si, aun no concurriendo la tacha cuando el representante concurrió a las elecciones como candidato, una vez electo y, mientras ostente la condición de parlamentario, pretendiera acceder a algunos de los cargos calificados como inelegibles que, en ese momento, se transformarían en causas de incompatibilidad. Así sucede en el ordenamiento jurídico andaluz, por expresa previsión del artículo 6.1 de la Ley 1/1986, con las causas de inelegibilidad previstas en el artículo 4, apartados 2 a 4, de la misma Ley y con los supuestos previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante, LOREG), que resultan de aplicación en las comunidades autónomas a tenor de lo prevenido por la disposición adicional primera, apartado segundo, de la misma norma. Pero además, el legislador electoral andaluz (como sucede en la legislación estatal y, en general, en la del resto de las comunidades autónomas) ha conformado determinados supuestos estrictamente como causas de incompatibilidad (artículo 6 de la Ley 1/1986), que no impiden a quienes ostenten los cargos allí previstos concurrir como candidatos al proceso electoral pero que sí despliegan su eficacia en el momento en el que se pretende, una vez electo, adquirir la condición de parlamentario y durante toda la vigencia del propio mandato representativo.

A esta última categoría, a la que podría denominarse como incompatibilidades en sentido estricto, pertenecen los supuestos controvertidos y que, por lo tanto, no impiden la concurrencia al proceso electoral como candidato, pero sí el desempeño simultáneo del mandato en el Parlamento de Andalucía con los cargos de ámbito local previstos en el precepto impugnado.

b) Una vez expuestos los aspectos más relevantes del régimen de las incompatibilidades parlamentarias, con especial indicación de las particularidades aplicables al Parlamento de Andalucía, procede ahora indicar la doctrina de este Tribunal en la materia.

Un primer grupo de resoluciones atendió a la finalidad de determinar si la norma impugnada era materialmente idónea para regular las incompatibilidades parlamentarias. Así, en la STC 72/1984, de 14 de junio, al resolver el recurso previo de inconstitucionalidad presentado por distintos Senadores contra el Proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores, el Tribunal mantuvo que, en el momento inicial de desarrollo del art. 70.1 CE –en el que aún no se había dictado la

Ley electoral, en los términos que recoge el art. 81.1 CE–, el legislador no podía establecer las incompatibilidades parlamentarias en una Ley Orgánica ad hoc que, materialmente, no pudiera ser reconocible por su contenido como ley electoral, sin perjuicio de que ulteriormente, una vez aprobada la Ley Orgánica reguladora del régimen electoral general (en la que habría de contenerse la regulación de las incompatibilidades parlamentarias, según dispone el art. 70.1 CE), la misma pudiera modificarse parcialmente en lo atinente al régimen jurídico de las incompatibilidades.

Más adelante, se abordaron distintas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra varias normas relativas al régimen de la función pública, en las que se disponía la situación administrativa a la que debían pasar los funcionarios y empleados públicos en el caso de que resultarían electos como diputados o senadores. En lo que ahora concierne, el motivo de impugnación se sustentaba en que las disposiciones controvertidas, al establecer una situación administrativa de excedencia especial primero y de servicios especiales después, con la consecuencia de que no era posible simultanear la condición parlamentaria con el empleo público, introducían una incompatibilidad entre la condición de diputado o senador con la de funcionario o empleado público, en un momento en el que aún no se había aprobado la Ley Orgánica del régimen electoral general y tales condiciones públicas no se habían declarado incompatibles, ni por la Constitución ni por la legislación electoral entonces aplicable (singularmente el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales). El Tribunal entendió, sin embargo, que la regulación de la situación administrativa a la que accedían los funcionarios que hubieran adquirido la condición parlamentaria no suponía incurrir en supuesto de incompatibilidad, pues su establecimiento está reservado al legislador electoral, y que la aplicación de la norma sobre función pública, o bien quedaba a la espera de que se articulara la incompatibilidad parlamentaria o bien (las previsiones variaban en ambas normas controvertidas) quedaba expedita la compatibilidad funcional aunque no la retributiva (SSTC 19/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 a 4; y 150/1992, de 19 de octubre, FJ 2).

Más recientemente, y con la prudencia con la que han de acogerse los pronunciamientos obiter dicta, pues estos no han recaído sobre el objeto del recurso que se enjuiciaba, este Tribunal ha llamado la atención sobre los efectos que podría tener la aplicación de una modificación del régimen de incompatibilidades parlamentarias durante la vigencia del mandato representativo en curso, por cuanto, si no se pospusiera

su entrada en vigor al resultado del proceso electoral posterior a la aprobación de la norma, pudiera considerarse, en función del concreto contenido de la norma, una eventual perturbación para la conservación del cargo representativo a los efectos del art. 23.2 CE; así, el Tribunal manifestaba que: “la reforma tampoco afecta al régimen de incompatibilidades, que sigue rigiéndose por la misma normativa vigente antes de la entrada en vigor de los preceptos impugnados, sin que del recurso de inconstitucionalidad se desprenda ningún dato que revele que la entrada en vigor de la reforma reglamentaria el 1 de enero de 2013 haya supuesto, de facto, y en aplicación del régimen de incompatibilidades vigente, un problema para el buen funcionamiento de la Cámara o haya impedido, de forma concreta y objetiva, que uno o varios Diputados ejerzan los derechos y las facultades propias del cargo para el que fueron elegidos, habiéndose alterado su régimen de dedicación” [STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 9, letra d)].

Con una perspectiva más competencial se han examinado normas estatales y autonómicas a las que se reprochaba el establecimiento de incompatibilidades parlamentarias en ámbitos ajenos al de las correspondientes competencias. La Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi, fue impugnada por el Estado al entender que el establecimiento de causas de incompatibilidad para dichos representantes por parte del legislador autonómico infringía la reserva de Ley Orgánica a la que obliga el desarrollo del art. 70.1 CE. El Tribunal, sin embargo, consideró conforme a la Constitución la regulación autonómica dada la peculiar posición de los Senadores de designación autonómica (art. 69.5 CE), que “quedan parcialmente sometidos, para las condiciones y modalidades de su designación, al ordenamiento jurídico estatutario” y que la intervención de dicho legislador no podía descartarse siempre que no supusiera alteración del régimen de incompatibilidades previsto en la norma estatal [STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1, letra e)]. Por su parte, la Comunidad Autónoma vasca impugnó el artículo 211.2 d) LOREG, en cuanto había introducido la incompatibilidad entre la condición de miembro del Parlamento Europeo y de parlamentario autonómico, al considerar que la normativa comunitaria aplicable sí permite el doble mandato (específicamente el artículo 5 del Acta electoral europea). El Tribunal, después de limitar el objeto de la demanda al contraste de la norma legal española y la comunitaria, sin que pudiera derivarse lesión alguna de los preceptos constitucionales alegados, eludió pronunciarse sobre el fondo (la compatibilidad de ambos mandatos) al considerar que

“la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que solo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria” (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5).

Por último, y, desde una perspectiva de la tutela de los derechos reconocidos en el art. 23.2 CE, el Tribunal (nuevamente obiter dictum) ha señalado los efectos que tendría la declaración de una situación de incompatibilidad sin seguir el iter procedimental previsto para ello; así: “la existencia de una hipotética situación de incompatibilidad, con arreglo a tales preceptos, no puede ser efectuada unilateralmente por la Presidencia de la Asamblea, haya oído o no a la Mesa y a la Junta de Portavoces. Esta tarea queda reservada a una Comisión parlamentaria, que en la Asamblea Cantabria es la del Estatuto del Diputado; la cual, además, queda relegada a unas atribuciones de mera propuesta, pues el Reglamento de la Asamblea de Cantabria reserva al Pleno la declaración final de incompatibilidad, que constituye al afectado en la obligación de optar o de renunciar al escaño, por lo que, aun si los preceptos legales en vigor hubieran configurado a la pena de suspensión de cargo público como una causa de incompatibilidad generadora del cese del Diputado, y no de su mera suspensión, el acto impugnado hubiera sido nulo por prescindir de los trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido para declarar este tipo de incompatibilidades” (STC 7/1992, de 16 de enero, FJ 3).

Una vez expuestas estas consideraciones iniciales, procede ahora abordar la resolución del presente recurso.

3. En síntesis, el recurrente considera que el precepto impugnado priva del derecho de sufragio pasivo a los cargos incluidos en el mismo, con infracción del artículo 14, en relación con los artículos 23.2 y 9.3, todos ellos de la Constitución española.

Ha de advertirse, frente a lo alegado por el recurrente, que en la disposición controvertida no está en juego el derecho de sufragio pasivo de los cargos incluidos en la misma. El derecho de sufragio pasivo guarda íntima conexión con la inelegibilidad; es más esta sí que guarda relación con el derecho electoral y, por ende, con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pero la incompatibilidad, sustancialmente, no guarda relación con el Derecho electoral, sino más bien con el Derecho parlamentario, por cuanto afecta a la propia organización interna del órgano parlamentario. A mayor abundamiento, como ha quedado reflejado en el fundamento anterior, la incompatibilidad parlamentaria no tiene pro-

piamente reflejo en el proceso electoral, sino más bien en la adquisición plena de la condición parlamentaria –y conservación, en su caso, de la misma– una vez que el candidato haya resultado electo, incardinándose por lo tanto en el ámbito de las relaciones jurídico parlamentarias, todo ello sin perjuicio de que por imperativo constitucional (o estatutario en este caso) la regulación sustantiva de las incompatibilidades se contenga en la norma electoral. El art. 23.2 CE, bajo cuyo amparo encuentran tutela las distintas manifestaciones del ius ad officium y del ius in officium de los representantes políticos, según han quedado delimitadas por la doctrina de este Tribunal, tiene un alcance que excede –dejando de un lado la parte concerniente a las funciones públicas, que no hace al caso– del derecho de sufragio pasivo.

4. Descartada, pues, la inicial referencia del recurrente al derecho de sufragio pasivo, procede ahora examinar las quejas relativas a la lesión de la igualdad, en primer lugar, y, a continuación, las relativas a la arbitrariedad, que constituyen el núcleo de la impugnación constitucional del recurrente.

A tal efecto, han de hacerse las siguientes consideraciones:

En primer lugar, en lo que se refiere a la eventual vulneración de la igualdad en la determinación de la causa de incompatibilidad que se atribuye por el recurrente al legislador andaluz, ya se adelanta que no puede ser acogida en los términos en los que aparece formulada por el recurrente.

Como ya quedó expuesto anteriormente, el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía remite al legislador electoral para el establecimiento de las causas de incompatibilidad parlamentarias, que ha de ponerse en conexión con la competencia de dicha Comunidad Autónoma para dictar las normas y procedimientos electorales relativos a la constitución de las instituciones de autogobierno de la misma (art. 46 EAAnd). La remisión es absolutamente incondicionada pues, de la lectura de la norma institucional de la Comunidad Autónoma, se advierten dos extremos relevantes: el primero, que a diferencia de lo que sucede en la Constitución, no se establece un elenco mínimo de incompatibilidades susceptible de ser ampliado por legislador y que, por lo mismo y por la especial relación que existe entre la norma estatutaria y la Ley autonómica, no podría ser desconocido por aquel en la labor de concreción realizada en la Ley electoral.

En segundo término, porque tampoco existe en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, de contrario, el establecimiento de una compatibilidad prescrita por la norma, como ha sucedido en otras comunidades autó-

nomas (así, el artículo 11.4, inciso final, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispuso, en su redacción inicial dada por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, que “[e]n cualquier caso, la condición de Procurador será compatible con la de Diputado provincial y con la de Concejal”; no así, por cierto, con la presidencia de las citadas corporaciones locales), con la excepción, acaso, del Presidente de la Junta de Andalucía que ha de ser elegido por y de entre los miembros del Parlamento (art. 118.1 EAAnd) y cesa, entre otras causas, si pierde la condición de parlamentario [artículo 12.1, letra g), de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de que el artículo 16 de la misma norma recoge expresamente la compatibilidad entre ambas funciones]; compatibilidad esta última, en fin, habitual en la forma de gobierno parlamentaria y que encuentra pleno encaje en el marco de relaciones fiduciarias que existe entre el Legislativo y el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma y que se singulariza, entre otros, en los instrumentos de otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria.

A la luz de estas normas habilitadoras, es claro que el legislador andaluz dispone de una amplia discrecionalidad para establecer su propio sistema de incompatibilidades parlamentarias, pues no es ocioso recordar que, así como las causas de inelegibilidad establecidas en el art. 6 LOREG rigen para los procesos electorales autonómicos, en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado segundo, de esta norma, no sucede lo mismo con el sistema de incompatibilidades parlamentarias, cuyo establecimiento sí corresponde, en exclusiva, al legislador de cada Comunidad Autónoma de acuerdo, en su caso, con las previsiones que se contengan en el Estatuto de Autonomía respectivo. En este sentido, cumple destacar que dicho sistema, en el ámbito de las comunidades autónomas, ha ido variando en función de que en las mismas se haya ido adoptando un sistema de retribuciones parlamentarias entendidas como asignaciones, pudiendo indicarse de forma muy genérica y a los efectos que aquí importan que, en aquellas comunidades en las que los representantes únicamente perciben dietas o indemnizaciones, el sistema de incompatibilidades es más laxo que en aquellas otras que han optado por un sistema de retribuciones. A esta última categoría pertenece la Comunidad andaluza que ha previsto un sistema de retribuciones fijas y periódicas (artículo 8.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía) y, en consecuencia, ha establecido un régimen de incompatibilidades exhaustivo, semejante al previsto en la Ley Orgánica del régimen electoral general para los Diputados y Senadores,

y en el que ha de destacarse la prescripción contenida en el art. 6.3 de la Ley 1/1986, según la cual: “El mandato de los Diputados del Parlamento de Andalucía se ejercerá en régimen de dedicación absoluta, y será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma. El régimen de dedicación absoluta y de incompatibilidades previsto en esta Ley será aplicable sin que en ningún caso se pueda optar por percepciones o remuneraciones correspondientes a puestos o cargos incompatibles”; prescripción que se complementa con las contenidas a continuación en los apartados cuarto (actividades públicas) y quinto (actividades privadas) del precepto.

Así las cosas, cuando el eje central de la impugnación de la constitucionalidad del artículo 6.2 c) de la Ley electoral andaluza se localiza en la eventual vulneración del principio de igualdad en la ley, tal planteamiento exige del recurrente la carga de tener que aportar un término válido de comparación con el que poder establecer ese juicio de igualdad de carácter relacional que justifique el trato discriminatorio que se denuncia. En los términos de este recurso, es necesario, en definitiva, que se haya hecho referencia a la posible existencia de cargos públicos compatibles con el de parlamentario andaluz en contraposición al de los que incurran en la causa de incompatibilidad que aquel precepto establece, de tal manera que quede patente la existencia de una discriminación inadmisibles en términos constitucionales.

En efecto, como reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, la STC 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 3) ha venido declarando en relación con el principio de igualdad ante la Ley, “la vulneración del derecho a la igualdad supone la existencia en la propia Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta disparidad de tratamiento, sin embargo, solo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional”. Además, como también ha venido sosteniendo de modo uniforme este Tribunal, “el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional”; igualmente, “el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino solo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con

“criterios o juicios de valor generalmente aceptados”; y, por último, que “para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos”.

5. Pues bien, a la luz de la doctrina constitucional expuesta, ha de señalarse que, desde luego, no pueden reputarse como términos válidos de comparación para establecer el juicio de igualdad los que se contienen en el recurso. Y no son adecuados formalmente por erróneos, como sucede con la apelación que se realiza en favor de la elegibilidad de determinados miembros del Gobierno de la Nación, cuando de lo que trata la reforma es de la modificación del sistema de las incompatibilidades parlamentarias en el Legislativo andaluz y no de las causas de inelegibilidad, que afectan a quienes deseen concurrir como candidatos en las elecciones autonómicas al Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. Error que no necesita de mayor precisión por cuanto, como ya quedó indicado en el fundamento anterior, inelegibilidad e incompatibilidad despliegan sus efectos en momentos distintos.

Pero tampoco son adecuados materialmente, pues el resto de los cargos citados como términos de contraste no son comparables a los que el precepto controvertido declara incompatibles. En el caso de los miembros del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, puesto que la compatibilidad entre ambas funciones es habitual, como acaba de referirse, en los sistemas con forma de gobierno parlamentaria que se definen por las relaciones de confianza entre el Legislativo y el Ejecutivo. En el ámbito local, puesto que claramente, los presidentes de los entes locales declarados incompatibles tienen una posición institucional y funcional distinta a la de los concejales y otros cargos de las juntas de gobierno con quien se pretende compararlos, entre otras razones porque el nivel de responsabilidad y de dedicación que aquellos han de asumir al frente de sus respectivos cargos dentro de la Administración local es distinto del que hayan de prestar los que formen parte de aquellas corporaciones como meros miembros de las mismas. Si lo que se pretende, como así lo destaca la exposición de motivos de la Ley, es que los parlamentarios desempeñen sus funciones con “transparencia” y “plena dedicación”, la causa de incompatibilidad prevista en el precepto impugnado resulta justificada y proporcionada.

6. Descartada la lesión del artículo 14 en relación con el 23.2 CE, en los términos denunciados en el recurso, queda por examinar si el precepto impugnado incurre en arbitrariedad contraviniendo la proscripción que en tal sentido aparece contenida en el art. 9.3 CE.

Pues bien, en lo que respecta a la interdicción de la arbitrariedad ha de traerse a colación y recordar el cuidado con que aborda este Tribunal el examen de la compatibilidad entre la norma eventualmente impugnada y el art. 9.3 CE, cuando están en cuestión asuntos que afectan a las opciones políticas del legislador. Y desde luego, el establecimiento de un determinado sistema de incompatibilidades que responda a criterios de exclusividad en el desempeño de la función parlamentaria, a una mayor transparencia de la labor de los representantes restringiendo las actividades que puedan realizar y sometiéndolas en su caso a autorización, lo es. En los propios términos de este Tribunal, “el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas. En este sentido, el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos tan generales e indeterminados como es el de la interdicción de la arbitrariedad, puesto que el pluralismo político y la libertad de configuración del legislador también son bienes constitucionales que debemos proteger” (STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12).

Así, al examinar la Ley impugnada desde este punto de vista, “el análisis se ha de centrar en determinar, por un lado, si quien invoca la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad lo razona en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley recurrida; y, por otro, y ya desde el punto de vista material, en que la arbitrariedad denunciada sea el resultado, bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada. No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales” (STC 19/2011, FJ 12 y resoluciones allí recogidas). Con estos presupuestos, la reforma de la causa de incompatibilidad parlamentaria objeto del recurso, no es que no carezca de justificación por parte del propio legislador, sino que, como explica el Letrado del

Parlamento de Andalucía en su escrito de alegaciones, trae razón de una serie de previos acuerdos y resoluciones parlamentarias en los que ya se proponía la modificación de las incompatibilidades en el sentido que ha recogido la norma. En efecto, la propia exposición de motivos de la Ley 9/2011 justifica la intervención del legislador en la mejora del “funcionamiento de nuestras instituciones de tal forma que sean más transparentes y cercanas a la ciudadanía, combatiendo el desapego creciente que muestra la ciudadanía hacia la actividad política y hacia aquellos que la ejercen” y, en tal sentido, la introducción de nuevas causas de incompatibilidad sigue “la línea de profundizar en la transparencia y plena dedicación que los parlamentarios deben a la ciudadanía”.

Pues bien, dicha justificación en modo alguno resulta ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias, ya que, según se desprende de la doctrina de este Tribunal: “[l]a finalidad de las incompatibilidades de los titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, que expresamente enumera la propia Carta fundamental y que, en su caso, detalla la correspondiente Ley Orgánica, es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión” (STC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 3), sin que exista razón alguna para negar que dichas apreciaciones puedan extenderse a los titulares de los órganos análogos de las comunidades autónomas. Ciertamente, la adopción de un sistema de incompatibilidades más o menos exhaustivo o rígido responde a una determinada concepción de la relación representativa y, en este sentido, no falta debate doctrinal ni político en la materia.

Por supuesto que sería posible encontrar razones –y, ciertamente, no escasas– para sostener la compatibilidad de los presidentes de los entes locales a los que ha afectado la reforma del régimen de incompatibilidades de la Ley 9/2011, y que el recurrente introduce en su escrito de demanda. De hecho, la declaración expresa de la incompatibilidad parlamentaria de los cargos a los que afecta la norma ahora combatida no es habitual en las normas análogas de las comunidades autónomas, pues tan solo se encuentra en el artículo 4.2, letra c), en conexión con el artículo 6.1 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, y en el ámbito estatal únicamente es posible citar, como causa de inelegibilidad relativa, la que aparecía reflejada en el derogado artículo 4.2, letra a), del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que afectaba a la elección de los car-

gos inelegibles únicamente por el “distrito o distritos comprendidos en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción”, sin que esta norma previera su conversión en causa de incompatibilidad, bien de forma inicial o sobrevenida, a la adquisición del mandato.

Pero siendo ello así, ha de advertirse que, de la misma manera que se ha operado con otros elementos que inciden en la relación representativa o que pueden afectar al estatus de los parlamentarios (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 8), no es función de este Tribunal enjuiciar la mayor o menor corrección de un determinado sistema de incompatibilidades, suplantando así la discrecionalidad de la Cámara que, con sujeción en su caso a lo que disponga el Estatuto de Autonomía, evalúa qué eventuales conflictos de intereses puedan derivarse, para la posición institucional del órgano, de la presencia, en calidad de Diputados al Parlamento, de quienes ocupen determinados cargos o desempeñen ciertas actividades, o decida qué grado de dedicación a las funciones parlamentarias deben tener dichos representantes.

A la luz de lo expuesto, no es posible apreciar arbitrariedad alguna en la reforma del sistema de incompatibilidades parlamentarias introducido para los Diputados del Parlamento de Andalucía por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos.

Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2014, de 22 de julio, sobre conflicto en defensa de la autonomía local formulado por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

Antecedentes

Conflicto en defensa de la autonomía local formulado por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela; concretamente, se segrega el lugar conocido como Somalo, perteneciente al término municipal de Torremontalbo, para agregárselo a Uruñuela.

Extracto de doctrina

(...)

5. Una vez rechazados los óbices procesales planteados por el Parlamento y el Consejo de Gobierno de La Rioja, y antes de entrar en el fondo de la lesión de la autonomía local alegada por el Ayuntamiento de Torremontalbo debemos precisar, como paso previo, el canon de enjuiciamiento del conflicto planteado.

Para ello hemos de partir de la consideración de que este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución y que hemos mantenido, desde la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, que este tipo de proceso constituye una “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, tal como reza la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. “Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de ‘la autonomía local constitucionalmente garantizada’; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales” (SSTC 240/2006, FJ 3; 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3; y 95/2014, de 12 de junio, FJ 5). Asimismo, recordábamos en la STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, que “el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales”.

Este Tribunal ha tenido ocasión de delimitar el contenido y la extensión de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, entre otras, en STC 240/2006, FJ 8, según la cual, “se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar

dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible’ (STC 32/1981, FJ 4), (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (‘Concepto de la autonomía local’) establece que ‘por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes’. Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local ‘es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad solo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional’.” (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, con cita, entre otras, de la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

La misma idea fue desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001, FJ 4, que afirma que “la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno”.

Asimismo, habremos de tener en cuenta lo establecido en la legislación básica estatal, atendiendo únicamente a aquello que, de acuerdo con nuestra doctrina es canon de validez de las leyes autonómicas en este tipo de proceso, esto es aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, “solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental” (SSTC 240/2006, FJ 8, y 95/2014, FJ 5).

6. Una vez precisado el canon de enjuiciamiento del conflicto en defensa de la autonomía local del municipio de Torremontalbo debemos entrar a conocer las quejas formuladas por su representante legal en el escrito de interposición. El Ayuntamiento de Torremontalbo aduce, en lo que ahora interesa, que la citada Ley vulnera su autonomía local porque la segregación parcial de su término municipal se impuso por ley con infracción de los requisitos procesales y sustantivos que exige la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja para la alteración de los términos municipales, en consecuencia, con la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE. Esto provocó, además, la lesión de su autonomía local en cuanto que ha sido privado ilegítimamente de parte de su territorio, configurado como elemento esencial del municipio por ser el ámbito en el que se ejercen las competencias municipales.

Tanto el Parlamento de La Rioja como el Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma, oponen la desestimación del presente conflicto en defensa de la autonomía local de Torremontalbo con base en los siguientes motivos: por un lado, porque el parámetro de control de la ley que supuestamente vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada debe ser, de acuerdo con la doctrina constitucional, los arts. 137 y 140 CE y no cualquier otro precepto constitucional como el art. 9.3 CE, o la Ley de bases de régimen local o la propia Ley de Administración local de La Rioja. Aducen que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada es una ley singular aprobada por unanimidad por el Parlamento de La Rioja para resolver una situación singular y anómala. Pero, además, por otro lado y entre otros motivos, aduce el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja que no es cierto que no se hayan cumplido los requisitos que exige de forma conjunta el art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, sino que este precepto regula la alteración parcial de términos municipales en los que existan núcleos de población, por lo que en el caso de autos se aplicó subsidiariamente la regulación estatal no básica que contempla otro supuesto de segregación parcial para el caso, como *Somalo*, de inexistencia de núcleo de población. Además, se aduce que la ley impugnada no lesionó la autonomía local de Torremontalbo porque este pudo participar en el expediente de segregación parcial de su término municipal. El principal argumento en que fundamenta el Ayuntamiento de Torremontalbo la lesión de su autonomía local constitucionalmente garantizada es que la Ley 3/2010, objeto del conflicto, habría vulnerado la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja. Dicha

vulneración se produciría porque la misma ha sido adoptada sin encontrar fundamento en ninguna de las finalidades previstas en la citada Ley 1/2003, de 3 de marzo, y porque, a su juicio, tampoco se dan los requisitos sustantivos para la segregación de una parte de su término municipal.

Sin embargo, y de acuerdo con el canon de enjuiciamiento del conflicto en defensa de la autonomía local que hemos expuesto, es del todo punto evidente que no podemos considerar en este proceso constitucional que sea canon de validez de la Ley 3/2010, objeto del presente conflicto, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, norma que regula la alteración de los términos municipales en dicha Comunidad Autónoma.

En efecto, en ningún caso una ley autonómica puede considerarse como parámetro de constitucionalidad, ya que esta función solo corresponde, en su caso, a las leyes estatales. Concretamente con relación a esta acción en defensa de la autonomía local, como ha señalado nuestra doctrina, de la ley autonómica solo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 240/2006, FJ 8, y 95/2014, FJ 5). Asimismo, en relación con el canon para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local, si ya hemos afirmado, en relación con las leyes estatales, que no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador (STC 95/2014, FJ 5, por todas), lo mismo sucederá con las leyes autonómicas. En consecuencia, este Tribunal no ha de enjuiciar, en el seno del presente proceso constitucional, una ley autonómica utilizando como parámetro otra ley autonómica que no es más que una nueva opción del legislador.

En definitiva, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja no puede ser parámetro de constitucionalidad de la Ley 3/2010 por lo que este Tribunal no puede enjuiciar la presunta vulneración de la referida norma por esta última.

En segundo lugar, conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 5 sobre el canon de enjuiciamiento aplicable en el supuesto analizado, la especificidad del conflicto en defensa de la autonomía local se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que no po-

drán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales. De acuerdo con dicha doctrina, no analizaremos las alegaciones referidas a la alteración del territorio municipal en relación con la vulneración del art. 9.3 CE.

Frente a la alegación, que se infiere de la demanda, de que esta alteración del término municipal se impuso por ley, frente a la que no se puede reaccionar en la jurisdicción contencioso-administrativa hemos de reiterar lo ya afirmado en STC 37/2014, FJ 3, esto es, que la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva “es una cuestión ajena por completo a la autonomía local constitucionalmente garantizada que es objeto exclusivo de protección en este proceso, autonomía que no es otra que, como hemos señalado de forma reiterada “el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos y materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5, con cita de las anteriores)”.

Por último añadir que el Ayuntamiento de Torremontalbo intervino, como no podía ser de otro modo, en el procedimiento que concluyó con la alteración de su término municipal, anexionando el lugar de Somalo al municipio de Uruñuela, y que fue elevado al Parlamento de La Rioja, que lo aprobó mediante la Ley 3/2010, cumpliéndose así el trámite de audiencia indispensable en todo caso, aun cuando sus razones no fueran tomadas en consideración, tal y como resulta del texto de la norma legal citada que expuso los motivos de la alteración de términos municipales que llevaba a cabo.

7. A tenor de las consideraciones realizadas, atendiendo a los motivos aducidos por el Ayuntamiento de Torremontalbo y teniendo en cuenta el objeto limitado del conflicto en defensa de la autonomía local que como hemos señalado versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución, debemos concluir que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, que decidió la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela no vulneró el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Torremontalbo, por lo que procede desestimar el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Sentencia del Tribunal Constitucional 95/2014, de 12 de junio, sobre posible vulneración de la autonomía local por la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, que crea el parque natural “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

Antecedentes

Conflicto en defensa de la autonomía local formulado por el Ayuntamiento de Covalada contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, que creó el parque natural “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

Extracto de doctrina

(...)

5. *En cuanto al fondo del conflicto, es preciso tener en cuenta que este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución. Como hemos mantenido desde la STC 240/2006, de 20 de julio, este tipo de proceso constituye una “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, tal como reza la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. “Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de ‘la autonomía local constitucionalmente garantizada’; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales” (STC 240/2006, FJ 3). Por añadidura, “el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE ‘son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores’ (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).” (STC 240/2006, FJ 8) Pero “la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de*

otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que esta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo.” (Ibídem) En consecuencia, “como ha señalado nuestra jurisprudencia con relación a esta acción en defensa de la autonomía local, ‘de la ley autonómica solo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental (FJ 4)’.” (STC 240/2006, FJ 8).

En relación con ese parámetro de enjuiciamiento, es doctrina constitucional que “la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible’ (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4)” (STC 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4). “En definitiva, y como recordamos en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, volviendo sobre la doctrina establecida en la STC 159/2001, de 5 de julio, ‘la au-

tonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno’.” (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5).

6. Desde este punto de vista, el presente conflicto debe ser desestimado. Siguiendo los criterios sentados por la STC 170/1989, de 19 de octubre, donde enjuiciamos la Ley de Madrid que creó el parque de la cuenca alta del Manzanares, debemos concluir que Ley de las Cortes de Castilla y León enjuiciada en este proceso no contradice la garantía institucional de la autonomía municipal reconocida en el art. 137 CE.

En primer lugar, ha de señalarse que el ámbito geográfico del parque y su propia dimensión regional exceden con mucho del interés puramente local, ya que en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, sin que pudieran realizarse los intereses públicos que la creación del parque tutela a través de la gestión municipal. Este es un dato a tener muy en cuenta para el enjuiciamiento de este motivo de impugnación de la Ley 1/2010, como hicimos en la STC 170/1989, FJ 9. La zona protegida abarca el territorio de varios municipios, que como regla no pueden ejercer sus competencias fuera de su término municipal (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 13).

7. En segundo lugar, el Ayuntamiento de Covalada no ha acreditado que su participación institucional en la gestión del parque natural sea “una intervención inexistente o meramente simbólica” que impida hacer valer los intereses municipales (STC 170/1989, FJ 9). La Ley controvertida

se remite en este punto a la Ley de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, que introduce dos normas determinantes del fallo de este proceso:

a) El plan rector de uso y gestión del parque natural, cuyo contenido es decisivo para fijar jurídicamente dicho uso y gestión, ha de ser elaborado por los órganos gestores de cada parque “con la participación de las Entidades Locales afectadas” (art. 27.3 de la Ley de las Cortes Castilla y León 8/1991, de 10 de mayo). Esta participación local no es meramente testimonial, como se desprende de las detalladas previsiones del art. 32 de la Ley 8/1991; y no puede serlo porque, de lo contrario, se estaría atentando contra la esencia de la autonomía local constitucionalmente garantizada, tal y como expusimos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia. Lo cual se traduce en que la Consejería competente para elaborar y modificar el plan rector de uso y gestión del parque natural no puede limitarse a cumplir formalmente los trámites de audiencia e informe previstos por la legislación, sino que debe aceptar o motivar el rechazo de las alegaciones, observaciones y peticiones formuladas por el ayuntamiento concernido por el parque natural en términos expresos, susceptibles de revisión tanto por los órganos asesores y decisores previstos por la Ley (la Comisión de Urbanismo de Castilla y León, el Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos, el Consejero y la propia Junta) como, desde la perspectiva de la mínima participación garantizada por el principio constitucional de la autonomía local, por los tribunales de justicia (SSTC 240/2006, FFJJ 10 y 12, y 129/2013, de 4 de junio, FJ 8).

b) En el parque natural debe existir una junta rectora cuya composición, determinada reglamentariamente, “incluirá en todo caso representantes ... de las Entidades locales afectadas”, junto con las personas designadas por la Administración de la Comunidad Autónoma y de las diputaciones de la provincia del ámbito territorial del espacio natural protegido, de las universidades, de asociaciones cuyos fines coincidan con los principios inspiradores de la Ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma y el director conservador. A lo que añade: “Los representantes de los municipios y Juntas Vecinales serán elegidos por ellos mismos y no podrán ser menos de la tercera parte de la Junta Rectora” (art. 40.3 de la Ley 8/1991). Previsiones que han sido cumplidas por el Decreto castellano-leonés 46/2010, de 21 de octubre, que regula la composición de la Junta Rectora del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, reservando estos dos puestos a cada uno de los tres municipios en cuyo término se sitúa el parque. Sumados a los puestos

asignados al Ayuntamiento y la Diputación de Soria, las entidades locales suman ocho de los dieciocho miembros que forman la Junta Rectora. Participación prevista legalmente que, en ausencia de alegaciones específicas en la demanda rectora de este proceso constitucional, permite apreciar una intervención municipal suficiente para hacer valer los intereses municipales en la gestión del espacio natural (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

Ciertamente, las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas. En el presente caso, la Ley autonómica no impide en absoluto al Ayuntamiento promotor del conflicto que ejercite sus competencias en distintos campos y, en especial, en el aprovechamiento y conservación del monte catalogado de utilidad pública núm. 125, ni en la ordenación del ejercicio de los derechos que ostentan los vecinos sobre él. Los límites que los entes locales encuentran están fijados legalmente y en ningún caso anulan el ejercicio de esas competencias hasta el punto de hacerlas desaparecer. No es impertinente observar, asimismo, que la Ley ordena que las medidas de conservación deberán ser establecidas “en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales” y deberán servir, entre otros fines, para “mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la población asentada” (art. 1); previsiones cuyo cumplimiento efectivo está garantizado por el ordenamiento jurídico y que debería satisfacer las preocupaciones expresadas por el Ayuntamiento de Covalada.

8. En efecto, el detalle de las limitaciones a las competencias locales procede, no de la Ley misma, sino de los planes y medidas que deben ser adoptados en su aplicación. Son de especial importancia, en este punto, el plan de ordenación de los recursos naturales del parque Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, plan que es aprobado mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, y el plan rector de uso y gestión del parque, adoptado por la Consejería de Medio Ambiente, como vimos antes (arts. 26, 27 y 32 de la Ley 8/1991). Disposiciones ambas que, junto con las demás medidas o actos de gestión del parque que afecten a la autonomía local, son susceptibles de control por parte de los Tribunales de justicia, en particular los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. De esta forma, mediante el control judicial de los actos de aplicación de la Ley castellano-leonesa 1/2010 puede evitarse un ejercicio de la competencia autonómica que llegue a vulnerar la autonomía que la Consti-

tución garantiza al ayuntamiento donde se localiza, en parte, el parque natural. Lesión de la autonomía que no se produce por la mera previsión normativa de las medidas de protección del espacio natural declarado por la Ley objeto del conflicto, tal y como hemos razonado anteriormente (ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 6). Son los tribunales del Poder Judicial los que, por mandato constitucional (art. 106.1 CE), controlan la legalidad de la actuación administrativa subyacente tanto en la aprobación como en la puesta en práctica de los distintos instrumentos de protección medioambiental del territorio.

Todas las razones anteriores llevan a la conclusión de que la Ley de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Covaleda (Soria).