

VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado D. Andrés Ollero Tassara, al que se adhiere el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 25 de abril de 2013 dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 1523/2004.

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de LOTC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, dejo constancia de mi opinión discrepante puesta ya de manifiesto durante la deliberación de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local.

1. Para ningún mediano conocedor de la teoría del derecho es un secreto la inevitable relevancia práctica de la interpretación de las normas. De ahí la importancia de que el órgano juzgador mantenga un modelo interpretativo uniforme, procurando evitar que una insuprimible pre-comprensión de su objeto derive en una imprevisible y azarosa elección del método en que busca fundamento. De lo contrario, podría ocurrir que mientras en una resolución se evoca un árbol vivo, al que no cabría condenar a ser víctima del presunto páramo de una interpretación literalista, en otra sea ésta la que predomine sin reparar en su poco razonable alcance práctico.

2. Queda fuera de discusión que el artículo 140 de nuestra Constitución “garantiza la autonomía de los municipios”, de la que serán expresión “sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales”. Deducir de este precepto que solo estos puedan asumir toda imaginable función de “gobierno y administración” no solo desafía el sentido común, ante la obvia existencia de funcionarios locales, sino que implica atribuirse el monopolio de qué se entiende por gobierno y administración, despojando al legislador de toda capacidad de desarrollo al respecto, en todo aquello que –como ocurre, a mi modo de ver, en este caso– no ha sido diáfanoamente explicitado por el constituyente, que no ha recurrido a esos mismos términos de modo unívoco dentro del propio texto constitucional.

En consecuencia no puedo compartir la declaración como “inconstitucional y nulo” del “párrafo segundo, inciso primero, de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”; es decir, que pueda el Alcalde “nombrar como

miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde”.

3. Dado que el carácter no imperativo de la citada previsión descarta todo determinismo heterónimo, solo cabe imaginar que resulte vulnerada la autonomía municipal, entendiendo –de modo más o menos consciente– que esta llevaría aparejado un peculiar concepto de democracia, que obligaría a que los ciudadanos elegidos como representantes monopolizaran exhaustivamente toda tarea de gobierno o administración. Resulta obvio que ello no ocurre en más amplios niveles, donde –de aplicarse tal concepto– tanto los Ministros del Gobierno de la Nación como los Consejeros de las Comunidades Autónomas habrían de ser parlamentarios elegidos de modo directo por los propios ciudadanos.

Que la comparación no resulta improcedente parece claro si se tiene en cuenta la propia Exposición de Motivos de la norma tachada de inconstitucional. Esta no solo considera que “atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad” exige contar con “ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”, sino que aspira precisamente a posibilitar mayor efectividad democrática y participativa a la actividad política en municipios no particularmente favorecedores –como resalta el apartado IV de la citada Exposición– de una cotidiana cercanía vecinal. Se pretendería evitar que un grupo municipal mayoritario, erigido en poder ejecutivo, convierta en mero espectador al resto de los representantes, como de hecho no pocas veces ha acabado ocurriendo. Deslindando la función ejecutiva y su necesario control –lo que no es ciertamente una novedosa ocurrencia– se pretende “responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”. Se aspira pues a “configurar al Pleno como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas”.

Sin perjuicio del pronóstico –que no corresponde a este Tribunal establecer– sobre las posibilidades de éxito en el empeño, parece claro que no puede estimarse tan ajeno a la realidad como para considerarlo un modo neto de anular la democracia municipal. No lo considera así desde luego la Carta Europea de la Autonomía Local, que el artículo 10.2 de la Constitución nos invita a no ignorar; como es sabido, el artículo 3.2 de la citada Carta prevé que los órganos electivos colegiados locales “pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”, como en esta ocasión era el caso. En efecto, en el epígrafe siguiente al declarado nulo, la Ley establece: “La Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión”.

No puede tampoco razonablemente considerarse que el legislador, exclusivamente preocupado de la eficacia ejecutiva, no haya ponderado tal propósito con las exigencias de control democrático, cuando el número de miembros de la Junta de Gobierno Local no Concejales no puede en ningún caso superar un tercio de la tercera parte de los miembros del Pleno municipal. Se impone de este modo una cautela que, por cierto, no se han visto obligados a introducir los ordenamientos que también han pretendido delimitar más claramente las funciones de regulación, control y administración en Ayuntamientos medianos y grandes. Valga como ejemplo Italia, donde la condición de miembro de la Junta es incompatible con la de concejal en municipios de más de 15.000 habitantes. Establecer que cabe vetar constitucionalmente esa facultad a un Alcalde independiente de los partidos, elegido directamente “por los vecinos” (lo que el mismo artículo 140 no excluye), impidiéndole seleccionar siquiera a un tercio de su previamente reducido (otro tercio) equipo de gobierno me parece exagerado.

4. Resulta adicionalmente preocupante que no se hayan calibrado las consecuencias inmediatas derivadas del fallo, descartando toda fórmula transitoria que tenga en cuenta que este se produce más de nueve años después de presentado el recurso. Como consecuencia, al confeccionarse las listas electorales que con carácter cerrado se han presentado ya repetidamente a los electores, ha podido darse por supuesto que, de asumirse responsabilidades de gobierno, cabría encomendar a personas particularmente expertas el desempeño de responsabilidades de mayor alcance técnico, sin necesidad de disminuir el

número de Concejales que pudieran dedicarse de modo más completo al contacto político con los ciudadanos. Cabría pensar que quienes, sin ser Concejales, hayan venido desarrollando esas tareas ejecutivas podrían seguir llevándolas a cabo como asesores; si se tiene en cuenta que la propia ley había establecido que sus “derechos económicos y prestaciones sociales serán los de los miembros electivos”, sugerirlo demostraría un notable desconocimiento de la situación que, en el mejor de los casos de modo transitorio, está viviendo nuestro país.

Partiendo de estas reflexiones, me veo obligado a emitir mi Voto particular.

Madrid, a veinticinco de abril de dos mil trece.