

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11024 *Pleno. Sentencia 155/2014, de 25 de septiembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1345-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno frente al artículo 6.2 c) de la Ley electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre. Principio de igualdad, derecho de acceso a los cargos públicos e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: constitucionalidad del precepto legal autonómico que establece la incompatibilidad parlamentaria de los alcaldes, presidentes de diputaciones provinciales y de mancomunidades de municipios.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, 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, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1345-2012, promovido por el Presidente del Gobierno, contra el artículo 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2, letra c) de la Ley electoral de Andalucía. Han intervenido la Letrada de la Junta de Andalucía y el Letrado del Parlamento de Andalucía y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado con fecha 7 de marzo de 2012 en el Registro General de este Tribunal, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y en nombre del Presidente del Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2, letra c) de la Ley electoral de Andalucía. La norma ha sido publicada en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía», núm. 244, de 15 de diciembre de 2011.

En los antecedentes del recurso, el demandante pone de manifiesto que, con fecha 26 de enero de 2012, la comisión permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen 1/2012 destacando como conclusión que se apreciaban «fundamentos jurídicos para interponer recurso de inconstitucionalidad» contra la precitada norma. Igualmente, el Abogado del

Estado demandante da cuenta de la solicitud de fecha 2 de marzo siguiente, cursada por el Consejo de Ministros al Sr. Presidente del Gobierno para la promoción del recurso, así como de la decisión de éste sobre su interposición, adoptada el día 5 de marzo siguiente. Se aporta, al respecto, la correspondiente justificación documental.

Una vez expuestos dichos antecedentes, el Abogado del Estado comienza la fundamentación jurídica del recurso sosteniendo que el artículo 1 de la Ley 9/2011 vulnera el artículo 23.2 en relación con los artículos 14 y 9.3, todos del texto constitucional, «al privar del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento de Andalucía a los Alcaldes, Presidentes de Diputación Provincial y Presidentes de Mancomunidades de Municipios» a los que declara incompatibles, fundando su reproche en la diferencia de trato con otros altos cargos de las diversas administraciones públicas que sí son compatibles. Sin perjuicio de ello, el demandante reconoce que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, las quejas relativas al art. 14 CE han de quedar subsumidas en el examen del derecho de acceso al cargo público electivo, por cuanto el art. 23.2 CE impone que se sustancie en condiciones de igualdad. Asimismo, destaca que, en cuanto derecho de configuración legal, el legislador dispone de un amplio margen para regular el derecho, si bien el debido respeto a la igualdad y a la necesidad de preservar el carácter representativo de los cargos objeto de la regulación se erigen como límites a dicha libertad. Precisamente, en relación con la igualdad en la ley, las eventuales diferencias de trato introducidas por el legislador deben sustentarse en una justificación objetiva y razonable, aunque, en términos estrictamente relacionales, la comparación para establecer una posible desigualdad de trato ha de hacerse entre situaciones homogéneas y equiparables. Si concurre la identidad de situaciones, el legislador tiene vedado articular un trato distinto a quienes se encuentren en dichas situaciones.

Tras las consideraciones previas que acaban de exponerse, el Abogado del Estado pasa a fundar la impugnación de la norma anteriormente citada en los siguientes motivos:

a) La Ley electoral andaluza establece una diferencia de trato entre supuestos perfectamente análogos.

El Abogado del Estado señala que la Ley electoral andaluza, en su artículo 6.4, párrafo segundo, ha exceptuado de la incompatibilidad parlamentaria a los altos cargos, entendiéndolo que se refiere a todos, con independencia de la Administración de procedencia, que no incurran en causa específica de inelegibilidad e incompatibilidad, señalando, a partir de una interpretación sistemática de los preceptos de la Ley Orgánica de régimen electoral general que cita y de los de la legislación andaluza reguladores de las incompatibilidades de los altos cargos de la Comunidad Autónoma, que, «en pura teoría» nada impediría al Presidente del Gobierno de la Nación y al o a los Vicepresidentes sin cartera ministerial que no ostentaran la condición de Diputados al Congreso concurrir a las elecciones al Parlamento de Andalucía, mientras que, por parte autonómica, serían compatibles el Presidente, los Vicepresidentes, los Consejeros, así como los miembros del Gabinete de la Presidencia (salvo el Jefe del Gabinete). Frente a lo expuesto, se indica la diferencia de trato que impone la norma impugnada a los alcaldes o presidentes de diputaciones provinciales con respecto de los vicepresidentes, miembros de las juntas de gobierno locales, los tenientes de alcalde o los concejales miembros de dichas juntas.

b) La diferencia de trato es arbitraria.

El Abogado del Estado recuerda que, para que una desigualdad de trato resulte constitucionalmente admisible, es necesario que se sustente sobre una justificación objetiva y razonable y que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, pues, en caso contrario, concurriría la vulneración de los artículos 9.3, 14 y 23.2 CE.

En el parecer del recurrente, de la lectura de la exposición de motivos de la Ley 9/2011 no es posible colegir esa justificación, pues se alude genéricamente como finalidad de la norma a la recuperación de la confianza del ciudadano en el político, para lo que se acude a un reforzamiento de las causas de incompatibilidad, de forma que quede garantizada la

plena dedicación de los parlamentarios a la tarea representativa. Sin embargo, a juicio del recurrente, la recuperación de la confianza no puede realizarse estableciendo diferencias arbitrarias, en la medida que en la norma no aparecen criterios que justifiquen la diferencia. Aunque la insuficiente explicación que se contenga en preámbulos o exposiciones de motivos no resulte por sí misma determinante para apreciar la inconstitucionalidad de una norma, según la doctrina de este Tribunal (STC 163/2011), sí se señala por el recurrente que es preciso indagar en la existencia de criterios que avalen la distinción. Y, a su juicio, no es posible encontrarlos, pues los cargos locales declarados incompatibles por la Ley 9/2011 tienen similar carga de trabajo —si no menor en el caso de los entes menores— a otros altos cargos compatibles.

A mayor abundamiento, se defiende que, no solo no existen razones que justifiquen la restricción del derecho fundamental, sino que lo que existen, precisamente, son razones en sentido contrario. Así, se señala que la presencia en el Parlamento andaluz de los cargos excluidos se sostendría en las intensas competencias que, en materia local, reconocen los artículos 59 y 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía a aquéllos. En suma, concluye el demandante afirmando que «resulta evidente el interés que, desde una perspectiva estatutaria, tiene la presencia de los alcaldes y presidentes de entidades locales en el Parlamento autonómico».

Para finalizar los motivos de impugnación, el Abogado del Estado se remite *in extenso* al dictamen del Consejo de Estado recabado sobre el particular, en el que se pone de manifiesto la inexistencia de razones que expliquen la diferencia de trato entre altos cargos compatibles e incompatibles, sin que el carácter territorial sea un factor determinante.

El escrito del Abogado del Estado finaliza solicitando que se tenga por interpuesto el recurso contra la referida norma y, previos los trámites oportunos, se dicte Sentencia estimatoria declarando inconstitucional y nulo el precepto impugnado. Mediante otro sí digo y, con invocación del art. 161.2 CE, solicita que se acuerde la suspensión de la norma recurrida.

2. Mediante providencia de 17 de abril de 2012, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó los siguientes extremos: primero, admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; segundo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta de Andalucía y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tercero, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, desde la fecha de interposición del recurso —7 de marzo de 2012— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, disponiendo la oportuna comunicación a los Presidentes de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía; cuarto, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

La providencia fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 93, del día 18 de abril de 2012.

3. El día 25 de abril de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de fecha 24 anterior, firmado por el Presidente del Senado, en el que se daba cuenta del acuerdo de la misma fecha adoptado por la Mesa de la Cámara dando por personado al Senado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Por su parte, con fecha de 26 de abril de 2012, se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por el Presidente del Congreso de los Diputados en el que se daba cuenta del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, con fecha de

24 de abril de 2012, por el que se daba por personada a la Cámara e igualmente por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El día 9 de mayo de 2012 se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que por su cargo ostenta, y en el que se contenían las siguientes alegaciones.

Primeramente se pone de manifiesto que el objeto del recurso deja fuera cualquier pretensión de carácter competencial para centrarse exclusivamente en la vulneración del artículo 23.2, en relación con el artículo 14, ambos de la Constitución. Sobre el particular, recuerda la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el derecho fundamental allí recogido, configuración que corresponde al legislador con el límite, dentro del amplio margen de discrecionalidad del que dispone, del debido respeto a su contenido esencial.

Con estas premisas, entiende, en segundo término, la representante de la Junta de Andalucía que el recurso únicamente puede prosperar si resulta acreditado que el legislador andaluz haya vulnerado el contenido esencial del derecho concernido, resultando irrelevantes para el éxito del recurso, los meros desacuerdos «personales o subjetivos sobre los límites establecidos por la Ley, para el ejercicio de este derecho». En este sentido, recuerda que el propio artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía presta cobertura y habilita al legislador para que establezca las causas de incompatibilidad e inelegibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía, lo que específicamente se verifica en la Ley electoral de esta Comunidad Autónoma, haciéndolo de modo semejante a como, en el ámbito estatal, opera el art. 70.1 CE, respecto del legislador electoral.

En referencia al principio de igualdad ante la ley, el escrito de alegaciones destaca el carácter relacional del juicio de igualdad y del examen de la justificación que se encuentra en la base de la decisión del legislador como criterios necesarios para acometer dicho juicio. Así, respecto del elemento relacional, la Letrada de la Junta de Andalucía niega que los supuestos esgrimidos por el recurrente sean términos válidos de comparación, pues la doctrina de este Tribunal exige identidad. Además, en contra de lo sostenido en el recurso, afirma que la legislación estatal aplicable impide a todos los miembros del Gobierno de la Nación, sin excepción alguna, cualquier eventual compatibilidad con los cargos representativos autonómicos e idéntica consecuencia cabe predicar de los cargos locales aludidos. Sobre ese particular, en el escrito se indica cómo en alguna otra Comunidad Autónoma se ha introducido la incompatibilidad de alcaldes y presidentes de diputación sin que haya merecido reproche estatal alguno, citándose al respecto la Ley 8/1985, de 13 de agosto, electoral de Galicia que declara en su artículo 4.1 c) «no sólo incompatibles, sino incluso inelegibles» a los alcaldes, presidentes de diputación provincial y diputados provinciales.

En relación con el segundo de los elementos relevantes para el juicio de igualdad, el examen de la justificación, se reprocha la contradicción argumental del recurso toda vez que en el mismo se reconoce a la norma la finalidad de la recuperación de la confianza en los representantes políticos mediante el refuerzo de las incompatibilidades como una finalidad constitucionalmente legítima y, sin embargo, se objete que aquella carezca de justificación objetiva y razonable, por cuanto el reconocimiento de aquella finalidad conlleva necesariamente la constatación de dicha justificación. Se hace mención, con la incorporación de la exposición de motivos de la Ley, a dicha finalidad constitucionalmente legítima y a la justificación, que se reputa razonable.

Asimismo, se niega que la arbitrariedad se pueda extraer a partir de un examen de la «carga de trabajo» de los cargos declarados incompatibles con otros que no lo son, puesto que el objetivo de la norma lo que persigue es la dedicación exclusiva de los representantes parlamentarios, concepto éste que es distinto del de «carga de trabajo», lo que, a juicio de la Letrada de la Junta, «supone cuanto menos un grave error conceptual, pues el volumen o la carga de trabajo no tienen nada que ver con la necesidad de que el ciudadano perciba que sus parlamentarios cumplen su función con la máxima entrega y dedicación personal y profesional a las altas funciones que como tales les han sido encomendadas».

Así pues, en el criterio de la Letrada de la Junta, en el fondo del recurso lo que subyace es un desacuerdo conceptual con el régimen de incompatibilidades escogido por el legislador andaluz que, en modo alguno, puede sustentar un juicio de inconstitucionalidad de la norma y, en consecuencia, finaliza su escrito solicitando la desestimación del recurso, dada la plena constitucionalidad de la norma impugnada.

5. El día 14 de mayo de 2012 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por el Letrado del Parlamento de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta.

El escrito comienza con unas consideraciones previas relativas «al contexto social y político en el que el precepto recurrido se enmarca» con objeto de argumentar posteriormente sobre la finalidad de la nueva regulación legal. En este sentido, desde una perspectiva competencial, se señala que la Ley 9/2011 modificó una relación de otras tres leyes autonómicas que «pueden considerarse básicas en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en referencia a las Leyes 1/1986, electoral de Andalucía, 2/2005, reguladora del estatuto de los ex presidentes de la Junta y 3/2005, de incompatibilidad de altos cargos de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en uso de la competencia exclusiva de que dispone esa Comunidad Autónoma para regular la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno y de dictar normas en materia electoral en el ámbito de sus competencias (artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía). A continuación, desde un punto de vista político y parlamentario, se indican en el escrito las resoluciones adoptadas por la Cámara andaluza en orden a la recuperación de la confianza y prestigio de la clase política, entre cuyas medidas se encontraba el refuerzo de las incompatibilidades parlamentarias. En este sentido, se pone de manifiesto cómo, en la exposición de motivos de la Ley 9/2011, se alude expresamente a que la norma se dicta en el marco de actuaciones que se dirigen a profundizar en la plena dedicación y transparencia de los parlamentarios, en referencia a una resolución que fue aprobada por mayoría en el curso del debate sobre el estado de la Comunidad celebrado los días 29 y 30 de junio de 2011 y que hacía referencia al impulso de una modificación normativa que estableciera la incompatibilidad del ejercicio del cargo público de diputado o diputada con el de alcalde o presidente de diputación provincial.

Igualmente, con carácter previo, se expone el régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en la Comunidad andaluza, regulado en la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, poniendo de manifiesto su semejanza con el contenido en la Ley orgánica del régimen electoral general para los diputados y senadores y las disposiciones que previenen la dedicación exclusiva de los representantes del Parlamento andaluz.

Finalizadas las anteriores consideraciones previas, el Letrado del Parlamento de Andalucía pone especial atención en indicar la naturaleza de derecho de configuración legal de que está revestido el derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución para recordar, a continuación, que el establecimiento de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los cargos públicos forma parte del contenido característico de la legislación electoral y que, tratándose de la Comunidad Autónoma andaluza, es el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía el que contiene expresamente la habilitación para su desarrollo legislativo dentro del ámbito de aquella Comunidad Autónoma y en lo relativo a las elecciones a su Parlamento.

En este sentido, se señala que, siendo una válida opción del legislador el establecimiento de las incompatibilidades de los cargos públicos ahora controvertidas —al igual que la opción contraria—, en modo alguno puede hablarse de desnaturalización o desconfiguración del derecho, toda vez que no es infrecuente encontrarla en otros ordenamientos, citándose de modo expreso diversas referencias legislativas de normas que no están en vigor en la actualidad (artículo 1 de la Ley de incompatibilidades de 1933 o el Real Decreto-ley 20/1977, sobre normas electorales) o de la normativa electoral que es propia de la Comunidad Autónoma de Galicia [artículo 4.2 c) de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, electoral de Galicia]. Realizando una síntesis evolutiva de la finalidad a la que

atienden las incompatibilidades parlamentarias, el escrito del Letrado del Parlamento de Andalucía sostiene la legítima finalidad de la modificación impugnada, que no es otra que la de salvaguardar la plena y eficaz labor de los representantes políticos. Así, en contra de lo sostenido por el recurrente, expone que un mero examen de la legislación local permite desvelar el importante número de funciones que han de desempeñar los cargos públicos locales que se declaran incompatibles, para extraer como conclusión que tal cúmulo de funciones justifican la declaración de incompatibilidad, que impida simultanear su ejercicio con el de las que son propias de la condición de diputado autonómico, reputándola como una medida absolutamente legítima, razonable y proporcionada al buen fin del desempeño de los cometidos de unos y otros cargos públicos.

Desde la perspectiva del principio de igualdad, el Letrado del Parlamento de Andalucía sostiene la inadecuación de los términos de comparación esgrimidos en el recurso. En algún caso por errónea, pues, a su parecer, se confunde la inelegibilidad con la incompatibilidad, ya que la alusión a los miembros del Ejecutivo del Estado que se realiza queda desvirtuada una vez que se examina la legislación estatal en la materia y que los pone, en su caso, en situación de incompatibilidad con el mandato representativo autonómico. Menos afortunadas aún resultan, a juicio del alegante, las alusiones que se citan como término de comparación de los miembros del Ejecutivo andaluz que sí son compatibles, pues esta situación trae su causa de la forma de gobierno parlamentaria recogida en el Estatuto de Autonomía, justificando dicha situación de compatibilidad en el marco de las relaciones de confianza entre el Legislativo y el Ejecutivo de la Comunidad. Igualmente improcedentes como término de comparación resultan, a su juicio, los cargos locales que son compatibles y que se traen a colación en el recurso, pues su estatus institucional y funcional no puede compararse precisamente con el de los presidentes de las corporaciones o entes locales cuya incompatibilidad parlamentaria introduce la Ley 9/2011. Por ello mismo, el Letrado del Parlamento andaluz procede a rebatir el argumento empleado por el recurrente de que la compatibilidad de los cargos locales se justificaría en las importantes funciones en materia de régimen local que el Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad Autónoma, pues la eventual presencia de dichos cargos públicos locales en el Parlamento lo sería en su condición de representantes parlamentarios.

A la vista de lo expuesto, el Letrado del Parlamento de Andalucía concluye su escrito de alegaciones solicitando, previos los trámites oportunos, el dictado de una sentencia desestimatoria del recurso declarando la constitucionalidad del precepto impugnado. Mediante otrosí digo interesa del Tribunal la apertura del trámite de audiencia a los efectos del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la norma recurrida y que se acordó previa invocación por parte del recurrente del art. 161.2 CE, justificando su solicitud en los perjuicios que tal medida ocasiona a los intereses generales y particulares de las personas concernidas por la medida.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, a través de providencia de 21 de mayo de 2012, tuvo por recibidos y acordó la incorporación de los escritos de alegaciones de las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Andalucía, y acordó oír a los mismos y al Abogado del Estado sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, concediendo al efecto un plazo de cinco días.

7. El trámite de audiencia fue evacuado por las partes personadas en el recurso mediante la presentación en el Registro General de este Tribunal de los siguientes escritos:

a) El día 29 de mayo de 2012, hizo lo propio la Letrada de la Junta de Andalucía, interesando el levantamiento de la suspensión al no advertirse perjuicio para el interés general del Estado.

b) En la misma fecha del 29 de mayo de 2012, presentó escrito el Abogado del Estado, que interesó el mantenimiento de la suspensión, pues en caso contrario se pondría a los afectados por la incompatibilidad en situación ineludible de optar entre los cargos públicos incompatibles; asimismo, se invocó el riesgo de quiebra de la relación

representativa entre representantes y representados y se aludió a criterios de seguridad jurídica, entre otras consideraciones.

c) El día 30 de mayo de 2012, presentó su escrito el Letrado del Parlamento de Andalucía interesando el levantamiento de la suspensión, por no haberse justificado los intereses generales que hayan podido verse afectados por el mantenimiento de dicha suspensión, entendiéndose, también, que el mantenimiento de la medida únicamente beneficia a los representantes eventualmente afectados por la incompatibilidad, en demérito de la aplicación de la legalidad electoral y parlamentaria cuya constitucionalidad ha de presumirse hasta declaración en contrario.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Auto de 3 de julio de 2012, acordó el mantenimiento de la suspensión de la norma recurrida. Entendió el Tribunal suficientemente acreditados los perjuicios que produciría para los parlamentarios afectados el levantamiento de la suspensión en el supuesto de que se declarase la inconstitucionalidad de la norma y, desde el punto de vista general o abstracto, en la necesidad de mantener el vínculo representativo entre los parlamentarios afectados y los electores.

La resolución fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 165, del 11 de julio de 2012.

9. Por providencia de 23 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

El Presidente del Gobierno, a través del Abogado del Estado, 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.

Se oponen al recurso la Letrada de la Junta de Andalucía y el Letrado del Parlamento de Andalucía, en la representación que legalmente ostentan de dichas instituciones, por cuanto entienden que el legislador de la Comunidad Autónoma está habilitado por el propio Estatuto de Autonomía para establecer las causas de incompatibilidad aplicables a los Diputados del Parlamento de aquella Comunidad, al tiempo que, también, rechazan el eventual trato discriminatorio que pueda derivarse de la nueva causa introducida en el artículo 6.2 c) de la Ley electoral andaluza, al considerar que los términos de contraste esgrimidos por el recurrente en su impugnación son erróneos o inadecuados.

2. En el origen del recurso de inconstitucionalidad que ahora se resuelve se encuentra la modificación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias aplicable a los Diputados del Parlamento de Andalucía. Dicha modificación, operada por la Ley 9/2011 en los términos expuestos en los antecedentes, ha supuesto la introducción de tres nuevas causas que afectan a los presidentes de las corporaciones locales (alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales) y de las mancomunidades de municipios andaluzas y cuya aplicación, que ha quedado aplazada a los electos en los

procesos electorales posteriores a la entrada en vigor de la norma (disposición final segunda de la Ley 9/2011), obliga a los cargos declarados incompatibles a optar entre el mandato parlamentario y el correspondiente cargo local, en el caso de que se acumularan ambas condiciones.

En concreto, el precepto impugnado es el artículo 1 de la Ley 9/2011, si bien se circunscribe a la nueva redacción del artículo 6.2, letra c), de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, que queda redactado del siguiente modo:

«2. Además de los comprendidos en el artículo 155.2 a), b), c) y d) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, son incompatibles:

...

c) Los Alcaldes, los Presidentes de Diputación Provincial y los Presidentes de mancomunidades de municipios.»

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

a) El cuadro de causas de incompatibilidad parlamentaria legalmente establecido impide a los representantes políticos que les sea de aplicación el desempeño simultáneo con el mandato parlamentario de los cargos, actividades o situaciones, ya sean públicas o privadas, declaradas incompatibles por la norma, si se trata de incompatibilidades funcionales, o la percepción simultánea de distintas retribuciones si la incompatibilidad es salarial pero no funcional, en los casos en los que la acumulación de funciones con el mandato parlamentario sí se encuentre permitida por la norma jurídica. La determinación de las incompatibilidades le corresponde al legislador electoral, por previsión expresa de la Constitución, en el ámbito estatal (art. 70.1 CE), o del correspondiente Estatuto de Autonomía, en el caso de las Comunidades Autónomas, más específicamente, en lo que a este recurso atañe, en el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAAAnd), sin perjuicio de que en el ámbito estatal —no así en el autonómico— la Constitución haya previsto inicialmente una serie de supuestos de incompatibilidad (arts. 67.1 y 70.1 CE) que pueden ser ulteriormente ampliados por el legislador electoral (STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 3). Ha de recordarse igualmente que, en la conformación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias, la concreción de los distintos supuestos corresponde al legislador electoral, como ya quedó expuesto, mientras que la articulación del procedimiento y órganos parlamentarios encargados de verificar que los representantes políticos no se encuentren incurso en este tipo de tachas y, en caso contrario, declararlos incompatibles se contiene habitualmente en el correspondiente reglamento parlamentario; más concretamente, para el caso andaluz, en los artículos 16 y 17 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, en conexión con el artículo 7 de la Ley 1/1986, aprobado aquél por resolución de 29 de septiembre de 2005 («BOJA» núm. 198, del 10 de octubre de 2005).

No obstante la determinación de los supuestos de incompatibilidad en las leyes electorales, esta institución despliega sus efectos una vez concluido el proceso electoral, cuando el electo, para adquirir la plena condición parlamentaria, ha de cumplir una serie de requisitos entre los que se encuentra el trámite previsto para comprobar que no incurre en incompatibilidad, y que ha de sustanciarse ante la correspondiente Cámara parlamentaria, tanto en el momento inicial de acceso al cargo representativo como, de forma sobrevenida, si a lo largo de la vigencia del mandato parlamentario, la situación del representante sufre alguna alteración a estos efectos.

En cuanto a las concretas causas de incompatibilidad, interesa destacar que, en nuestro ordenamiento jurídico, todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, pero no a la inversa o, en términos de este Tribunal «nuestro sistema es el de la concurrencia de supuestos de inelegibilidad, que impiden el convertirse, en quien 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, incurrir en incompatibilidad. La causa sobrevenida opera así como supuesto de incompatibilidad, generadora, no de la invalidez de la elección, sino de impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño» (STC 45/1983, de 25 de mayo, FJ 5). De esta forma, los supuestos de inelegibilidad se transforman en causas de incompatibilidad por expresa previsión del legislador si, aun no concurriendo la tacha cuando el representante concurrió a las elecciones como candidato, una vez electo y, mientras ostente la condición de parlamentario, pretendiera acceder a algunos de los cargos calificados como inelegibles que, en ese momento, se transformarían en causas de incompatibilidad. Así sucede en el ordenamiento jurídico andaluz, por expresa previsión del artículo 6.1 de la Ley 1/1986, con las causas de inelegibilidad previstas en el artículo 4, apartados 2 a 4, de la misma Ley y con los supuestos previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante, LOREG), que resultan de aplicación en las Comunidades Autónomas a tenor de lo prevenido por la disposición adicional primera, apartado segundo, de la misma norma. Pero además, el legislador electoral andaluz (como sucede en la legislación estatal y, en general, en la del resto de las Comunidades Autónomas) ha conformado determinados supuestos estrictamente como causas de incompatibilidad (artículo 6 de la Ley 1/1986), que no impiden a quienes ostenten los cargos allí previstos concurrir como candidatos al proceso electoral pero que sí despliegan su eficacia en el momento en el que se pretende, una vez electo, adquirir la condición de parlamentario y durante toda la vigencia del propio mandato representativo.

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

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

Un primer grupo de resoluciones atendió a la finalidad de determinar si la norma impugnada era materialmente idónea para regular las incompatibilidades parlamentarias. Así, en la STC 72/1984, de 14 de junio, al resolver el recurso previo de inconstitucionalidad presentado por distintos Senadores contra el Proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores, el Tribunal mantuvo que, en el momento inicial de desarrollo del art. 70.1 CE —en el que aún no se había dictado la Ley electoral, en los términos que recoge el art. 81.1 CE—, el legislador no podía establecer las incompatibilidades parlamentarias en una Ley Orgánica *ad hoc* que, materialmente, no pudiera ser reconocible por su contenido como ley electoral, sin perjuicio de que ulteriormente, una vez aprobada la Ley Orgánica reguladora del régimen electoral general (en la que habría de contenerse la regulación de las incompatibilidades parlamentarias, según dispone el art. 70.1 CE), la misma pudiera modificarse parcialmente en lo atinente al régimen jurídico de las incompatibilidades.

Más adelante, se abordaron distintas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra varias normas relativas al régimen de la función pública, en las que se disponía la situación administrativa a la que debían pasar los funcionarios y empleados públicos en el caso de que resultaran electos como diputados o senadores. En lo que ahora concierne,

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

Más recientemente, y con la prudencia con la que han de acogerse los pronunciamientos *obiter dicta*, pues éstos no han recaído sobre el objeto del recurso que se enjuiciaba, este Tribunal ha llamado la atención sobre los efectos que podría tener la aplicación de una modificación del régimen de incompatibilidades parlamentarias durante la vigencia del mandato representativo en curso, por cuanto, si no se pospusiera su entrada en vigor al resultado del proceso electoral posterior a la aprobación de la norma, pudiera considerarse, en función del concreto contenido de la norma, una eventual perturbación para la conservación del cargo representativo a los efectos del art. 23.2 CE; así, el Tribunal manifestaba que: «la reforma tampoco afecta al régimen de incompatibilidades, que sigue rigiéndose por la misma normativa vigente antes de la entrada en vigor de los preceptos impugnados, sin que del recurso de inconstitucionalidad se desprenda ningún dato que revele que la entrada en vigor de la reforma reglamentaria el 1 de enero de 2013 haya supuesto, *de facto*, y en aplicación del régimen de incompatibilidades vigente, un problema para el buen funcionamiento de la Cámara o haya impedido, de forma concreta y objetiva, que uno o varios Diputados ejerzan los derechos y las facultades propias del cargo para el que fueron elegidos, habiéndose alterado su régimen de dedicación» [STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 9, letra d)].

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

en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria» (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5).

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

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

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

Ha de advertirse, frente a lo alegado por el recurrente, que en la disposición controvertida no está en juego el derecho de sufragio pasivo de los cargos incluidos en la misma. El derecho de sufragio pasivo guarda íntima conexión con la inelegibilidad; es más ésta sí que guarda relación con el derecho electoral y, por ende, con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pero la incompatibilidad, sustancialmente, no guarda relación con el Derecho electoral, sino más bien con el Derecho parlamentario, por cuanto afecta a la propia organización interna del órgano parlamentario. A mayor abundamiento, como ha quedado reflejado en el fundamento anterior, la incompatibilidad parlamentaria no tiene propiamente reflejo en el proceso electoral, sino más bien en la adquisición plena de la condición parlamentaria —y conservación, en su caso, de la misma— una vez que el candidato haya resultado electo, incardinándose por lo tanto en el ámbito de las relaciones jurídico parlamentarias, todo ello sin perjuicio de que por imperativo constitucional (o estatutario en este caso) la regulación sustantiva de las incompatibilidades se contenga en la norma electoral. El art. 23.2 CE, bajo cuyo amparo encuentran tutela las distintas manifestaciones del *ius ad officium* y del *ius in officium* de los representantes políticos, según han quedado delimitadas por la doctrina de este Tribunal, tiene un alcance que excede —dejando de un lado la parte concerniente a las funciones públicas, que no hace al caso— del derecho de sufragio pasivo.

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

A tal efecto, han de hacerse las siguientes consideraciones:

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

Como ya quedó expuesto anteriormente, el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía remite al legislador electoral para el establecimiento de las causas de incompatibilidad parlamentarias, que ha de ponerse en conexión con la competencia de

dicha Comunidad Autónoma para dictar las normas y procedimientos electorales relativos a la constitución de las instituciones de autogobierno de la misma (art. 46 EAAnd). La remisión es absolutamente incondicionada pues, de la lectura de la norma institucional de la Comunidad Autónoma, se advierten dos extremos relevantes: el primero, que a diferencia de lo que sucede en la Constitución, no se establece un elenco mínimo de incompatibilidades susceptible de ser ampliado por legislador y que, por lo mismo y por la especial relación que existe entre la norma estatutaria y la Ley autonómica, no podría ser desconocido por aquél en la labor de concreción realizada en la Ley electoral.

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

A la luz de estas normas habilitadoras, es claro que el legislador andaluz dispone de una amplia discrecionalidad para establecer su propio sistema de incompatibilidades parlamentarias, pues no es ocioso recordar que, así como las causas de inelegibilidad establecidas en el art. 6 LOREG rigen para los procesos electorales autonómicos, en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado segundo, de esta norma, no sucede lo mismo con el sistema de incompatibilidades parlamentarias, cuyo establecimiento sí corresponde, en exclusiva, al legislador de cada Comunidad Autónoma de acuerdo, en su caso, con las previsiones que se contengan en el Estatuto de Autonomía respectivo. En este sentido, cumple destacar que dicho sistema, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ha ido variando en función de que en las mismas se haya ido adoptando un sistema de retribuciones parlamentarias entendidas como asignaciones, pudiendo indicarse de forma muy genérica y a los efectos que aquí importan que, en aquellas Comunidades en las que los representantes únicamente perciben dietas o indemnizaciones, el sistema de incompatibilidades es más laxo que en aquellas otras que han optado por un sistema de retribuciones. A esta última categoría pertenece la Comunidad andaluza que ha previsto un sistema de retribuciones fijas y periódicas (artículo 8.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía) y, en consecuencia, ha establecido un régimen de incompatibilidades exhaustivo, semejante al previsto en la Ley Orgánica del régimen electoral general para los Diputados y Senadores, y en el que ha de destacarse la prescripción contenida en el art. 6.3 de la Ley 1/1986, según la cual: «El mandato de los Diputados del Parlamento de Andalucía se ejercerá en régimen de dedicación absoluta, y será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma. El régimen de dedicación absoluta y de incompatibilidades previsto en esta Ley será aplicable sin que en ningún caso se pueda optar por percepciones o remuneraciones correspondientes a puestos o cargos incompatibles»; prescripción que se complementa con las contenidas a continuación en los apartados cuarto (actividades públicas) y quinto (actividades privadas) del precepto.

Así las cosas, cuando el eje central de la impugnación de la constitucionalidad del artículo 6.2 c) de la Ley electoral andaluza se localiza en la eventual vulneración del

principio de igualdad en la ley, tal planteamiento exige del recurrente la carga de tener que aportar un término válido de comparación con el que poder establecer ese juicio de igualdad de carácter relacional que justifique el trato discriminatorio que se denuncia. En los términos de este recurso, es necesario, en definitiva, que se haya hecho referencia a la posible existencia de cargos públicos compatibles con el de parlamentario andaluz en contraposición al de los que incurran en la causa de incompatibilidad que aquel precepto establece, de tal manera que quede patente la existencia de una discriminación inadmisibles en términos constitucionales.

En efecto, como reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, la STC 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 3) ha venido declarando en relación con el principio de igualdad ante la Ley, «la vulneración del derecho a la igualdad supone la existencia en la propia Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta disparidad de tratamiento, sin embargo, sólo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional». Además, como también ha venido sosteniendo de modo uniforme este Tribunal, «el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional»; igualmente, «el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados»; y, por último, que «para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos».

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

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

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

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

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

Con estos presupuestos, la reforma de la causa de incompatibilidad parlamentaria objeto del recurso, no es que no carezca de justificación por parte del propio legislador, sino que, como explica el Letrado del Parlamento de Andalucía en su escrito de alegaciones, trae razón de una serie de previos acuerdos y resoluciones parlamentarias en los que ya se proponía la modificación de las incompatibilidades en el sentido que ha recogido la norma. En efecto, la propia exposición de motivos de la Ley 9/2011 justifica la intervención del legislador en la mejora del «funcionamiento de nuestras instituciones de tal forma que sean más transparentes y cercanas a la ciudadanía, combatiendo el desapego creciente que muestra la ciudadanía hacia la actividad política y hacia aquellos que la ejercen» y, en tal sentido, la introducción de nuevas causas de incompatibilidad sigue «la línea de profundizar en la transparencia y plena dedicación que los parlamentarios deben a la ciudadanía».

Pues bien, dicha justificación en modo alguno resulta ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias, ya que, según se desprende de la doctrina de este Tribunal: «[l]a finalidad de las incompatibilidades de los titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, que expresamente enumera la propia Carta fundamental y que, en su caso, detalla la correspondiente Ley Orgánica, es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión» (STC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 3), sin que exista razón alguna para negar que dichas apreciaciones puedan extenderse a los titulares de los órganos análogos de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, la adopción de un sistema de incompatibilidades

más o menos exhaustivo o rígido responde a una determinada concepción de la relación representativa y, en este sentido, no falta debate doctrinal ni político en la materia.

Por supuesto que sería posible encontrar razones —y, ciertamente, no escasas— para sostener la compatibilidad de los presidentes de los entes locales a los que ha afectado la reforma del régimen de incompatibilidades de la Ley 9/2011, y que el recurrente introduce en su escrito de demanda. De hecho, la declaración expresa de la incompatibilidad parlamentaria de los cargos a los que afecta la norma ahora combatida no es habitual en las normas análogas de las Comunidades Autónomas, pues tan sólo 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 norma previera su conversión en causa de incompatibilidad, bien de forma inicial o sobrevenida, a la adquisición del mandato.

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

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

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.