



## Jurisprudencia



# Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local

LUIS POMED SÁNCHEZ

*Letrado del Tribunal  
Constitucional*

- 1. Resoluciones dictadas en conflictos en defensa de la autonomía local**
  - 1.1. Promoción de dos nuevos conflictos en defensa de la autonomía local e inadmisión a trámite de uno de ellos: AATC 236/2014, de 7 de octubre, y 277/2014, de 6 de noviembre
  - 1.2. Tres sentencias desestimatorias de sendos conflictos planteados frente a leyes autonómicas: SSTC 37/2014, de 11 de marzo; 95/2014, de 12 de junio, y 132/2014, de 22 de julio
    - 1.2.1. Principio de conservación y eficacia de los actos de trámite en las fases administrativas de elaboración de leyes
    - 1.2.2. Autonomía local y espacios naturales protegidos
    - 1.2.3. Alteración de términos municipales
- 2. Sentencias dictadas en procesos de inconstitucionalidad**
  - 2.1. Sobre la prestación mancomunada del servicio de policía local: STC 86/2014, de 29 de mayo
  - 2.2. Inconstitucionalidad de un proceso de funcionarización de empleados públicos locales: STC 111/2014, de 26 de junio
  - 2.3. Reforma de la Ley electoral andaluza: la condición de alcalde como causa de incompatibilidad en las elecciones al Parlamento autonómico (STC 155/2014, de 25 de septiembre)
  - 2.4. Los límites del recurso a la potestad reglamentaria para la fijación de las bases en materia de régimen local: STC 210/2014, de 18 de diciembre
- 3. Sentencias dictadas en procesos de amparo**
  - 3.1. Permanencia en los cargos y funciones públicas: STC 114/2014, de 7 de julio
  - 3.2. Ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico: STC 199/2014, de 15 de diciembre

## Resumen

En este trabajo se da cuenta de las resoluciones más relevantes para las entidades locales dictadas por el Tribunal Constitucional en 2014. Destaca la atención prestada a las leyes singulares, respecto de las cuales bien puede decirse que su concepto y requisitos de validez constitucional ha ido aquilantando el Tribunal, al hilo del examen del respeto mostrado por el legislador a la autonomía local proclamada por el texto constitucional. Interesa resaltar, igualmente, la trascendencia de la STC 210/2014, de 18 de diciembre, que da un paso adelante en pos del refuerzo de la preferencia por la ley para el establecimiento de lo básico.

Palabras clave: *autonomía local; leyes singulares; principio de legalidad; bases de régimen local.*

## Case-law of the Spanish Constitutional Court on local self-government

### Abstract

*This article analyzes the most relevant decisions of the Spanish Constitutional Court issued in 2014 regarding local self-government. During that year, the Constitutional Court has focused on the so-called ad hoc laws, whose notion has been assessed by contrast with the constitutional guarantee of local self-government. It should be stressed the significance of the Judgment 210/2014, of 18 December, which –dealing with the distribution of powers between the State and the Autonomous Communities regarding local law– reinforces the role of the law as a preferable source of law against Government's regulations for defining the “basis” in the field of local law.*

*Keywords:* local self-government; *ad hoc* laws; rule of law; basic rules of local law.

En el año 2014 el Tribunal Constitucional dictó un total de 215 sentencias y 305 autos. Respecto de las primeras, 109 sentencias se dictaron en recursos de amparo y las otras 106 en procesos de inconstitucionalidad (50 en recursos de inconstitucionalidad y 32 en cuestiones de inconstitucionalidad), conflictos constitucionales (20 en conflictos positivos de competencia y tres en conflictos en defensa de la autonomía local), y una resolutoria de una impugnación de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley (STC 42/2014, de 25 de marzo, estimatoria de la impugnación de la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña aprobada por el Parlamento de Cataluña el 23 de enero de 2013). De los 305 autos interesan en particular los AATC 236/2014, de 7 de octubre, y 277/2014, de 6 de noviembre, que inadmitieron el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Consejo Insular de Formentera respecto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

Siguiendo la sistemática ya empleada en años anteriores, se expondrá el contenido de las resoluciones de interés en materia de régimen local ateniéndonos al tipo de proceso constitucional en el que fueron dictadas, de modo que se reseñarán en primer lugar aquellas pronunciadas en conflictos en defensa de la autonomía local; posteriormente se dará cuenta de las recaídas en

procesos de inconstitucionalidad y conflictos constitucionales. El trabajo se cierra con una brevísima referencia a dos sentencias dictadas en procesos de amparo de dispar relevancia para la materia local.

## 1

### **Resoluciones dictadas en conflictos en defensa de la autonomía local**

Como ya se ha indicado anteriormente, a lo largo del año 2014 el Tribunal Constitucional dictó tres sentencias y dos autos en conflictos en defensa de la autonomía local: SSTC 37/2014, de 11 de marzo; 95/2014, de 12 de junio, y 132/2014, de 22 de julio, y AATC 236/2014, 7 de octubre, y 277/2014, de 6 de noviembre. Como viene siendo habitual, las tres sentencias desestimaron los correspondientes conflictos<sup>1</sup>, en tanto que el ATC 236/2014 acordó la inadmisión a trámite de un nuevo conflicto, inadmisión luego confirmada en súplica por el ATC 277/2014.

#### 1.1

### **Promoción de dos nuevos conflictos en defensa de la autonomía local e inadmisión a trámite de uno de ellos: AATC 236/2014, de 7 de octubre, y 277/2014, de 6 de noviembre**

El Ayuntamiento de Albengibre (Albacete) y otros plantearon conflicto en defensa de la autonomía local en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de

---

1. Ninguna de las siete sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional hasta el 31 de diciembre de 2014 en este tipo de procesos estimó siquiera parcialmente el correspondiente conflicto en defensa de la autonomía local. Prescindiendo ahora de las sentencias dictadas en 2014, a las que dedicaremos nuestra atención con posterioridad, cabe recordar que la STC 204/2006, de 20 de julio, desestimó el conflicto promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modificaba la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones; la STC 47/2008, de 11 de marzo, declaró extinto el conflicto planteado por varios ayuntamientos en relación con el artículo 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta; la STC 121/2012, de 5 de junio, desestimó el conflicto promovido por 20 municipios de Asturias respecto de la Ley de la Junta General del Principado 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro; finalmente, la STC 142/2013, de 11 de julio, rechazó, por razones procesales, el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, conflicto que fue admitido por providencia de 9 de septiembre de 2014 y que se encuentra actualmente en tramitación con el número de registro 4292-2014<sup>2</sup>.

Concretamente, en este conflicto en defensa de la autonomía local se controvierte la constitucionalidad de los siguientes extremos de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local:

- a) El art. 1.7, en cuanto da nueva redacción al art. 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL, en adelante), relativo al régimen de las competencias de las entidades locales. La principal novedad de este precepto radica en la supeditación de la capacidad de los entes locales para ejercer las que denomina “competencias distintas de las propias (y de las atribuidas por delegación)” a la constatación de que ese ejercicio “no [...] ponga el riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”<sup>3</sup>.
- b) El art. 1.8, que modifica el art. 25 LBRL, con la destacada limitación de la cláusula general de competencias contenida en el art. 25.1 LBRL. En consonancia con la preocupación por la estabilidad de las haciendas públicas y el sostenimiento financiero de los entes locales, valores de relevancia constitucional tras la reforma del art. 135 CE,

2. El oficio de la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal dando cuenta de la admisión a trámite se publicó en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 223, de 13 de septiembre de 2014.

3. La conversión de la expresión “competencias impropias” en una categoría analítica para la determinación de las competencias municipales se ha convertido en auténtica piedra basilar de la reforma del régimen local plasmada en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Al punto de que el Consejo de Estado, en el dictamen emitido el 26 de junio de 2013 en relación con el Anteproyecto de Ley, puso objeciones al hecho de “que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de ‘competencias impropias’. Se trata, ciertamente, de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas –de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias– y, precisamente por ello y porque el Anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como ‘competencias distintas de las propias y de las delegadas’.” (<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>, consultado por última vez el 13 de junio de 2015). Como bien ha advertido Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, la reforma legal se ha asentado sobre el olvido de que los entes locales disponían de una habilitación competencial específica para el ejercicio de estas “competencias”, como era la regulación de las “actividades complementarias” contenida en el art. 28 LBRL ([http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/COMPETENCIAS.\\_CUATRO\\_CUESTIONES-POST\\_1.pdf](http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/COMPETENCIAS._CUATRO_CUESTIONES-POST_1.pdf), consultado por última vez el 13 de junio de 2015).

- la nueva regulación “pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios [...] a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada”<sup>4</sup>, y a exigir que la ley que efectivamente reconozca las competencias propias a los municipios evalúe “la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”<sup>5</sup>.
- c) El art. 1.9, que da nueva redacción al art. 26 LBRL, relativo a los servicios municipales obligatorios y modalidades de prestación para los municipios con población inferior a los 20 000 habitantes, en los que se atribuye un destacado protagonismo a las diputaciones provinciales “o entidad equivalente”... allí donde existan.
- d) El art. 1.16, que reforma el art. 57 LBRL, atinente a las formas de cooperación de la Administración local con las Administraciones estatal y autonómica. En particular, se establece que la suscripción de convenios y la constitución de consorcios “deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”<sup>6</sup>.
- e) El art. 1.21, que reforma el art. 85 LBRL, sobre formas de gestión de los servicios públicos locales.
- f) El art. 1.25, que introduce un nuevo art. 92 *bis* en la Ley de bases de régimen local, rubricado “Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”. Este precepto regula extensamente el estatuto jurídico de dichos funcionarios, lo que ha dado lugar a la correlativa derogación de la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, donde anteriormente se contenía esta regulación.

---

4. Dictamen del Consejo de Estado, cit. VI a).

5. Además, el nuevo art. 25.4 LBRL establece que “la Ley” –en rigor, el correspondiente proyecto de ley– “deberá ir acompañada de una memoria económica” que evalúe el impacto sobre los recursos financieros de las “Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad”. La referencia a las Administraciones Públicas “afectadas” invita a pensar que el legislador únicamente contempla el supuesto de traslado de competencias entre Administraciones territoriales, en coherencia con la exclusión de cualquier atisbo de atribución o ejercicio de competencias “impropias”.

6. La creación de consorcios, en cuanto conlleva la constitución de nuevas personas jurídicas, es contemplada con evidente reticencia por el legislador, al punto de disponerse que “solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos” (art. 57.3).

- g) El art. 1.30, que incorpora un nuevo art. 116 *bis*, titulado “Contenido y seguimiento del plan económico-financiero” y que completa las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- h) El art. 1.31, que introduce un nuevo art. 116 *ter*, “Coste efectivo de los servicios”.
- i) El art. 1.36, que reforma la disposición adicional novena LBRL, “Redimensionamiento del sector público local”, introducida en este cuerpo legal por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- j) El art. 1.38, que incorpora una nueva disposición adicional decimosexta, “Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales”, y que supone la traslación del ejercicio de competencias de titularidad del plenario de las corporaciones locales a la Junta de Gobierno Local cuando aquel “no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley”. Esta previsión refuerza, acaso de manera un tanto desproporcionada, la posición de las mayorías gobernantes en los entes locales frente a las eventuales minorías de bloqueo que puedan constituir los grupos de oposición.
- k) El art. 2.2, que modifica el art. 213, “Control interno”, del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; y, finalmente,
- l) El art. 2.3, que reforma el art. 218 de este mismo texto refundido, dedicado a los “informes sobre resolución de discrepancias” y reparos formulados por los órganos de control interno en materia de ingresos.

El nuevo art. 75 *bis* LBRL, introducido por el art. 1.18 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, establece el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de los entes locales. Pues bien, el Consejo Insular de Formentera se alzó frente a este precepto, planteando un conflicto en defensa de la autonomía local; conflicto cuyo objeto comprendía asimismo la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, en la redacción dada por el art. 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte<sup>7</sup>.

---

7. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 75 *bis*.1 LBRL, el precepto de la Ley de presupuestos reseñado en el texto especifica el límite máximo total que pueden percibir quienes están comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma que nos ocupa.



La entidad local promotora del conflicto aducía, según se indica en el fundamento jurídico 1 del ATC 236/2014, de 7 de octubre, que el art. 75 bis LBRL vulneraba su autonomía local al no tener en cuenta “su peculiar configuración institucional, que hubiera obligado al establecimiento de un régimen específico y singular”. Planteada la impugnación en estos términos, era obligado inferir, como así se hace en el ATC 236/2014, que el Consejo Insular de Formentera promovía el conflicto “por considerarse destinatario único de las normas que impugna” (FJ 2).

A este respecto, el Tribunal parte de la definición que del concepto de “destinatario único” se llevó a cabo en la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3, y conforme a la cual basta, a los solos efectos del cumplimiento de los requisitos de legitimación del art. 75 ter.1 a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), con que “la norma resulte aplicable exclusivamente a ese concreto municipio o provincia, hallándonos en el supuesto contemplado por nuestra Ley Orgánica cuando de la norma en cuestión resulte claro que, desde el punto de vista material, se encuentra dirigida a regular la situación de un solo sujeto, que resulta ser el único al que, en realidad, resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado” (ATC 236/2014, FJ 3). Como no podía ser de otro modo, la aplicación de esta doctrina al caso concreto conduce inexorablemente a la inadmisión del conflicto, pues “las dos normas objeto del presente conflicto son, en realidad, aplicables a la generalidad de los entes locales de toda España” (FJ 4):

*En efecto, es evidente que las limitaciones retributivas [...] fijadas en el apartado 1 del art. 75 bis LBRL y en la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, se aplican a todas las corporaciones locales de entre 10 000 y 20 000 habitantes, sin que, a estos efectos sea relevante la condición insular de Formentera, pues, ni aun teniendo en cuenta esa condición insular, sería destinataria única de la norma ya que hay otros dos entes locales que cumplen esa condición por encontrarse en el mismo tramo de población (los cabildos de La Gomera y El Hierro). Por su parte, la limitación del apartado 2, párrafo 2, del art. 75 bis LBRL, se aplica a todos los cabildos y consejos insulares, de modo que es también patente que se trata de una norma que no tiene destinatario único en el sentido exigido por la doctrina constitucional<sup>8</sup>. (FJ 4)*

8. La tabla que figura en el art. 75 bis.1 LBRL, establece como tope retributivo de los miembros de las corporaciones locales y el personal al servicio de estas entidades el 50 por 100 de las percepciones de los secretarios de Estado, lo que, para el ejercicio presupuestario de 2014, se tradujo en un techo de 50 000 €. A su vez, el art. 75 bis.2.2 LBRL fija un tope retributivo para los presidentes de los cabildos y consejos insulares que, para el caso de Formentera y a la vista de su población, se sitúa en el 50 por 100 de las retribuciones del alcalde o presidente de la corporación municipal “más poblada de su provincia”.

En rigor, la impugnación se fundamenta no tanto en una eventual vulneración de la autonomía local cuanto en una pretendida discriminación –en rigor, aquí desigualdad– por indiferenciación, “en la medida” –nos dice el propio ATC 236/2014– “en que la vulneración que se denuncia se centra en la inexistencia de una regulación singular o específica para el caso de Formentera” (FJ 4). Sin embargo, continúa el Auto, “la ausencia en las normas que impugna de esa regulación especial es una cuestión completamente distinta al carácter de las normas impugnadas”.

Disconforme con la inadmisión del conflicto, el Consejo Insular de Formentera interpuso recurso de súplica contra el ATC 236/2014, defendiendo “ser el destinatario único de los preceptos cuestionados, en virtud de su peculiar naturaleza institucional” (ATC 277/2014, de 6 de noviembre), argumento que se refuerza –al menos así parece entenderlo la representación procesal del Consejo– con la consideración de que “la regla de legitimación para promover un conflicto de este tipo respecto de la nueva redacción del art. 75 bis.2 LBRL debería desglosarse en dos, distinguiendo entre los cabildos canarios y los consejos insulares de las Illes Balears”.

Con respecto a la singularidad institucional del Consejo, el ATC 277/2014 hace hincapié en que “no es objeto de discusión en el presente conflicto, centrado en la regulación de las retribuciones de los miembros de determinadas corporaciones locales en función de la población”, a lo que se añade que esa singularidad no es relevante “a los efectos de la aplicación de la doctrina de la STC 121/2012” (determinante, recuérdese, de la inadmisión del conflicto en el ATC 236/2014) en la medida en que “esa afirmada peculiaridad no viene dada por las normas que impugna, pues resulta claro que tanto una como otra no se encuentran dirigidas a regular la situación de un solo sujeto, sino que, en todo caso, tienen un carácter abstracto y general y, tanto se aplique una como otra, resulta que el Consejo Insular de Formentera no es su único destinatario” (FJ 3). Esta línea argumental culmina con la constatación de que “confunde de nuevo el promotor del conflicto lo que reiteradamente entiende como posición supuestamente única desde un punto de vista organizativo o institucional, con el hecho de que haya de disfrutar, en todo caso, de un régimen singularizado en materia de retribuciones de los integrantes de la corporación local” (FJ 3).

En cuanto al segundo argumento esgrimido en defensa de la admisión a trámite del conflicto, la necesidad de distinguir entre cabildos canarios y consejos insulares baleares, el ATC 277/2014 niega que sea de recibo, pues “la legitimación otorgada por la disposición adicional tercera.1 LOTC a los cabildos y consejos insulares, que los asimila a las provincias a efectos de la legitimación exigida para promover un proceso de este tipo, lo es en razón de

que se trata de la Administración propia de las islas, tal como dispone el art. 141.4 CE, condición que concurre tanto en los cabildos canarios como en los consejos insulares de las Illes Balears” (FJ 3 *in fine*).

## 1.2

### **Tres sentencias desestimatorias de sendos conflictos planteados frente a leyes autonómicas: SSTC 37/2014, de 11 de marzo; 95/2014, de 12 de junio, y 132/2014, de 22 de julio**

Según se ha indicado con anterioridad, durante 2014 el Tribunal Constitucional dictó tres sentencias resolutorias de otros tantos conflictos en defensa de la autonomía local, dándose la circunstancia de que todos esos conflictos habían sido planteados por un solo ayuntamiento, destinatario único de la norma legal controvertida. Se trata de las SSTC 37/2014, de 11 de marzo, dictada en el conflicto promovido por el Ayuntamiento de Gomecello (Salamanca) en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de un proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos sólidos urbanos para la provincia de Salamanca; 95/2014, de 12 de junio, recaída en el conflicto suscitado por el Ayuntamiento de Covalada respecto de la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de creación del parque natural “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”; y, por último, 132/2014, de 22 de julio, pronunciada en el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo frente a 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.

### 1.2.1

#### **Principio de conservación y eficacia de los actos de trámite en las fases administrativas de elaboración de leyes**

En el primero de los casos, el Ayuntamiento de Gomecello reprochaba a la Ley autonómica vulneración de su autonomía local constitucionalmente reconocida, en la medida en que “habría quedado desprovisto de sus competencias en materia de urbanismo, medio ambiente, y autofinanciación, por no haber podido intervenir en el procedimiento previo, ni en el procedimiento legislativo, y haberse suprimido su participación posterior a la declaración por ley del proyecto regional al haberse eliminado la exigencia de licencias municipales” (STC 37/2014, FJ 1).

Como viene siendo habitual, la Sentencia ha de comenzar por despejar los óbices procesales alzados por las partes comparecientes en el proceso y cuya eventual estimación conduciría inexorablemente a dejar imprejuizado el fondo. En esta ocasión, el Letrado de la Junta de Castilla y León había aducido falta de legitimación del municipio promotor del conflicto, al no tratarse, en puridad, de una ley de destinatario único, dado que la instalación de residuos autorizada por la Ley territorial habría de prestar servicio a todos los municipios de la provincia de Salamanca, “de manera que son todos los municipios de la provincia los destinatarios de la ley impugnada” (FJ 2). Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechazó esta interpretación del ámbito de aplicación de la Ley, dictada al amparo de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Como ya dijera la STC 129/2013, de 4 de junio, “las leyes contempladas en la Ley 9/2002, constituyen un ejemplo de ley singular autoaplicativa” (STC 37/2014, FJ 2). Este argumento se refuerza con la constatación de que “a la vista del contenido antes expuesto, muy similar al de la disposición adicional de la Ley 9/2002, que aprobaba la instalación de residuos ubicada en Santovenia de Pisuerga, podemos afirmar, como ya señalamos en la STC 129/2013, de 4 de junio, que esta disposición contiene una ley singular de aplicación de la ley general, esto es, de la Ley 9/2002, que sustituye la actividad administrativa de aplicación de la ley general” (*loc. cit.*). De donde se concluye que “la única autonomía local que podría haberse visto lesionada como consecuencia de la aprobación del proyecto regional es la del municipio de Gomecello, donde la instalación está ubicada”, por lo que la Sentencia descarta la concurrencia del óbice procesal aducido por la representación procesal del Ejecutivo autonómico.

Seguidamente, la Sentencia lleva a cabo una depuración del objeto del proceso al descartar tanto que, con carácter general, por la vía del conflicto en defensa de la autonomía local puedan hacerse valer motivos distintos de la eventual vulneración de la autonomía local constitucionalmente reconocida –lo que, en el caso, determina la exclusión de una hipotética infracción de la tutela judicial efectiva por elevación de rango del instrumento de aprobación del proyecto regional para la instalación del centro de tratamiento de residuos urbanos<sup>9</sup> (FJ 3)–, como que, para el caso concreto, la entidad recurrente haya

9. El origen inmediato de la Ley controvertida fue la impugnación en vía contencioso-administrativa, por el propio Ayuntamiento de Gomecello, del Decreto de la Junta de Castilla y León 65/2004, de 1 de julio, por el que se aprobaba el mismo centro de tratamiento de residuos urbanos. Estamos, por tanto, ante una elevación de rango normativo que conllevaba la exclusión del control contencioso-administrativo cuyo ejercicio había tratado de asegurar el municipio afectado por el proyecto.

alzado la carga que sobre ella pesaba de argumentar satisfactoriamente la denunciada vulneración de la autonomía financiera (FJ 4).

El alegato de vulneración de la autonomía local se sustentaba principalmente en la falta de intervención del municipio en la aprobación del proyecto regional al que afectaba la Ley impugnada. En cuanto a las fases previas a la promulgación de la Ley, denunciaba el Ayuntamiento de Gomecello que no había tenido intervención alguna en los trámites administrativos de elaboración del proyecto de ley, ausencia que no podía entenderse subsanada por la participación que pudiera tener en el procedimiento de elaboración del Decreto de la Junta de Castilla y León 65/2004, de 1 de julio, de aprobación del mismo centro de tratamiento de residuos urbanos, habida cuenta de que este Decreto fue expresamente derogado por la Ley recurrida.

Sin embargo, la STC 37/2014 no acoge estas razones, habida cuenta de que el municipio promotor del conflicto “no acredita que se haya omitido la intervención previa [...] ni alega que el proyecto regional aprobado por la Ley impugnada constituya, en mayor o menor medida, un proyecto distinto del que inicialmente fue aprobado por el Decreto 65/2004, de 1 de julio, pues se limita a indicar que [...] una vez que este ha sido derogado por la disposición derogatoria de la Ley impugnada, también habrían quedado derogados los actos de trámite, de donde concluye que no ha existido intervención alguna por parte del municipio recurrente antes de la aprobación de la Ley” (FJ 6). Debe hacerse notar que la Sentencia rechaza específicamente esta última línea argumental, amparándose en el principio de conservación de los actos:

*El procedimiento administrativo que precede a la aprobación de un proyecto regional, previo, por tanto, al procedimiento legislativo que se ha seguido para la aprobación de la Ley impugnada, está compuesto por una serie de actos de trámite protegidos por el principio general de conservación de los actos administrativos que se plasma, entre otros, en los arts. 64 a 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siendo una de sus manifestaciones más intensas la conservación de los actos y trámites que se habrían mantenido igual aun cuando la resolución definitiva adolezca de algún vicio. De tal manera que, si incluso en los casos en que el acto definitivo es nulo de pleno derecho, se conservan los actos y trámites, tanto más se conservarán cuando el acto definitivo es derogado como consecuencia de la elevación de rango del acuerdo de aprobación de este mismo proyecto regional, dicho sea esto sin entrar ahora, por no ser objeto de este proceso constitucional, en otras vulneraciones constitucionales distintas de la vulneración de autonomía constitucionalmente garantizada, en las que podría incurrir la Ley impugnada como consecuencia de su contenido material.*

*A mayor abundamiento, la intervención del municipio en el procedimiento administrativo previo a la aprobación del Decreto, aunque después haya sido derogado por la Ley contra la que se interpone el presente conflicto en defensa de la autonomía local, ha permitido al municipio de Gomecello expresar su voluntad y criterio, en relación con el ejercicio de las competencias que le asisten, sobre el proyecto regional finalmente aprobado por la Ley en cuestión, de ahí que debemos descartar desde este momento que la Ley se haya aprobado sin la intervención del municipio recurrente, esto es, sin haberle permitido participar en modo alguno en la aprobación de una instalación de residuos que afecta a los intereses que le son propios. (FJ 6)*

Con respecto a la exención de licencia municipal para el proyecto aprobado por la Ley controvertida, la Sentencia reitera la doctrina contenida en la STC 129/2013, de 4 de junio, en la que se enjuició la constitucionalidad de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés, donde se define la estructura procedimental que habrán de seguir las distintas normas de aprobación de los proyectos y que suprime la exigencia de licencia municipal para estos (STC 37/2014, FJ 7). En el caso de la Ley autonómica 6/2005, la Sentencia constata que con el establecimiento del centro de tratamiento se “viene a solucionar el grave problema planteado en esta provincia [Salamanca] en relación con la gestión de los residuos en ella generados”; además, “el centro de tratamiento tiene un evidente alcance provincial y será la única instalación de estas características en la provincia”. Concluye la STC 37/2014 que si bien la Ley autonómica contiene en sus distintos apartados medidas de naturaleza urbanística y medioambiental, que afectan en mayor o menor medida a las competencias municipales, no por ello ha de reputarse contraria a la autonomía local, pues “el ejercicio de la competencia autonómica justifica que la clasificación del suelo afectado por el proyecto, así como las determinaciones urbanísticas por este requeridas, se impongan a los instrumentos de planeamiento municipal [...] al igual que las especiales circunstancias referidas en la exposición de motivos justifican la sustitución de las licencias por la intervención previa del municipio en la tramitación del proyecto regional” (FJ 7).

### 1.2.2

#### **Autonomía local y espacios naturales protegidos**

La Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, creó el parque natural “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”, ubicado en los términos

municipales de Vinuesa, Covalada y Duruelo de la Sierra, en la provincia de Soria. Frente a esta Ley, el Ayuntamiento de Covalada promovió conflicto en defensa de la autonomía local, desestimado por la STC 95/2014, de 12 de junio.

Ni que decir tiene que, tratándose como se trata de una sentencia recaída en un conflicto en defensa de la autonomía local, lo primero que debe hacer la resolución es disipar la concurrencia de los óbices procesales pertinentemente opuestos por la representación procesal de quien actúa en defensa de la constitucionalidad de la Ley, aquí el Gobierno de Castilla y León.

El primero de esos óbices se refiere a la “insuficiencia de rango de la disposición impugnada”, puesto que “el escrito de interposición del conflicto se limita a reproducir las alegaciones dirigidas en su momento contra el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural [...] aprobado por Decreto 40/2008, de 29 de mayo” [FJ 2 a)]. Esta alegación es rechazada por el Pleno del Tribunal dado que, partiendo de la premisa insoslayable de que la Ley 1/2010 “es una disposición general que tiene el rango de ley”, el dato empírico de que el contenido del recurso reitera o no los argumentos ofrecidos por el Ayuntamiento de Covalada para oponerse al plan de ordenación de los recursos naturales del parque Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, “es irrelevante a los efectos del presente conflicto en defensa de la autonomía local” (*loc. cit.*).

Aduce en segundo lugar la representación del Gobierno de Castilla y León falta de legitimación de la parte actora al no ser destinatario único de la Ley en los términos del art. 75 *ter*.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal. Aun aceptando que, en efecto, Covalada no es destinatario único de la Ley, ello no conlleva la ausencia de legitimación activa de este municipio, que representa un tercio de los afectados por la norma y cuya población supera el sexto de la oficial del ámbito territorial correspondiente [FJ 2 b)].

El Gobierno autonómico opone un último óbice procesal<sup>10</sup>, que desglosa en dos vertientes: por una parte, que el pleno del Ayuntamiento de Covalada no habría adoptado el acuerdo impugnatorio con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros y que dicho acuerdo fue aprobado por el órgano plenario antes de la publicación de la Ley, por lo que debiera calificarse de extemporáneo. Respecto de lo primero, la Sentencia constata que la certificación expedida por la Secretaría municipal da fe del cumplimiento del requisito legal, lo que descarta la concurrencia del óbice (FJ 3). En cuanto a lo segundo, la STC 99/2014 recuerda que el acuerdo adoptado por el pleno cor-

10. Además de los óbices consignados en texto, la representación del Ejecutivo autonómico adujo que la controversia era “notoriamente infundada” en los términos del art. 75 *quinquies*.1 de la Ley Orgánica del Tribunal. La STC 99/2014 rechazó este óbice pues, en rigor, esta causa de inadmisión lo es de desestimación anticipada, ya que su apreciación exige un examen del fondo del asunto, que es justamente el objeto de la sentencia.

porativo fue el de “iniciar la tramitación del conflicto”, “trámite para el cual la Ley Orgánica no exige que se haya producido la publicación oficial del texto legislativo. Dicho acuerdo previo ha de ser, pues, calificado como acto de trámite, que aun inserto en el procedimiento dirigido a la formulación del conflicto, no participa de la naturaleza de acto resolutorio capaz de expresar con carácter definitivo la voluntad del órgano municipal y, en consecuencia, carece de virtualidad a efectos del cómputo de plazos para dicha interposición, que ha de ser el previsto en el art. 75 *quater* LOTC” (FJ 4).

En cuanto al fondo, la Sentencia dedica un extenso fundamento jurídico 5 a exponer el canon de enjuiciamiento que el Tribunal ha de utilizar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local, atendiendo a la especificidad del objeto de este proceso constitucional. Sin apenas solución de continuidad, la Sentencia alcanza la conclusión de que “desde este punto de vista, el presente conflicto debe ser desestimado” (FJ 6) en aplicación, esencialmente, de la doctrina sentada en la STC 170/1989, de 19 de octubre (creación del parque regional de la cuenca alta del Manzanares): “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 puedan realizarse los intereses públicos que la creación del parque tutela a través de la gestión municipal” (FJ 6) y, en segundo lugar, “el Ayuntamiento de Covaleda 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)” (FJ 7)<sup>11</sup>.

11. La Sentencia pone el acento en dos previsiones “determinantes del fallo de este proceso”: la participación de las entidades locales afectadas en el procedimiento de elaboración del plan rector de uso y gestión del parque natural, y la presencia de representantes de estas mismas entidades en la junta rectora del parque. A renglón seguido añade la STC 99/2014: “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 Covaleda” (FJ 7 *in fine*).



Finalmente, la Sentencia concluye que las hipotéticas vulneraciones de la autonomía local que puedan producirse no serán el resultado inevitable de las previsiones legales sino consecuencia de los actos de aplicación de la norma legal. En palabras del propio Tribunal, “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 Constitución 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” (FJ 8).

### 1.2.3

#### **Alteración de términos municipales**

La Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. La alteración se traduce en la segregación del lugar conocido como Somalo, perteneciente al municipio de Torremontalbo, para incorporarlo al de Uruñuela (STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 1). El Ayuntamiento de Torremontalbo interpuso conflicto en defensa de la autonomía local frente a esta Ley autonómica, conflicto que fue desestimado por la ya mencionada STC 132/2014.

Como es costumbre, una buena parte del contenido de la Sentencia resolutoria del conflicto se ocupa de despejar los óbices de procedibilidad alzados por quienes comparecen en el proceso en defensa de la constitucionalidad de la Ley: en este caso, el Parlamento y el Gobierno de La Rioja. Se aduce, en primer término, falta de legitimación de la entidad actora, pues no ostenta la condición de destinatario único de la Ley que impugna. El motivo de inadmisión es rechazado, pues en esta ocasión “se reacciona con la interposición del conflicto frente a una ley singular y autoaplicativa que se agota en su contenido, y que afecta a dos municipios, que son destinatarios de la misma, y para los que produce efectos jurídicos directos y simultáneos, pero que solo presuntamente vulnera la autonomía de aquel al que priva de una parte importante de su término municipal y cuyo único medio de defensa es el planteamiento del conflicto que resolvemos, es obvio que esa circunstancia lo acredita como destinatario único

de la Ley en este supuesto” (FJ 3). Como segunda causa de inadmisión la representación del Gobierno de La Rioja adujo la extemporaneidad del conflicto, que se habría formalizado después del transcurso del plazo de un mes desde la recepción del dictamen emitido por el órgano consultivo autonómico –en este caso, el Consejo Consultivo de La Rioja– establecido por el art. 75 *quater*.2 LOTC. El óbice es rechazado, pues no puede fijarse como *dies a quo* para el cómputo del plazo de caducidad de la acción la fecha de recepción del dictamen en el registro de la Consejería a través de la cual se cursó la correspondiente solicitud al Consejo Consultivo, sino que “según el tenor literal del precepto [se refiere al art. 75 *quater*.2 LOTC] el cómputo del mes se realizará desde la recepción del dictamen por la entidad local” (FJ 4).

La STC 132/2014 sigue la sistemática ya empleada por la STC 99/2014, de modo que antes de abordar el análisis del fondo de las cuestiones planteadas en el conflicto, expone con detalle el canon de enjuiciamiento al que se atiene el Tribunal en su resolución (FJ 5).

El Ayuntamiento de Torremontalbo fundamenta su pretensión anulatoria de la Ley objeto del conflicto en que con su aprobación no se perseguiría ninguna de las finalidades que, según la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, legitimarían la segregación de una parte de su término municipal, a lo que añade que no concurrirían los requisitos sustantivos para dicha segregación. Planteada la controversia en estos términos, parece evidente que no podía prosperar, pues la Ley de Administración local de La Rioja no puede erigirse en canon de validez de las leyes que apruebe el Parlamento de La Rioja: “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” (FJ 6). A ello se añade que, en virtud de la configuración del conflicto en defensa de la autonomía local como un remedio procesal extraordinario que no puede sustentarse en motivos distintos de la infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada, no pueden hacerse valer en él otros posibles vicios de constitucionalidad de que adolezca la norma legal en cada caso impugnada. Lo que excluye el análisis de la eventual conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que se reprocha a la Ley territorial.

## 2

### **Sentencias dictadas en procesos de inconstitucionalidad**

Cinco de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en procesos de inconstitucionalidad a lo largo de 2014 revisten especial interés para el

gobierno local. Se trata de las siguientes sentencias, recaídas todas ellas en recursos de inconstitucionalidad: SSTC 86/2014, de 29 de mayo (recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi); 111/2014, de 26 de junio (recurso de inconstitucionalidad promovido igualmente por el presidente del Gobierno<sup>12</sup> frente a la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones Públicas de Navarra); 153/2014, de 25 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modifica la Ley Orgánica del régimen electoral general, en relación con los derechos electorales de los españoles residentes en el extranjero para las elecciones municipales y a los cabildos insulares); 155/2014, asimismo de 25 de septiembre (recurso planteado por el presidente del Gobierno en relación con la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley electoral de Andalucía), y 210/2014, de 18 de diciembre (recurso promovido por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón).

## 2.1

### **Sobre la prestación mancomunada del servicio de policía local: STC 86/2014, de 29 de mayo**

Varios de los preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, fueron objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 86/2014, de 29 de mayo, cuyo contenido, en lo que estrictamente puede revestir relevancia para la Administración local, ahora se reseña. Entre los preceptos específicamente controvertidos figuraba el art. 49.1, que establece los requisitos que habían de cumplir los municipios limítrofes que se

---

12. Formalmente, el recurso aparece firmado por la “presidenta del Gobierno en funciones”; comoquiera que el Gobierno no se hallaba en funciones al momento de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, habrá de entenderse que la firmante del escrito rector del proceso aludía a su actuación en ausencia del titular del cargo de presidente del Gobierno. A este respecto, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse –STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 2– acerca de la posibilidad de que quien sustituye al presidente del Gobierno ejerza cualquiera de las acciones procesales que a este reserva la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

asociaran para la prestación conjunta de los servicios de policía local (“Los municipios vascos limítrofes podrán asociarse, previa autorización del departamento competente en seguridad pública, para la prestación de servicios policiales cuando no dispongan separadamente de recursos suficientes, ninguno de los asociados tenga más de 20 000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50 000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente”)<sup>13</sup>.

La impugnación del precepto es de carácter estrictamente competencial. En tanto que el abogado del Estado entiende que la regulación controvertida rebasa el ámbito de las potestades de coordinación de las policías locales que pueden ejercer las comunidades autónomas al amparo del art. 39 de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), la representación del Gobierno Vasco defiende que el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco no queda limitado por ese art. 39 LOFCS sino que tiene el alcance que resulta del art. 17 de su Estatuto de Autonomía, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución.

La STC 86/2014 procede al encuadramiento competencial del precepto legal controvertido en la materia “seguridad pública”, habida cuenta de que “así lo declaramos en la STC 172/2013, FJ 5, en cuanto que consideramos que tal acuerdo de colaboración para la prestación de servicios de policía local está dirigido a la protección de personas y bienes y, en general, al mantenimiento del orden público en municipios limítrofes que pertenezcan a la misma comunidad autónoma y que no dispongan separadamente de recursos económicos suficientes para la prestación del servicio de policía local; se encuadra por tanto en la materia de ‘seguridad pública’, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.29 CE” (FJ 6). Y añade: “Conforme al canon que anteriormente hemos expuesto lo que deberemos examinar es si las cuestiones ahora discutidas, esencialmente las relativas a autorizar y establecer los requisitos y condiciones de la asociación de municipios para prestar los servicios de policía local, pueden ser vinculadas con una dimensión material de la competencia autonómica que pueda entenderse asociada o ser consecuencia de la actividad policial, sobre la que operaría la excepción a la exclusividad de la competencia estatal proclamada

13. Además del art. 49.1, se impugnaron los arts. 8.3 b) –que al enumerar a los integrantes del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi incluye entre sus miembros a los representantes de la Administración del Estado–, 50 y 55, sobre regulación de la seguridad privada. Respecto de estos preceptos legales, su impugnación se saldó con la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad del art. 50, parcial del art. 55, y el pronunciamiento de un fallo de interpretación conforme para el art. 8.3 b).

por el art. 149.1.29 CE, o, por el contrario, se vulneran las competencias estatales en la materia<sup>14</sup> (*loc. cit.*).

Sentado esto, afirma el Tribunal que la asunción estatutaria (art. 17 EAPV) de la competencia para desarrollar la generalidad de las funciones policiales por medio de la policía autonómica “no significa que toda actividad relacionada con la seguridad pública sea, por esa razón, de competencia autonómica, pues la seguridad pública abarca un conjunto plural y diversificado de actividades con un contenido más amplio que el estrictamente policial” (FJ 6). Por ello mismo, se advierte en ese fundamento jurídico de la STC 86/2014 que “resulta determinante el examen del carácter que haya de atribuirse a las funciones de la policía local para comprobar si, efectivamente, existe esa vinculación con las funciones policiales de competencia autonómica”. Pues bien, comoquiera que las funciones atribuidas a los cuerpos de policía local rebasan el estricto ámbito de la policía de seguridad y se incardinan en el propio de la policía administrativa, la Sentencia que nos ocupa entiende de aplicación la doctrina sentada en la STC 117/1984, de 5 diciembre, y reiterada, entre otras, en la STC 154/2005, de 9 de junio, en el sentido de que “cuando las facultades administrativas en discusión ‘no guarda[n] relación alguna con la actividad policial’ la competencia para ejercerlas corresponde al Estado, habida cuenta que en tales supuestos ‘la existencia de [una] policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida’”.

Ahora bien, toda vez que la disposición adicional quinta LOFCS –norma integrante del bloque de constitucionalidad según se asevera en la STC 86/2014, FJ 6– contempla expresamente la autorización de la asociación de prestación mancomunada del servicio de policía local por municipios limítrofes, supeditando el otorgamiento de la autorización por “la comunidad autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo estatuto de autonomía” al cumplimiento de las condiciones que establezca el Ministerio del Interior, la Sentencia concluye que “la atribución de la autorización de los acuerdos de colaboración al ‘departamento competente en seguridad pública’, sea conforme al orden constitucional de distribución de competencias, en la medida en que ya hemos comprobado que la disposición adicional quinta LOFCS establece que esa autorización sea otorgada

14. En el fundamento jurídico 4 de la Sentencia se recuerda que, conforme a la doctrina constitucional contenida en las SSTC 175/1999, de 30 de septiembre (libros-registro en el País Vasco), y 148/2000, de 1 de junio (Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos), la competencia autonómica sobre su propia policía no se agota en el ámbito orgánico, de creación y ordenación del propio cuerpo de policía, sino que incluye también aspectos funcionales o materiales de prestación del servicio de policía en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

por ‘la comunidad autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo estatuto de autonomía’ y el art. 17 EAPV reconoce a la comunidad autónoma, en los términos que venimos examinando, competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público. Por el contrario, el inciso ‘ninguno de los asociados tenga más de 20 000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50 000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente’, vulnera las competencias del Estado, único al que corresponde determinar los requisitos que han de cumplir estos acuerdos de asociación, y es, por tanto, inconstitucional y nulo” (FJ 6 *in fine*).

## 2.2

### **Inconstitucionalidad de un proceso de funcionarización de empleados públicos locales: STC 111/2014, de 26 de junio**

La STC 111/2014, de 26 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente a la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra. La Ley Foral está compuesta por diez artículos que, con excepción del primero de ellos, regulan el proceso que permite a determinado personal de las entidades locales de Navarra acceder a la condición de funcionario. La estimación del recurso se salda, en esta ocasión, con la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley Foral.

Según se consigna en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia, “lo sustancial de este proceso de funcionarización se regula en los arts. 2 a 6”, cuyo contenido se sintetiza del siguiente modo: “La iniciación del proceso queda supeditada a la decisión de las entidades locales de Navarra, mediante el acuerdo favorable de sus órganos de gobierno, que deberá adoptarse en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley Foral [...]. Puede acogerse a este proceso de integración el personal laboral fijo de plantilla de la Administración local de Navarra y de sus organismos autónomos que haya accedido a su puesto de trabajo con tal condición, mediante convocatoria pública y a través del sistema de oposición o concurso oposición libre que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad [...]. Queda excluido tanto el personal laboral fijo que ocupe puestos de trabajo de carácter discontinuo o a tiempo parcial como el que hubiera devenido fijo sin haber accedido a su puesto de trabajo con tal condición, mediante el señalado procedimiento [...]”.

Esta regulación representa, según se consigna en la STC 111/2014, “una modalidad de acceso a la función pública que no es acorde con nuestra doctrina ni respeta el régimen esencial de la Ley del estatuto básico del empleado público” (FJ 5), pues si bien pueden resultar admisibles “unas pruebas de acceso a la función pública de personal laboral fijo ‘cuya excepcionalidad cabría entender que consistiría en la previsión de que se valorasen los servicios efectivos prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a tal condición, pero que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios’ (STC 38/2004, FJ 4; en el mismo sentido, ATC 68/2012, de 17 de abril, FJ 3)”, resulta de todo punto inconstitucional “la previsión de unas pruebas de acceso restringidas a quienes ‘tuvieran la condición de personal laboral fijo. Es cierto que al regular el contenido de las pruebas selectivas se distingue entre quienes pudieran acreditar que ingresaron como personal laboral fijo mediante la superación de pruebas selectivas convocadas con arreglo a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y quienes no pudieran probar que habían accedido a su condición laboral de tal forma, pero también lo es que resultan excluidos de la posibilidad de participar en tales pruebas los que no estén previamente unidos a la Administración por un vínculo laboral fijo trabado como consecuencia de haber concurrido a convocatorias anteriores a la entrada en vigor de la referida ley. Dicho de otro modo, quedan excluidos los *aspirantes libres* que no prestan servicios como personal laboral fijo, entre quienes se encuentran incluso los funcionarios interinos’ (STC 38/2004, FJ 5)”<sup>15</sup>.

Comoquiera que la Ley Foral no respeta los límites infranqueables definidos por la doctrina constitucional en materia de función pública, específicamente los relativos a los procedimientos excepcionales de integración en los

---

15. La Sentencia recuerda que “ni siquiera la promoción interna de quienes ya son funcionarios de carrera excluye el juego de ‘los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública que la Constitución consagra en su art. 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado por el art. 23.2. La promoción interna de los funcionarios a través del trabajo no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de estos preceptos constitucionales ni siquiera temporal y excepcionalmente, puesto que nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho con rango de fundamental como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas (art. 23.2 de la Constitución). Igualdad de trato que en el Estado de Derecho constituye, desde la perspectiva institucional, uno de los fundamentos objetivos del orden jurídico que aquel reclama, en cuanto es un ineludible corolario de la igualdad ante la ley, frente a los sistemas vigentes en organizaciones históricas anteriores, donde eran frecuentes toda clase de restricciones por diversas causas e, incluso, la compra-venta y patrimonialización de los oficios públicos’ (STC 302/1993, FJ 2)”.

cuerpos y escalas funcionariales, la STC 111/2014 la declara inconstitucional y nula en su totalidad.

### 2.3

#### **Reforma de la Ley electoral andaluza: la condición de alcalde como causa de incompatibilidad en las elecciones al Parlamento autonómico (STC 155/2014, de 25 de septiembre)**

La Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre, reformó las leyes 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía; 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los expresidentes de la Junta de Andalucía, y 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.

El artículo primero de esta Ley modificó el art. 6.2 de la Ley electoral de Andalucía para incluir entre los cargos incompatibles en las elecciones al Parlamento autonómico los de “alcaldes, [...] presidentes de diputación provincial y [...] presidentes de mancomunidades de municipios” [nuevo art. 6.2 c)]. La reforma legal fue impugnada por el presidente del Gobierno mediante la interposición del pertinente recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 155/2014, de 25 de septiembre. Según se consigna en el fundamento jurídico 1 de esta resolución, el actor “funda la impugnación en que el precepto vulnera los arts. 14 y 23.2 CE, subsumiendo la vulneración del primero en el segundo, por introducir el legislador una diferencia de trato sin justificación razonable entre altos cargos a los que se declara incompatibles con otros que no lo son, y del art. 9.3 CE por cuanto la diferencia de trato es además arbitraria”.

A decir verdad, el sustento argumental del recurso es un tanto enteco, lo que quizás explique el extenso excurso sobre el instituto de las incompatibilidades parlamentarias que hallamos en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia.

Al respecto, la STC 155/2014 arranca con la identificación del cuadro de causas de incompatibilidad parlamentaria, como aquel que “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 permi-



tida por la norma jurídica” [FJ 2 a)]. La concreción de dicho cuadro es materia reservada al legislador electoral<sup>16</sup>.

Añade la Sentencia 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 concurren, 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)”<sup>17</sup>. Son las que denomina la Sentencia “incompatibilidades en sentido estricto”, que “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”.

Tras sistematizar la doctrina elaborada por el Tribunal en la materia, y advertido que no está en juego el derecho de sufragio pasivo de los cargos incluidos en la nueva causa de incompatibilidad, la Sentencia aborda la resolución del recurso de inconstitucionalidad<sup>18</sup>. Para ello destaca que “la incompatibilidad parlamentaria no tiene propiamente reflejo en el proceso electoral, sino más bien en la adquisición plena de la condición parlamentaria –y con-

16. La reserva material reseñada no es obstáculo para que “esta institución desplieg[ue] 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” [FJ 2 a)].

17. De modo que, según nos advierte la Sentencia, “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” [FJ 2 a)].

18. Como se reconoce en el frontispicio del fundamento jurídico 2, esa doctrina constitucional no es precisamente abundante, pudiendo destacarse, en todo caso, las SSTC 72/1984, de 14 de junio, donde se estableció la reserva de ley electoral en la materia; 7/1992, de 16 de enero, que, *obiter dictum*, previno sobre la inconveniencia de declarar una situación de incompatibilidad sin seguir el *iter* procedimental, y 36/2014, de 27 de febrero, que –igualmente *obiter dictum*– alertó sobre los riesgos de una modificación sobrevenida del régimen de incompatibilidades que operase durante la vigencia del mandato de los representantes [FJ 2 b)].

servación, 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” (FJ 3).

Descartada la lesión del derecho de sufragio pasivo, la STC 155/2014 rechaza igualmente la pretendida vulneración de la igualdad. En primer lugar, porque el art. 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía remite al legislador electoral el establecimiento de las causas de incompatibilidad electoral, remisión “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” (FJ 4). En segundo lugar, porque tampoco cabe hablar aquí de una compatibilidad estatutariamente prevista; argumento que, si bien se mira, puede entenderse subsumido en el anterior, relativo a la amplia libertad de configuración del legislador electoral autonómico. De modo que el legislador autonómico dispone “de una amplia discrecionalidad para establecer su propio sistema de incompatibilidades parlamentarias” (ibídem).

Proclamada la legitimidad competencial del legislador autonómico, la línea argumental de la Sentencia da un giro y se centra en la imposibilidad de formular un juicio de igualdad, al no haber aportado el recurrente un término válido de comparación. Inopinadamente, la Sentencia debe salir al paso de los términos de comparación aducidos por el actor, pues “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” (FJ 5). Pero —se añade— “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 par-

lamentaria 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” (ibídem).

Por lo que se refiere a la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), declara la STC 155/2014 que “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’.” (FJ 6). Justificación que no puede reputarse ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias, por más que quepa aducir razones en favor de la compatibilidad de los presidentes de los entes locales afectados por la reforma<sup>19</sup>. Pero siendo ello así, añade la Sentencia,

---

19. Sorprende que la Sentencia dedique un cierto esfuerzo argumental a defender la compatibilidad, siendo así que el juicio que se demanda al Tribunal lo es exclusivamente de validez, no de oportunidad o idoneidad de la norma. En este sentido, señala que “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 cargos inelegibles únicamente por el ‘distrito o distritos comprendidos en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción’, sin que esta nor-

“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” (ibídem). De donde concluye la Sentencia que “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 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” (FJ 6).

## 2.4

### **Los límites del recurso a la potestad reglamentaria para la fijación de las bases en materia de régimen local: STC 210/2014, de 18 de diciembre**

El preámbulo de la Ley de las Cortes de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos, se aproxima a esta institución con una notable prevención y cautela.

En primer lugar, constata el crecimiento exponencial que esta forma de organización local ha conocido en Aragón. Según se nos recuerda allí, antes de la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, apenas existían en Aragón diez municipios en régimen de concejo abierto: seis en la provincia de Zaragoza, cuatro en la de Teruel y ninguno en el Alto Aragón. Sin embargo, “a partir de 1985, como consecuencia de la despoblación rural, el régimen de concejo abierto se ha tenido que aplicar a un número creciente de municipios, con tendencia a aumentar en cada nueva convocatoria de elecciones locales,

---

ma previera su conversión en causa de incompatibilidad, bien de forma inicial o sobrevenida, a la adquisición del mandato” (FJ 6).

hasta llegar en 2007 a ciento cuarenta y tres municipios, pudiéndose aventurar que esta tendencia ha de continuar y que, por tanto, cada vez más municipios aragoneses pueden perder su actual sistema de gobierno representativo para regirse por el sistema de democracia directa o asamblearia, aunque carezcan de tradición alguna en este sentido”.

En segundo término, el legislador aragonés advierte de las dificultades de funcionamiento que el régimen de concejo abierto entraña, al indicar que, “a pesar del entusiasmo que el régimen de concejo abierto ha suscitado entre ciertos autores, apoyados en consideraciones filosóficas que, sin embargo, mitifican y soslayan la realidad de su aplicación histórica, tras la extensión de este régimen por la Ley 7/1985, de 2 de abril, parte de la doctrina científica planteó enseguida dudas razonables sobre la operatividad y oportunidad de esta medida, pues, fuera del ámbito de las pequeñas comunidades de carácter rural, parece más adecuado modernamente para la mejor gestión de los intereses municipales el régimen de ayuntamiento, ligado a la democracia representativa. En la práctica, el régimen de concejo abierto plantea notables dificultades específicas: no es fácil obtener el quórum de asistencia necesario para la correcta constitución y adopción de acuerdos de la asamblea vecinal, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros; la soledad del alcalde, único cargo electivo, sin posibilidad de contar con colaboradores democráticamente legitimados; la dificultad de debatir directamente en una asamblea cuestiones de determinada complejidad técnica o legal”.

Cuatro de los 17 artículos de la Ley fueron impugnados total o parcialmente en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno de la Nación resuelto por la STC 210/2014, de 18 de diciembre<sup>20</sup>. La controversia alcanzó a los arts. 3 a), en virtud del cual “funcionan en Aragón en régimen de concejo abierto” los municipios “de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración”<sup>21</sup>; 8, nombramiento y cese de

20. Juntamente con los arts. 3 a), 8, 16.2 y 17, a los que luego se hará referencia, el recurso controvertía las disposiciones adicionales primera (rubricada “Posibilidad de mantenimiento del régimen de concejo abierto”) y segunda (que adapta la Ley de Administración local de Aragón a las disposiciones de la Ley de régimen de concejo abierto), y la transitoria única (calendario de aplicación de la nueva regulación), de la Ley territorial.

21. En su inciso final el precepto señala que “a estos efectos se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985”, precisión que debe entenderse hecha a los diez municipios que, según se consigna expresamente en el preámbulo de la Ley, se regían por este régimen de gobierno y administración antes de la aprobación de la Ley de bases de régimen local (Anento, Bagüés, Longás, Oseja, Purujosa y Cerveruela en la provincia de Zaragoza; Allueva, Bea, Salcedillo y El Vallecillo en la de Teruel).

los tenientes de alcalde; 16.2, autorización autonómica de funcionamiento en régimen de concejo abierto, y 17, autorización autonómica de funcionamiento con ayuntamiento o junta vecinal<sup>22</sup>.

Interesa señalar, no obstante, que la STC 210/2014 únicamente examina la validez de los arts. 8 y 16.2, descartando el juicio de fondo sobre los otros dos preceptos por mor de la incidencia que la aprobación de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, ha tenido sobre el proceso constitucional que aquí se reseña.

Esta Ley Orgánica reformó el art. 29 LBRL, que en su redacción originaria establecía, con carácter imperativo, el funcionamiento en régimen de concejo abierto para los municipios cuya población no alcanzase los 100 habitantes, así como para “aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración” [letra a) *in fine*] y “aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable” [letra c)]. La reforma desvincula el número de habitantes de un municipio de la adopción del régimen de concejo abierto, o, por decirlo en palabras de la propia STC 210/2014, suprime “el automatismo que había introducido en el año 1985 la Ley reguladora de las bases de régimen local, lo que conlleva la desaparición de la obligatoriedad de acogerse los municipios de menos de 100 habitantes al régimen de concejo abierto, manteniéndose con la misma regulación los otros supuestos ya existentes” (FJ 2).

Abierto el trámite del art. 84 LOTC<sup>23</sup>, la parte actora interesó que se declarase que se había producido la desaparición sobrevenida parcial del objeto del proceso respecto, en lo que ahora estrictamente interesa, de los arts. 3 a) y 17 de la Ley aragonesa<sup>24</sup>, en tanto que la representación letrada del Gobierno de Aragón defendió la pervivencia del objeto del proceso toda vez que, a partir de lo preceptuado en el art. 82.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, la Comunidad Autónoma ostentaría competencia exclusiva sobre la regulación

22. Este precepto legal faculta al Gobierno de Aragón para que autorice el funcionamiento en régimen “ordinario” a los municipios cuya población se sitúe entre los 40 y los 99 habitantes y así lo soliciten.

23. El art. 84 LOTC –equivalente en lo que aquí interesa al art. 33.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa– permite al Tribunal comunicar, en cualquier momento procesal anterior al dictado de la resolución definitiva, “a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional”.

24. La pretensión alcanzaba igualmente a las disposiciones adicionales primera y segunda y a la disposición transitoria única de la Ley aragonesa.

del régimen de concejo abierto, exclusividad competencial que no puede verse afectada por las reformas que se sucedan en la normativa estatal. Dicho de otro modo, comoquiera que el art. 29 LBRL no sería, siempre en la opinión de la representación del Gobierno de Aragón, canon de enjuiciamiento de la constitucionalidad de la norma autonómica, la suerte que este precepto legal estatal pueda correr en nada alterará la marcha del proceso constitucional.

Pues bien, la STC 210/2014 elude pronunciarse sobre el fondo de la cuestión incidentalmente planteada –la vinculación o no de la competencia exclusiva autonómica a lo establecido en el art. 29 LBRL– y resuelve la controversia en términos estrictamente procesales y un tanto elusivos. A este respecto, llega a declarar “que el Abogado del Estado ha renunciado a dar argumentos que permitan fundamentar la inconstitucionalidad de los artículos 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única, por lo que respecto a estos no se ha cumplido con la carga alegatoria exigible al recurrente” (FJ 2), cuando, en puridad, esa carga había sido levantada en el escrito rector del proceso, y en coherencia con lo entonces afirmado por la parte actora, el Abogado del Estado concluyó que la modificación de la norma legal estatal parámetro de enjuiciamiento de las disposiciones autonómicas privaba de objeto al proceso, al venir a convalidar el exceso competencial en el que, siempre en opinión del recurrente, habría incurrido el legislador aragonés al reducir a 40 habitantes el techo poblacional de 100 fijado por la Ley de bases de régimen local para la aplicación del régimen de concejo abierto. Bien entendido que la integración de los títulos competenciales estatal y autonómico no queda sin respuesta, pues es el punto de partida para la resolución de los restantes motivos impugnatorios: los relativos a los arts. 8 y 16.2 de la Ley territorial.

El encuadramiento competencial del régimen de concejo abierto apenas puede sorprender al lector habitual de la doctrina constitucional habida cuenta de que, según se indica en la STC 210/2014, “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” (FJ 3). De modo que la regulación básica del concejo abierto corresponde al Estado en ejercicio “de su com-

petencia 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)” (ibídem).

La Sentencia asevera que “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)” (FJ 3). La lectura conjunta de lo expuesto arroja las siguientes conclusiones:

*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. (STC 210/2014, FJ 3)*

Es decir, la competencia autonómica, por más que estatutariamente calificada como “exclusiva”, no puede reputarse tal, pues “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” (FJ 3). Se trata de un límite a la interiorización estatutaria de la materia de régimen local.

Corolario de lo anterior es la afirmación con la que se cierra el fundamento jurídico 3 de la Sentencia: “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 res-



petar los límites dispuestos en dichas bases, sin que en ningún caso disponga aquella de competencia normativa plena y exclusiva”.

Afirmada la concurrencia competencial, la Sentencia entra a examinar “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” (FJ 4), constituye, como así defiende la parte actora, uno de los “referentes competenciales de la normativa estatal básica”.

Para el Tribunal “no cabe ninguna duda” del carácter básico del 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” (FJ 5).

Distinto es el caso, sin embargo, del art. 54.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, que establece un máximo de tres tenientes de alcalde frente a los cuatro previstos por el art. 8 de la Ley autonómica. La Sentencia hace hincapié en la preferencia por la ley para la determinación de lo básico y el carácter excepcional del dictado de la normativa básica mediante el uso de la potestad reglamentaria del Gobierno, “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)” (FJ 5).

Pues bien, en materia de organización local, “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 organización 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” (FJ 5).

Obviamente, esta delimitación de lo básico arroja como resultado inexorable la desestimación de la impugnación del art. 8 de la Ley aragonesa, referido a los tenientes de alcalde en el régimen de concejo abierto, pues “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” (FJ 6). Y la correlativa estimación de la impugnación del art. 16.2 de la Ley aragonesa, en cuya virtud “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”. Dicha estimación se funda en que “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 [se refiere, claro está, al art. 29 LBRL]. 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” (FJ 6). Lo que conduce a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 16.2 de la Ley aragonesa de concejos abiertos.

### 3

## Sentencias dictadas en procesos de amparo

Dos sentencias dictadas en procesos de amparo encierran particular interés para el estudioso de la jurisprudencia constitucional sobre Administración local. Se trata de las SSTC 114/2014, de 7 de julio (permanencia en los cargos y funciones públicas), y 1994/2014, de 15 de diciembre (potestad sancionadora en materia de tráfico).

### 3.1

#### Permanencia en los cargos y funciones públicas: STC 114/2014, de 7 de julio

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, en la STC 114/2014, de 7 de julio, resuelve, en sentido estimatorio, el recurso de amparo interpuesto por dos miembros del Concejo de Arlegui de Navarra que se vieron privados de su condición de tales, al entender la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que su renuncia al cargo de presidente del Concejo llevaba aparejada la renuncia en tanto que integrantes del mismo.

Los demandantes de amparo denuncian la infracción de sus derechos a la igualdad (art. 14 CE), a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a participar en las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). La Sentencia ni siquiera entra a examinar el primero de estos alegatos, al apreciar la concurrencia del óbice procesal consistente en la falta de invocación en la vía judicial previa del art. 44.1 c) LOTC [FJ 2 a)]. El segundo es rechazado porque, si bien es cierto que los demandantes de amparo no fueron emplazados personalmente en el proceso contencioso en el que finalmente se les privó de su condición de representantes concejiles, también lo es que tuvieron conocimiento de la pendencia del proceso: “los propios recurrentes en amparo reconocen que, en su calidad de miembros de la Junta del Concejo de Arlegui, que fue emplazado y se personó en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña María Dolores Lizarraga, tuvieron oportuno conocimiento de que se habían impugnado por esta vocal ante la jurisdicción contencioso-administrativa los acuerdos de la Junta del Concejo adoptados en la sesión plenaria de 11 de junio de 2011 que les afectaban. No es pues posible considerar que la falta de emplazamiento personal de los recurrentes en dicho proceso les haya producido indefensión material, que es la única que tiene relevancia constitucional; no puede apreciarse la misma cuando el interesado tenía

conocimiento extraprocésal del asunto y, por su propia pasividad o falta de diligencia, no se personó en el proceso pudiendo hacerlo” [FJ 3 a)]<sup>25</sup>.

Por lo que se refiere al tercer motivo del recurso, la Sentencia pone de manifiesto la “directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)” (FJ 4), recalca la consideración de aquel como un derecho de configuración legal, que no se agota, en ningún caso, en la preservación del principio de igualdad expresamente invocado en el art. 23.2 CE, ya que “resulta obligado, desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo, ‘asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, dicho derecho siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos’ (STC 135/2004, FJ 4)” (ibidem), y, finalmente, pone de manifiesto que “nuestra labor de enjuiciamiento no puede circunscribirse en este caso a la mera constatación de la razonabilidad de la interpretación de la legislación electoral navarra efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. El recurso de amparo planteado está, ante todo, al servicio de la preservación y protección del derecho fundamental de participación política garantizado por el art. 23.2 CE. La determinación de si el mismo ha sido o no respetado requiere por nuestra parte de una indagación de carácter sustantivo, que no se cumple, por tanto, con el simple reconocimiento de la razonable interpretación que puedan exhibir las resoluciones judiciales impugnadas; nos exige determinar si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem* y, en particular, si la aplicación de esa legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido” (FJ 4).

Sentado todo ello, la Sentencia constata que la resolución judicial controvertida se fundamentó en una interpretación del art. 15.3 e) y f) de la Ley Foral 12/1991, de 16 marzo, reguladora del proceso electoral en los concejos de Navarra, de aplicación al caso, conforme a la cual la renuncia al cargo de presidente del concejo tiene carácter abdicativo, no traslativo, por lo que estima que se extiende a la condición de vocal en la junta del concejo, porque la adquisición por parte de un vocal de la condición de presidente de la junta supone llamar para su sustitución como tal al candidato siguiente

25. La STC 114/2014 rechaza también la queja de incongruencia omisiva dirigida contra la Sentencia dictada en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

que más votos haya obtenido. Sin embargo, la Sentencia “considera que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha efectuado en la Sentencia impugnada una interpretación del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 que resulta contraria al art. 23.2, por cuanto no ha ponderado debidamente la afectación del derecho de participación política de los cargos públicos representativos que dicho precepto constitucional garantiza, lo que debe conducir al otorgamiento del amparo” (FJ 5). En efecto, “en un sistema electoral como el previsto en la Ley Foral 12/1991, en el que los presidentes y vocales de las juntas de concejo son elegidos por un sistema mayoritario con listas abiertas (arts. 1.4 y 15), lo dispuesto en los apartados e) y f) del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 ha de entenderse en el sentido de que solo se prevé que se genere una vacante en la junta del concejo cuando la adquisición por un vocal de la condición de presidente se produzca como consecuencia de que quien ostente (o le corresponda ostentar) el cargo de presidente, por ser el electo que más votos ha obtenido, renuncie también al cargo de vocal en la junta. No se produce tal vacante cuando la renuncia sea exclusivamente al cargo de presidente y se manifieste de modo expreso por quien la efectúa su voluntad de permanecer en la junta del concejo como vocal. Interpretado así lo previsto en el art. 15.3, apartados e) y f), de Ley Foral 12/1991, se asegura que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y sus representantes, salvaguardándose la naturaleza representativa de las juntas concejiles de Navarra”.

Por el contrario, la interpretación de las normas forales seguidas por el órgano judicial frustra la exigencia de que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de candidatos a que ya se ha hecho referencia, “dado que el procedimiento de sustitución de los electos en los concejos se realiza en atención al número de votos obtenidos por los candidatos individuales, de manera que producida una vacante se adjudica al candidato siguiente que más votos haya obtenido con independencia del partido, coalición o agrupación electoral al que pertenezca el renunciante o el sustituto” (FJ 5). Dicho de otro modo:

*Si quien renuncia a la presidencia debe ser sustituido por el sexto candidato o sucesivos que más votos hayan obtenido en la concreta elección, ello supone que aquel en quien los electores del concejo habían depositado su confianza no pueda permanecer como representante en la junta del concejo por haber renunciado a la presidencia. Incluso puede suceder que quien le sustituya como vocal en la junta pertenezca a una candidatura distinta, con lo que no estaría conformada la junta por los candidatos que más votos hubieran obtenido, como exige la propia Ley*

*Foral 12/1991 (arts. 1.4 y 15.3). Se frustra así la exigencia, consustancial al contenido esencial del derecho de sufragio pasivo, de “que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos”, asegurando “que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes” (STC 135/2004, FJ 4). (Ibídem)*

Lo expuesto conduce, en el caso, a la estimación del recurso de amparo por lesión del derecho de acceso –y permanencia– en las funciones o cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el derecho a la participación política (art. 23.1 CE), aquí en asuntos municipales.

### 3.2

#### **Ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico: STC 199/2014, de 15 de diciembre**

En el caso resuelto por la Sala Segunda del Tribunal en su STC 199/2014, de 15 de diciembre, se incoó expediente sancionador en materia de tráfico a un ciudadano que conducía su vehículo por las calles de Madrid. Incoado el oportuno expediente, ese mismo ciudadano “fue sancionado por una infracción cometida el día 14 de julio de 2009 con multa de 200 euros y pérdida de 4 puntos por ‘rebasar un semáforo en fase roja’, citándose como precepto infringido ‘6 ORD. MOV.’ y clave y calificación de la infracción ‘6/056 GRAVE’.” (FJ 4). El sancionado interpuso recurso de amparo en defensa de sus derechos a la tutela judicial, a la presunción de inocencia y a la legalidad sancionadora (arts. 24.1 y 2 y 25.1 CE). La Sentencia otorga el amparo por infracción de este último derecho fundamental en la vertiente relativa al principio de taxatividad o contenido material del derecho.

Al respecto, tras una pormenorizada exposición de la doctrina constitucional relativa al derecho fundamental a la legalidad sancionadora (FJ 3), la Sentencia señala que la mención “6 ORD. MOV.” se corresponde “con el artículo 6 de la Ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, tal como se expresa en las diferentes resoluciones administrativas, al cual se aplica un cuadro de claves para calificar la infracción. Como se alega en la demanda, la referencia a la clave no resulta en principio comprensible para un ciudadano normal, lo cual se denunció por el recurrente tanto en vía administrativa como en el proceso a quo. Sin embargo, ninguna mención explicativa se realiza en relación a la citada clave en el proceso a quo, ni tan siquiera en este proceso

de amparo” (FJ 4). Y aclara que “pese a que este cuadro de claves no aparece referenciado en ningún momento, puede constatarse que lo que se aplica es el Decreto de fecha 3 de noviembre de 2005, dictado por el concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial (‘Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid’, núm. 278, de 22 de noviembre de 2005) en que se fijaba una cuantía fija de multa a las infracciones” (ibídem)<sup>26</sup>.

Para la Sentencia, “lo anterior pone de manifiesto la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora puesto que la Administración no identificó mínimamente la relación entre la infracción y la sanción, e impuso una sanción con fundamento en una disposición reglamentaria carente de cobertura legal, con preterición del principio de proporcionalidad” (FJ 5). Concretamente, recuerda que “es doctrina de este Tribunal que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción, sin que el órgano judicial pueda fundar la sanción en un precepto diferente” (ibídem). En el caso, “si bien podría identificarse la infracción y su gradación –grave– con una mínima seguridad razonable, puesto que la LSV proporciona cobertura a la Ordenanza de movilidad en relación a la conducta de saltarse un semáforo en fase roja, es indudable que no queda mínimamente identificada la relación entre la infracción y sanción impuesta con la mera mención a una clave (06-056), sin que en ningún momento se haga referencia a la disposición efectivamente aplicada, que fue el Decreto de fecha 3 de noviembre de 2005, dictado por el concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, posteriormente anulado en vía jurisdiccional contencio-

---

26. A este respecto señala la Sentencia que “la aplicación de esta clave determinaba una cuantía fija de la multa, con preterición del principio de proporcionalidad, no existiendo ninguna referencia a la individualización de la sanción; cuando en la fecha de comisión de la infracción (14 de julio de 2009), el art. 67 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV) sancionaba las infracciones graves con multa de 91 a 300 €. En este extremo, debe precisarse que la referencia que hace la Sentencia del Juzgado a que el artículo 67 LSV prevé multa de 200 € para las infracciones graves lo es en relación a la redacción dada al precepto por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que entró en vigor el 25 de mayo de 2010, por lo que no era aplicable retroactivamente al supuesto de hecho aquí examinado” (FJ 4).

so-administrativa, aunque este extremo no ha sido puesto de manifiesto por las partes intervinientes en este recurso” (ibídem).

En conclusión, “se impuso una sanción de multa de cuantía fija, con fundamento en una clave que resulta ininteligible en los términos en que fue notificada, y carente de cobertura legal, lo que en suma determina la vulneración del art. 25.1 CE invocado” (FJ 5).