|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 236/2014 |
| Fecha | de 7 de octubre de 2014 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 4570-2014 |
| Asunto | Conflicto en defensa de la autonomía local 4570-2014 |
| Fallo | Inadmitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Único. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 10 de julio de 2014, don L.P.O., Procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Consejo Insular de Formentera plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra diversos apartados del art. 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el artículo primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y de 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 por el art. 11.3 del Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

El escrito de interposición del conflicto comienza con una extensa referencia a lo que califica como peculiaridad del Consejo Insular de Formentera en la medida en que reuniría la triple condición de institución de autogobierno de la Comunidad Autónoma, entidad municipal (pues toda la isla es un único municipio) y entidad insular. Esa triple condición y, especialmente las dos últimas, hacen que se trate de un caso único en el derecho público español justificativa de un necesario tratamiento diferenciado. Esa premisa informa la totalidad de los motivos alegados en el conflicto, pues de esa especialidad deduce varias consecuencias; en concreto, en lo que ahora importa, la necesidad de lo que se califica como “debida dignidad retributiva que corresponde a los corporativos que la integran, por la alta responsabilidad político-administrativa que comporta la institución peculiar que gestionan”. De hecho la queja que se formula se relaciona con lo que se califica como “una discriminación flagrante, por tratamiento indebido e indiferenciado, de los corporativos de nuestra institución, en lo que afecta a sus retribuciones”. Tales limitaciones retributivas serían contrarias a la autonomía de Formentera, garantizada por el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (en adelante, EAIB) y por la Constitución Española. Se vulnerarían, dada la arbitrariedad que se reprocha a la regulación impugnada, los arts. 137, 140 y 141.4 CE, en cuanto que el legislador estatal no habría atendido a las peculiares características del Consejo Insular de Formentera. También se alega que el nuevo art. 75 bis LBRL incurre en incoherencias internas que perjudican la autonomía local de Formentera, por cuanto no se atiende a sus peculiaridades ni se permite la intervención del legislador autonómico, pese a tratarse de una institución autonómica, por cuanto la consecuencia de la regulación es que se hace de peor condición la conceptuación de Formentera como isla que como municipio.

En otro orden de cuestiones el escrito de promoción del conflicto indica que la regulación impugnada vulnera el art. 23 CE, el art. 15 EAIB y la Carta europea de autonomía local, volviendo a insistir en la idea ya expresada con anterioridad acerca de la necesidad de que Formentera recibiera un tratamiento diferenciado y ajustado a sus peculiaridades. Falta de tratamiento diferenciado que también afectaría a la propia autonomía del Consejo Insular respecto a su organización interna y a la forma de ejercer sus competencias. Igualmente se vulneraría la autonomía de gasto del consejo insular que incluiría la determinación de las retribuciones de sus miembros teniendo en cuenta las responsabilidades asumidas y gestionadas, pues entiende que se da una equivalencia de responsabilidades entre los órganos superiores de la Comunidad Autónoma y los órganos de los consejos insulares que debería conducir a una equiparación de retribuciones, en la medida en que participan del poder ejecutivo autonómico. Finalmente se alega la vulneración de las competencias autonómicas sobre organización de las instituciones propias, organización de la Administración local y sobre régimen local. Vulneración del orden de distribución de competencias que también implicaría, de manera paralela, la del principio de autonomía local.

El escrito de interposición del conflicto dedica un segundo apartado a examinar la legitimación del Consejo Insular de Formentera para la interposición del conflicto, legitimación que ha sido negada por el Consejo Consultivo de las Illes Balears en su dictamen de 24 de mayo de 2014. Al respecto vuelve a aludir a lo que considera peculiar naturaleza de Formentera, lo que, a su juicio, determina la necesidad de “un tratamiento especial, diferenciado, distinto, propio, singularizado, como especial, diferenciado, distinto, propio y singularizado es su régimen jurídico”. Con ello se cumpliría, en tanto que situación excepcional, el supuesto del art. 75.ter.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, en el sentido de que la isla de Formentera sería destinataria única de la norma, en la medida en que la misma le produce unos efectos negativos e irracionales, ya que ninguna otra entidad sufre la misma vulneración de la autonomía local. Defiende el Letrado del Consejo Insular de Formentera que la regla de legitimación acerca del destinatario único de la norma se ha de acomodar al caso concreto y tener en cuenta la diversidad de supuestos. Así, estima que ha de valorarse que “bajo la forma de un objeto general e indiferenciado para toda España (en el ejemplo de los municipios) o para las islas de menos de 25.000 habitantes (en el ejemplo de las islas de esta población) se está, por excepción, provocando una discriminación en toda regla, como ocurre con Formentera que, por ninguna vía, recibe el trato que el artículo 141.4 de la propia Constitución y el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears le garantizan, a causa de su naturaleza jurídica tan y tan particular”. En suma, lo que se defiende es que Formentera es el destinatario único de la ley en el sentido de destinatario único “de la arbitrariedad, desconsideración y trato discriminatorio por indiferenciación patente de la ley”. Igualmente la legitimación de Formentera se defiende citando el Voto particular a la STC 240/2006, que reconoció la legitimación de Ceuta y Melilla para la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, en el que se argumenta la necesidad de no tratar a Ceuta y Melilla como entes locales para una mejor protección de las competencias estatutarias no municipales de ambas. Un tercer argumento a favor de la legitimación de Formentera vendría dado por la aplicación de la doctrina acerca de la discriminación por indiferenciación en relación con la protección de la autonomía local, en la medida en que se ha incumplido la necesidad de dar un trato específico y único a Formentera en atención a su naturaleza jurídica singular. En suma, a juicio del promotor del conflicto, concurre la legitimación exigida por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por cuanto el desconocimiento por las normas impugnadas de la especialidad de Formentera, en relación al régimen retributivo de los corporativos que la representan, le confiere, en atención a esa singularidad jurídica, la legitimación exigida por el art. 75.ter.1 a) LOTC en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC. Además el tratamiento que la norma otorga a Formentera, en el que abstractamente aparecería como municipio y como isla tiene un resultado concreto en relación con el citado régimen retributivo manifiestamente ilógico, irracional y arbitrario haciendo de peor condición su naturaleza de isla, frente a la de municipio. Asimismo, la inexistencia de otra entidad similar hace que sea Formentera la única que sufre los efectos lesivos, discriminatorios e irracionales de la norma.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Insular de Formentera ha planteado ante este Tribunal conflicto en defensa de la autonomía local contra diversos apartados del art. 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el artículo primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y de 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 por el art. 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

El conflicto se fundamenta en la consideración de que la regulación cuestionada, en cuanto que introduce límites al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales determinados en función de la población, vulnera la autonomía local del Consejo Insular de Formentera, por cuanto no tendría en cuenta su peculiar configuración institucional que hubiera obligado al establecimiento de un régimen específico y singular.

El art. 75.quinquies de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone que “planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada”. El objeto de esta resolución es valorar si el Consejo Insular de Formentera satisface los requisitos necesarios para la interposición del conflicto.

2. La legitimación exigible para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, primero de los requisitos insubsanables a que hace referencia el art. 75.quinquies LOTC, se encuentra regulada en el art. 75.ter.1 LOTC, que la atribuye a los municipios y provincias en que la Ley resulte aplicable, pudiendo aquellos entes locales hacerlo aisladamente o en forma conjunta (en este último caso con exigencia, además, de que dichos municipios o provincias representen una determinada mayoría y unos determinados porcentajes de la población correspondiente al ámbito de aplicación de la Ley). Ambas previsiones han de ponerse en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, según la cual “las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias”.

El Consejo Insular de Formentera promueve el conflicto por considerarse destinatario único de las normas que impugna, por lo que debemos valorar si satisface el requisito de legitimación exigido en el art. 75.ter.1 a) y disposición adicional tercera LOTC.

A tal fin, procede reproducir, en los aspectos concretamente cuestionados, el art. 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el artículo primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y 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.tres del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

El art. 75 bis LBRL, intitulado “Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales” dispone:

1. Los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:…

Habitantes Referencia

10.001 a 20.000 Secretario de Estado -50 por 100.

2. … En el caso de los Cabildos y Consejos Insulares, sus Presidentes tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias referenciado a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia, según la siguiente tabla: …

Habitantes Referencia

0 a 25.000 50 por 100 del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia.”

Por su parte, la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, bajo el título “Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales”, establece lo siguiente:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y considerando lo dispuesto en el artículo 22 de la presente ley, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que, en su caso, tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, será el que se recoge a continuación, atendiendo a su población: …

Habitantes Referencia

10.001 a 20.000 50.000 euros.”

3. Como ya se ha expuesto en los antecedentes, el escrito de interposición del conflicto parte de la premisa de que la legitimación del Consejo Insular de Formentera encontraría fundamento en el art. 75.ter.1 a) LOTC en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, en el sentido de que la isla de Formentera sería destinataria única de las dos normas, por cuanto que le producen unos efectos que, entre otros epítetos, se califican como negativos e irracionales respecto a las retribuciones de los integrantes de la corporación. Efectos que, en razón de la doble naturaleza de órgano de gobierno municipal e insular del Consejo Insular de Formentera, no se producirían en ninguna otra entidad local de España. En suma, el Consejo Insular de Formentera promueve el conflicto de modo individualizado, en su calidad de isla con personalidad jurídica y administración insular propias, dada la creación del mencionado Consejo Insular por la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB) llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

Por ello, para que el conflicto pueda entenderse adecuadamente promovido debe satisfacerse el requisito del apartado a) del citado art. 75.ter.1 LOTC, en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, que prevén la legitimación de la isla que sea destinataria única de la Ley. Para comprobar su concurrencia es obligado atenerse a la doctrina del Tribunal en torno al entendimiento de la expresión “destinatario único” que emplea el art. 75.ter.1 a) LOTC.

La STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3, define el concepto de destinatario único en los términos siguientes: “El supuesto contemplado en este precepto de nuestra Ley Orgánica se refiere al municipio o provincia que sea destinatario único de la ley, expresión que no puede considerarse equivalente o exactamente coincidente con las denominadas leyes singulares o leyes de caso único. Ya hemos definido este último tipo de normas como “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Por el contrario, el caso contemplado en el art. 75 ter.1 a) LOTC no puede ser definido en tan estrictos términos, sino que bastará, a efectos de entender satisfecho lo previsto en el mismo, 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”. Por su parte, conforme a la STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 2, este concepto de destinatario único de la ley “debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material.”

4. El objeto del presente conflicto viene dado por las limitaciones retributivas que los dos preceptos impugnados imponen a los miembros del Consejo Insular de Formentera, integrado por los regidores del ayuntamiento de Formentera (art. 63.2 EAIB), y la queja que se suscita gira en torno a la omisión en la que habrían incurrido las normas discutidas al no contemplar lo que se considera situación peculiar de Formentera, derivada de su doble naturaleza de entidad municipal e insular. Sin embargo, tal como pone de manifiesto el Consejo Consultivo de las Illes Balears en el dictamen que consta en los autos, las dos normas objeto del presente conflicto son, en realidad, aplicables a la generalidad de los entes locales de toda España.

En efecto, es evidente que las limitaciones retributivas ya transcritas, 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 un destinatario único en el sentido exigido por la doctrina constitucional.

El promotor del conflicto parece confundir en su planteamiento el plano del indudable carácter general de las normas que impugna con el de los efectos que las mismas producen en su aplicación a Formentera, en cuanto, según afirma, único municipio-isla del Estado español. Que es ese el planteamiento del recurrente se constata por el hecho de que lo reclamado de forma reiterada a lo largo del extenso escrito de interposición es una suerte de discriminación por indiferenciación en la medida en que la vulneración que se denuncia se centra en la inexistencia de una regulación singular o específica para el caso de Formentera. Sin embargo, la ausencia en las normas que impugna de esa regulación especial es una cuestión completamente distinta al carácter de las normas impugnadas, pues tanto de su ámbito territorial de aplicación, referido a toda España o, en su caso, a todas las islas, como de su contenido, el establecimiento de límites retributivos para los miembros de todas las corporaciones locales y de los presidentes de todos los cabildos y consejos insulares, se desprende sin dificultad que se trata de normas que no pueden ser calificadas como de “destinatario único”, en el sentido que a esa expresión le ha dado la doctrina del Tribunal, pues bien se aplican a todas las corporaciones locales con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes, bien a todos los cabildos y consejos insulares con una población de entre 0 y 25.000 habitantes. Así, la conclusión no puede ser otra que considerar que el contenido de las reglas cuestionadas por el Consejo Insular de Formentera no le conciernen exclusivamente.

Por tanto, el Consejo Insular de Formentera, al no ser el único destinatario de la regulación contenida en los preceptos que impugna, carece, por sí solo, de legitimación para interponer el presente conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 75.quinque.1 LOTC, procede declarar la inadmisión del presente conflicto por este motivo.

5. Al no cumplirse el requisito exigido por el art. 75.ter.1 a) LOTC en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, resulta, además, innecesaria cualquier otra consideración sobre la promoción de un único conflicto contra dos normas (posibilidad, no obstante admitida en la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 4) así como respecto a su planteamiento en el plazo exigido por el art. 75.quater.2 LOTC.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.