

IV.

Jurisprudencia

El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local

LUIS POMED SÁNCHEZ
*Letrado del Tribunal
Constitucional*

- 1. El conflicto en defensa de la autonomía local en cifras**
- 2. El examen de las cifras**
 - 2.1. La difícil superación del primer obstáculo: constituirse en parte actora
 - 2.2. El cumplimiento de los trámites preprocesales
 - 2.3. La superación del trámite de admisión: los conflictos notoriamente infundados
 - 2.4. Una acción procesal de motivo único. Su escasa eficacia comparativa
 - 2.5. La inexistente –hasta la fecha– segunda sentencia en los conflictos en defensa de la autonomía local
- 3. La fecundidad de la justicia constitucional española: el blindaje de las normas forales fiscales. La STC 118/2016, de 23 de junio**
- 4. Resoluciones dictadas en conflictos en defensa de la autonomía local durante el año 2016**
 - 4.1. Conflictos en relación con las leyes andaluzas de protección del litoral (STC 27/2016, de 18 de febrero) y de aguas (STC 152/2016, de 22 de septiembre)
 - 4.2. Inadmisión del conflicto en relación con la prohibición del “toro de la Vega”: ATC 206/2016, de 13 de diciembre

Resumen

En este trabajo se hace un balance crítico de los dieciocho años de vigencia del conflicto en defensa de la autonomía local. Durante este largo período la utilización del proceso constitucional ha sido escasa y su eficacia reparadora de eventuales lesiones de la autonomía local constitucionalmente garantizada, nula.

Palabras clave: *jurisdicción constitucional; autonomía local.*

***The conflict in defense of local autonomy: growing in solitude.
A skeptical balance of eighteen years of the existence of the conflict
in defense of local autonomy***

Abstract

This article critically analyzes the conflict in defense of local autonomy after eighteen years of existence. During this long period, this constitutional mechanism has been scarcely used and its effectiveness has been nulled.

Keywords: constitutional justice; local autonomy.

El número 51 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, correspondiente al último cuatrimestre del año 1997, se abrió con un artículo, firmado por los profesores alemanes Rainer Wahl y Joachim Wieland, de significativo título y merecida buena fama: “La jurisdicción constitucional como bien escaso. El acceso al *Bundesverfassungsgericht*”¹. En este estudio, sus autores partían de la afirmación de que “en 1995, la sobrecarga del *Bundesverfassungsgericht* alcanzó, con casi seis mil recursos de amparo, unas dimensiones más que preocupantes”, y lamentaban que “a pesar de haber sufrido un continuo deterioro, las *condiciones de trabajo* del *Bundesverfassungsgericht* no han recibido, durante los últimos años, la debida atención pública”. Tras analizar críticamente las diversas propuestas de reforma que se habían sucedido hasta entonces –dicho sea de paso, la existencia misma de múltiples propuestas de reforma aconseja leer el sintagma “debida atención pública” como una denuncia no tanto de ausencia de atención cuanto de inadecuación de las soluciones alumbradas para poner fin al problema–, los profesores Wahl y Wieland se decantaban por “un procedimiento de libre admisión, inspirado en la práctica del Tribunal Supremo de los Estados Unidos”, esto es, en el *writ of certiorari*, “sin perjuicio de mantener importantes elementos de la tutela jurídica subjetiva”. Desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, único considerado en el estudio, el denunciado deterioro de las condiciones de trabajo se habría traducido en un constante incremento de las demandas

1. Según se dejaba constancia en la primera nota de la traducción española, rigurosa obra de Pablo LÓPEZ PIETSCH, la versión originaria del estudio se había publicado en la *Juristenzeitung* el 6 de diciembre de 1995, con el título “Verfassungsrechtsprechung als knappes Gut”.

constitucionales (*Verfassungsbeschwerden*), de las cuales se habrían interpuesto en torno a 6000 en el año 1995². Como bien se ve, el propósito perseguido por los autores del estudio no era otro que descargar al Tribunal Constitucional Federal de la pesada tarea de seleccionar en la admisión los asuntos que merecen un estudio sobre el fondo de la cuestión constitucional suscitada por el actor³.

Ese mismo año 1995, el número de demandas de amparo presentadas en el registro general de nuestro Tribunal Constitucional ascendió a 4369, para un total de 4479 nuevos asuntos ingresados. La demanda de justicia constitucional se mantuvo constante al alza en los años siguientes, alcanzando 5582 recursos de amparo y 5652 nuevos asuntos en 1999⁴.

Es lo cierto, sin embargo, que esta situación no inquietó en absoluto al legislador español, quien no parecía compartir las preocupaciones sobre el desbordamiento de la capacidad de trabajo del Tribunal Constitucional ni la consideración de la jurisdicción constitucional como un bien escaso. Antes al contrario, la contemplación de la obra legislativa de las Cortes Generales en la materia invita a pensar que para sus miembros el por demás generoso sistema de justicia constitucional español encierra una ilimitada capacidad de crecimiento, de satisfacción de las demandas de justicia constitucional que puedan alumbrarse en los más diversos ámbitos⁵.

Es así que, en un contexto de crecientes advertencias sobre el riesgo de saturación de nuestra jurisdicción constitucional, advertencias formuladas desde la propia presidencia del Tribunal Constitucional, el legislador optó por incrementar la carga de trabajo de la institución al ampliar las vías de acceso a la jurisdicción constitucional mediante la creación de un nuevo proceso: el conflicto en defensa de la autonomía local⁶. En términos estrictamente

2. Según las estadísticas proporcionadas por el propio Tribunal Constitucional Federal, en 1995 ingresaron 5940 nuevas demandas constitucionales (http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/Archiv/2006/gb2006/D.pdf?__blob=publicationFile&v=2, consultado el 3 de junio de 2017).

3. En la dogmática iuspublicista española, por todos, Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ, “Decidir qué no decidir o qué hacer con los amparos: el trámite de admisión de los recursos de amparo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11 (2002/2003), pp. 323 y ss.

4. Datos tomados de la Memoria del Tribunal Constitucional correspondiente al año 1999, primera de las Memorias anuales elaboradas entonces por los servicios del Tribunal y que puede consultarse en el portal de Internet de esta institución (<http://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Documents/Memoria%201999.pdf>, consultado el 6 de junio de 2017).

5. Respecto de la *generosidad* de nuestro sistema de justicia constitucional, por contraste en particular con el modelo alemán, baste recordar que Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en su obra *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, constató que la jurisdicción reservada al Tribunal Constitucional de España es una de las más amplias de Europa y, sin duda, mucho más extensa que la reconocida al Tribunal de Karlsruhe.

6. En los discursos pronunciados con ocasión de su salida del Tribunal Constitucional en 1992 y 1995, respectivamente, los presidentes Tomás y Valiente y Rodríguez-Piñero y

cuantitativos, esta decisión legislativa abría las puertas del Tribunal Constitucional a aproximadamente 8200 nuevos actores⁷; bien es cierto que estos actores pronto habrían de comprobar que las puertas no estaban abiertas de par en par sino apenas entornadas y que franquear el paso representa una tarea hercúlea.

Cierto es que no han faltado autorizadas voces que han defendido que “la necesidad de que los entes locales dispongan de un mecanismo que les permita defender su autonomía ante el Tribunal Constitucional deriva directamente de la propia Constitución”⁸, o que “la necesidad de arbitrar el acceso al Tribunal Constitucional a las corporaciones locales representaba una exigencia del sistema democrático, derivado de la propia Constitución”⁹. Pero no es menos cierto que afirmaciones de este tipo incurren en el exceso de convertir la defensa de la validez –por lo demás, muy discutible– de una determinada opción legislativa, como ha sido la creación del conflicto en defensa de la autonomía local, en una defensa de la necesidad del proceso, de suerte que su ausencia hasta 1999 debiera acaso reputarse motivo de inconstitucionalidad por omisión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No solo no es posible compartir semejante conclusión, o aun la posibilidad misma de aventurarla, sino que, además, es preciso subrayar la necesidad de distinguir “entre la garantía constitucional de la autonomía local y la existencia de una acción que habilite a los entes locales para impugnar leyes ante el

Bravo Ferrer expresaron su preocupación por la progresiva saturación de las vías de acceso a la justicia constitucional en España, particularmente en lo relativo al recurso de amparo. El primero de ellos afirmó incluso que “a este Tribunal llegan demasiados recursos de amparo”, en tanto que el segundo, tras constatar que “el Tribunal ha conseguido [...] reequilibrar en algo a la carga y dedicación del Pleno, las Salas y las Secciones, pese a las exigencias del número de recursos de amparo cada vez más creciente”, concluyó que este incremento de demandas de justicia constitucional “obliga a reflexionar sobre la conveniencia de revisar nuestro sistema de protección jurídica, incluida la Ley Orgánica, para excluir la intervención del Tribunal Constitucional en temas de escasa relevancia y que no afectan al núcleo básico de los derechos fundamentales”. Las citas están tomadas de la obra *Tribunal Constitucional. Discursos de sus Presidentes (1980-2005)*, editada por el propio Tribunal con motivo de su 25 aniversario, pp. 34 y 47 y ss. En formato digital la obra se encuentra disponible en el portal de Internet del Tribunal: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/publicaciones/Publicaciones/OTRAS-05.pdf>.

7. A fecha 1 de enero de 2014, existían en España 8124 municipios, 38 diputaciones provinciales, cuatro consejos insulares baleares, siete cabildos insulares canarios y tres juntas generales y diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco, instancias locales legitimadas para actuar en el nuevo conflicto constitucional en los términos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

8. Antonio IBÁÑEZ MACÍAS, “Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59 (2000), p. 180.

9. M.^a Fuencisla ALCÓN YUSTAS, “Luces y sombras del conflicto en defensa de la autonomía local”, en Pablo PÉREZ TREMP (coordinador), *La reforma del Tribunal Constitucional. Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 954.

Tribunal Constitucional”, pues, como bien apunta Ángel GÓMEZ MONTORO, “nuestra Constitución exige la primera y no la segunda”¹⁰.

Sea como fuere, transcurridos dieciocho años desde la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que introdujo en nuestro ordenamiento el conflicto en defensa de la autonomía local, es llegado el momento de constatar la acertada calificación de este conflicto como “experimento constitucional fallido” que en su día sostuviera Enric FOSSAS¹¹. Alcanzada la mayoría de edad del conflicto, puede añadirse a este diagnóstico pesimista alguna consideración crítica acerca del daño que experimentos de este tipo causan al modelo de justicia constitucional, distorsionando sus perfiles y entregando al legislador decisiones que afectan al núcleo duro de la configuración de los órganos constitucionales, como son las relativas a las competencias jurisdiccionales del Tribunal.

1

El conflicto en defensa de la autonomía local en cifras

En los dieciocho años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1999, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se han promovido un total de treinta conflictos en defensa de la autonomía local¹², cifra en sí misma escasa y que no resiste comparación con las relativas al planteamiento de otros procesos constitucionales que tienen asimismo normas con rango de ley. En efecto, durante este mismo período se han interpuesto 608 recursos de inconstitucionalidad y los órganos judiciales han planteado 1710 cuestiones de inconstitucionalidad. Prorrateando anualmente estos procesos constitucionales podemos decir que

10. Se cita por su trabajo “La garantía constitucional de la autonomía local (Algunas consideraciones sobre el proyecto de reforma de la LOTC)”, en *Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, núm. 1 (1999), pp. 37 y ss.

11. Justamente este –“El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento constitucional fallido”– es el título de su contribución al *Liber amicorum Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Universidad de Barcelona-Ayuntamiento de Mollet del Vallès, Madrid, 2008, pp. 549 y ss.

12. La Ley Orgánica 7/1999 no contiene previsión expresa sobre el momento de su propia entrada en vigor, lo que determina la aplicación de la regla supletoria contenida en el artículo 2.1 del Código Civil, de interpretación en absoluto pacífica, como bien ilustra el trabajo de Jordi LLUCH MARTÍNEZ, “El cómputo de la *vacatio legis* supletoria, o la importancia del vigésimo día”, en *Diario La Ley*, 8026, de 19 de febrero de 2013 (disponible en versión digital: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/Boletin52/Articulos_52/lluch.pdf). De modo que la afirmación de que la Ley Orgánica 7/1999 habría entrado en vigor el 12 de mayo acaso debiera venir acompañada de una cautela que abriera el *dies ad quem* hasta el siguiente 13 de mayo.

en cada uno de esos dieciocho años se habrían formalizado 0,6 conflictos en defensa de la autonomía local, 20,26 recursos y 57 cuestiones de inconstitucionalidad.

Al momento de redactar estas líneas se halla pendiente de resolución uno de estos conflictos en defensa de la autonomía local; concretamente, el tramitado con el número 4292-2014, planteado por más de 2000 municipios en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Dando por supuesto que este proceso finalice mediante sentencia¹³, este hecho elevaría a doce los conflictos en defensa de la autonomía local resueltos por sentencia, lo que representa apenas el 40 por ciento del total de los planteados. Debe advertirse, además, que no todas estas sentencias han enjuiciado el fondo de las cuestiones planteadas por los actores: dos de ellas han acordado la inadmisión de los correspondientes conflictos –SSTC 47/2008, de 11 de marzo, que inadmitió el conflicto planteado por once municipios en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 8/1999, de 3 de diciembre, de supresión del Área Metropolitana de l’Horta, y 27/2016, de 18 de febrero, que inadmitió el conflicto promovido por las diputaciones provinciales de Almería, Cádiz, Granada y Málaga respecto del Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía–, en tanto que la STC 142/2013, de 11 de julio, inadmitió parcialmente el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga respecto de diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, apreciando la extinción por pérdida sobrevenida de objeto en lo demás, y la STC 65/2017, de 25 de mayo, ha declarado extinto el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por los siete cabildos insulares canarios respecto de diversas previsiones de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013.

Las siete sentencias restantes desestiman el correspondiente conflicto: SSTC 240/2006, de 20 de julio (conflicto promovido por la ciudad autónoma de Ceuta en relación con la modificación de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, en lo atinente a la aprobación de instrumentos de planeamiento); 121/2012, de 5 de junio (conflicto planteado por veinte municipios

13. La constitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que llevó a cabo una incisiva reforma de la Ley de bases del régimen local y del texto refundido de la Ley de haciendas locales, ha sido enjuiciada en diversas sentencias, en una serie que se inicia con las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio.

en relación con la Ley 2/2000, de cajas de ahorro del Principado de Asturias); 37/2014, de 11 de marzo (conflicto planteado por el Ayuntamiento de Gomecello respecto de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2005, sobre instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos en ese municipio); 95/2014, de 12 de junio (promovido por el Ayuntamiento de Covalada en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión); 132/2014, de 22 de julio (planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela); 92/2015, de 14 de mayo (promovido por diecisiete municipios en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, del plan de ordenación del litoral), y 152/2016, de 22 de septiembre (planteado por 112 municipios respecto de la Ley 9/2010, de aguas de Andalucía)¹⁴.

En el curso de estos dieciocho años se han inadmitido por auto otros trece conflictos en defensa de la autonomía local: AATC 410/2003, de 16 de diciembre (inadmite, por insuficiencia del número de municipios promotores, el conflicto planteado por 1185 municipios en relación con la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria)¹⁵; 360/2005 a 363/2005, de 11 de octubre (inadmiten, por falta de legitimación *ad casum*, los conflictos promovidos por las diputaciones provinciales de Almería, Castellón, Valencia y Alicante, respectivamente, frente al Real Decreto-ley 2/2004, de modificación de la Ley del plan hidrológico nacional, en relación con la suspensión del trasvase de aguas del río Ebro); 322/2007, de 3 de julio (inadmite, igualmente por falta de legitimación *ad casum*, el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Toledo respecto de los tipos de gravámenes de cánones en materia de aguas fijados por la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para 2006); 251/2009, de 13 de octubre (inadmite, por notoriamente infundado, el conflicto planteado por treinta y seis municipios respecto de la previsión de exención de licencia urbanística para las obras públicas de interés general de la Comunidad contenida en la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja); 108/2010, de 28 de septiembre (inadmite, por falta de legitimación *ad casum*, el conflicto interpuesto por once municipios respecto de la Ley 10/2009, de lenguas propias de Aragón); 9/2013, de 15 de enero (inadmite, por falta de los requisitos procesales y por resultar notoriamente

14. Esta Sentencia inadmite parcialmente el conflicto, en cuanto versa sobre determinados preceptos a los que no se había hecho referencia expresa en la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, cursada dando cumplimiento al requisito preprocesal del artículo 75 ter.3 LOTC.

15. Esta inadmisión fue confirmada en súplica por el ATC 46/2004, de 10 de febrero.

infundado, el conflicto planteado por treinta y seis municipios canarios frente a la Ley 11/1997, del sector eléctrico canario, en cuanto exime de licencia municipal a determinados actos de uso del suelo); 236/2014, de 7 de diciembre (inadmite, por falta de legitimación *ad casum*, el conflicto planteado por el Consejo Insular de Formentera respecto de los límites retributivos de los miembros de las corporaciones locales introducidos por diversas disposiciones legales de 2013 y 2014)¹⁶; 70/2015, de 14 de abril (inadmite, por falta de legitimación *ad casum*, el conflicto planteado por el Consejo Insular de Formentera respecto de la Ley 4/2014, de transportes terrestres de Illes Balears, en cuanto que no contempla la posibilidad de que este ente apruebe planes insulares de servicios de transporte regular de viajeros por carretera)¹⁷; 149/2015, de 10 de septiembre (inadmite, por falta de legitimación *ad casum*, el conflicto planteado por el Consejo Insular de Formentera respecto de la Ley 12/2014, agraria de Baleares)¹⁸, y 206/2016, de 13 de diciembre (inadmite el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Tordesillas en relación con el Decreto-ley del Gobierno de Castilla y León 2/2016, que prohíbe la muerte de reses de lidia en espectáculos taurinos tradicionales y populares).

Los cinco conflictos restantes han decaído por extinción acordada en los AATC 513/2004, de diciembre (extinción, por modificación normativa sobrevenida, del conflicto planteado por dieciséis municipios en relación con un artículo de la Ley de acompañamiento del Parlamento Balear 12/1999); 326/2007, de 12 de julio (extinción, por idéntico motivo, del conflicto planteado asimismo por dieciséis municipios en relación con un precepto de la Ley de acompañamiento 9/2000 relativo a la intervención administrativa en actividades de interés supramunicipal); 3/2012, de 13 de enero (otro tanto respecto del conflicto planteado por once municipios de la conurbación de Barcelona respecto de un precepto de la Ley de acompañamiento del Parlamento de Cataluña 31/2002), y 178/2013, de 10 de septiembre (extinción de dos conflictos en relación con el Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2010, de infraestructuras y equipamientos de interés general, y la Ley 10/2010, de medidas urgentes en materia urbanística)¹⁹.

16. Inadmisión confirmada en súplica por el ATC 277/2014, de 6 de noviembre.

17. También en este caso la inadmisión fue contestada en súplica, recurso desestimado por el ATC 102/2015, de 9 de junio.

18. De nuevo esta inadmisión hubo de ser refrendada en súplica mediante el dictado del ATC 168/2015, de 6 de octubre.

19. Además de los ya citados, se han dictado los siguientes autos, de carácter esencialmente interlocutorio y contenido procedimental: ATC 359/2004, de 21 de diciembre, que deniega una personación en el conflicto luego declarado extinto por el ATC 3/2012; ATC 486/2004, de 30 de noviembre, que rechaza una petición de práctica de prueba en el conflicto luego resuelto por la STC 37/2014; ATC 11/2011, de 14 de febrero, que accede a la personación del municipio de Uruñuela en el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo, luego

2

El examen de las cifras

La fría exposición de los datos numéricos pone de manifiesto la escasa utilización que los sujetos legitimados han hecho del conflicto en defensa de la autonomía local como proceso para la protección de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Como ya se ha indicado, apenas treinta conflictos formalizados en dieciocho años, de los que —a la espera de que se dicte resolución definitiva en el conflicto tramitado con el número 4292-2014— solo once han finalizado por sentencia, y únicamente en siete casos esa sentencia ha examinado el fondo de la cuestión suscitada en el correspondiente conflicto. Ninguna de estas once sentencias contiene un fallo estimatorio del conflicto. Dicho de otro modo, en dieciocho años de existencia, el cauce procesal abierto por la Ley Orgánica 7/1999 ha carecido de efecto útil, pues no ha servido para reparar ninguna lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada. No han faltado, en estos dieciocho años, declaraciones de inconstitucionalidad fundadas en el quebrantamiento de la autonomía local, pero esas declaraciones han llegado en sentencias dictadas en otros tipos de procesos de constitucionalidad²⁰.

Vista esta realidad, convendrá preguntarse por las razones que explican el escaso uso y el nulo éxito del proceso constitucional que nos ocupa como mecanismo reparador de eventuales lesiones legislativas de la autonomía local. Al efecto, examinaremos la regulación legal del conflicto desde la perspectiva que nos ofrece la realidad de la Administración local española y aquella otra que deriva de sus propias insuficiencias y peculiaridades.

2.1

La difícil superación del primer obstáculo: constituirse en parte actora

Como es sabido, el artículo 75 *ter*.1 LOTC enumera, en los siguientes términos, los sujetos procesalmente legitimados para promover un conflicto en defensa de la autonomía local:

resuelto por la STC 132/2014, y ATC 93/2011, de 21 de junio, que acuerda la acumulación de los conflictos luego declarados extinguidos en el ATC 178/2013.

20. Baste, como ejemplo, la STC 57/2015, de 18 de marzo, dictada en recurso de inconstitucionalidad, que anuló algunos preceptos (*v. gr.* art. 45.3) de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, por infracción de la autonomía local de los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley autonómica. Esta misma Ley fue objeto de un conflicto en defensa de la autonomía local, planteado por diecisiete municipios cántabros, y desestimado por la STC 92/2015, de 14 de mayo.

Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) *El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.*
- b) *Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.*
- c) *Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.*

El precepto legal reproducido asienta como criterio identificador de la legitimación para poner en marcha el proceso que nos ocupa el del “ámbito territorial de aplicación” de la norma que se pretende controvertir. De este modo, si se trata de una ley de destinatario único, este queda facultado para promover por sí solo el conflicto, y si se trata de una ley con destinatario plúrimo, es precisa la constitución de un litisconsorcio activo en los términos cuantitativos establecidos en las letras b) y c) del apartado primero del artículo 75 *ter* LOTC.

El primero de los problemas prácticos que plantea el precepto surge al tratar de determinar el ámbito territorial de aplicación de la ley que se pretende impugnar. En particular, cuando la propia ley remita la concreción de ese ámbito de aplicación a una operación posterior de zonificación del territorio sobre el que formalmente rige. Así sucedió con la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón. Como se constató en el ATC 108/2010, de 20 de septiembre, FJ 2, esta Ley autonómica “contiene una variada serie de previsiones de muy distinto alcance para lograr las finalidades que acabamos de mencionar, pero sin que determine expresamente cuál sea el ámbito de aplicación de las distintas previsiones que establece. Así, determina una zonificación del territorio de la Comunidad Autónoma, estableciendo, a los efectos que ahora interesan, unas denominadas zonas de ‘uso’ o ‘utilización histórica predominante’ del aragonés, del catalán, y una zona mixta de utilización del aragonés y el catalán [art. 7.1 a), b) y c) en relación con el art. 8.2], zonas en las que serán de aplicación una serie de previsiones y mandatos dirigidos a la protección de esas dos lenguas, si bien la concreción del ámbito territorial de esas zonas creadas por la Ley 10/2009 y, por tanto, de los municipios incluidos en cada una de ellas queda deferida, en los términos del art. 9 en relación con el 2.4, a la declaración del Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo Superior de Lenguas de Aragón. De esta forma el legislador autonómico ha optado por no establecer directamente el ámbito territorial que abarcarían las distintas zonas de utilización de las

lenguas protegidas, ni tampoco, por consiguiente, los municipios que se integran en cada una de las tres previstas, o, lo que viene a ser lo mismo, no ha determinado expresamente cuál es el ámbito territorial sobre el que habrán de aplicarse muchos de sus mandatos que son de aplicación en esas tres zonas, pues la concreción de las mismas ha quedado deferida a la posterior decisión del Gobierno autonómico”. La consecuencia práctica inmediata, para el caso sometido entonces a la consideración del Tribunal, es que tal renuncia “obstaculiza el adecuado examen de la concurrencia de los requisitos de legitimación exigidos para promover un proceso de este tipo”, pues, en rigor, el ámbito territorial de aplicación de la Ley controvertida se correspondía, ante semejante indeterminación, con el de la entera Comunidad Autónoma de Aragón.

Con respecto a la legitimación en calidad de “municipio o provincia que sea destinatario único de la ley”, al que se hace referencia en el artículo 75 *ter.1 a*) LOTC, la STC 121/2012, de 5 de junio (conflicto promovido por veinte municipios frente a la Ley 2/2000, de cajas de ahorro del Principado de Asturias), indicó que esta expresión “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” (FJ 3).

La definición del concepto de destinatario único a los efectos del artículo 75 *ter.1 a*) LOTC parece descartar que puedan incluirse en esta categoría los municipios y provincias “excluidos únicos” de la ley. Al menos, así parecen ratificarlo los AATC 236/2014, de 7 de octubre; 70/2015, de 14 de abril, y 149/2015, de 10 de septiembre, que inadmitieron sendos conflictos en defensa de la autonomía local promovidos en solitario por el Consejo Insular de Formentera, al no concurrir el requisito del artículo 75 *ter.1 a*) LOTC²¹.

21. El ATC 236/2014 inadmitió un conflicto planteado en relación con el artículo 75 *bis* de la Ley de bases del régimen local, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre

Los problemas prácticos se incrementan notablemente cuando se trata de promover conflicto frente a una ley que no tenga un único destinatario, supuesto que, por lo demás, es el más habitual. En tal caso, las letras b) y c) de ese mismo precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional añaden, sobre la legitimación *ad processum* un requisito para que pueda entenderse concurrente la legitimación *ad causam*, consistente en la constitución de un litisconsorcio activo necesario. En el caso de que quienes insten un pronunciamiento de la justicia constitucional tengan la condición de municipios, la letra b) exige que los promotores de la acción sumen un séptimo de los municipios “existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley”, que representen, como mínimo, “un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente”; caso de que los promotores sean las provincias, la letra c) requiere que supongan “al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

Suponiendo que el ámbito territorial de aplicación de las normas coincida con el nacional o el autonómico —es decir, prescindiendo ahora de aquellos supuestos en los que la ley, por sí misma o remitiéndose a una determinación posterior, acota su propio ámbito territorial de aplicación—, habremos de coincidir con Santiago ROURA GÓMEZ, cuando afirma que “el conflicto en defensa de la autonomía local es un instrumento de más bien escasa virtualidad práctica cuando de reaccionar frente a normas con rango de ley del Estado se trata”²². En efecto, las dificultades prácticas que enfrentan sus eventuales promotores hacen de la formalización del conflicto una tarea titánica. Al efecto, repárese en que, según los datos proporcionados por el Registro de entidades locales, a 1 de enero de 2016 existían en España un total de 8124 municipios, para una población de 46.438.442 habitantes²³. Es decir, que la impugnación

(retribuciones de los miembros de las corporaciones locales), al rechazarse que el Consejo Insular de Formentera pudiera ser considerado, en modo alguno, destinatario único de la Ley controvertida. El ATC 70/2015 hizo lo propio con el conflicto que el mismo Consejo Insular planteó respecto de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears; en esta ocasión se suscitaba de manera frontal la caracterización de Formentera como isla “excluida única del ámbito de aplicación de la ley, al no reconocérsele la potestad para aprobar planes insulares de servicios de transporte regular de viajeros por carretera”. Finalmente, el ATC 149/2015, de 10 de septiembre, inadmitió un conflicto, promovido igualmente por el Consejo Insular de Formentera, en relación con la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears.

22. La cita se hace a su estudio “La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 315-316 (2011).

23. El número de municipios está tomado de la dirección de Internet <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all>. En cuanto a los datos de población, se utilizan los proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

de una ley estatal por la vía del conflicto en defensa de la autonomía local precisaría de la actuación conjunta de un mínimo de 1160 municipios que sumaran no menos de 7.739.740 habitantes²⁴.

Si fueran las provincias quienes pretendieran actuar, la situación se tornaría confusa en cuanto a la determinación de los sujetos a computar a los efectos del cumplimiento del requisito numérico del artículo 75 *ter.1 c)* LOTC. Parece inconcusa la exclusión de las comunidades autónomas peninsulares uniprovinciales (Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Principado de Asturias y la Comunidad Foral de Navarra) en las que la autonomía provincial desaparece por subsunción en la autonomía de la comunidad autónoma o foral correspondiente. En el caso de los archipiélagos, la disposición adicional tercera LOTC contiene dos reglas de indudable relevancia: por un lado, su apartado primero equipara, a los efectos, entre otros, del artículo 75 *ter.1 c)* LOTC, las islas con las provincias, de modo que Illes Balears es, a un tiempo, una comunidad autónoma uniprovincial, cuando menos a los efectos de los artículos 68.2 y 69.2 CE, y “pluriprovincial” en cuanto al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local frente a leyes estatales²⁵; sirva este último inciso para hacer referencia al apartado segundo de la disposición adicional que nos ocupa, conforme al cual, cuando se trate de leyes autonómicas, podrán impugnarla tres cabildos canarios o dos consejos insulares baleares “aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto [se refiere al art. 75 *ter.1 c)*]”²⁶. En el caso, finalmente, de los territorios históricos vascos, la Ley Orgánica 7/1999 reconoció legitimación activa tanto a las juntas generales como a las diputaciones forales (disposición adicional cuarta.2). Pues bien, en la actualidad existen 38 provincias integradas en comunidades autónomas pluriprovinciales y que cuentan con su correspondiente diputación provincial; a ellas habrá que añadir, al menos en principio, los tres territorios históricos. Resulta así un total de 41 provincias y 44 sujetos provinciales legitimados, habida cuenta de la ya consignada

24. El incumplimiento de estos requisitos –por referencia a las cifras de población entonces existentes– determinó el conflicto promovido por 1185 municipios frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (ATC 419/2003, de 16 de diciembre; confirmado en súplica por el ATC 46/2004, de 10 de febrero).

25. El artículo 2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears define el territorio autonómico por referencia a las “islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes”. Ni que decir tiene que, a los efectos del conflicto en defensa de la autonomía local, los requisitos de legitimación han de satisfacerse tomando en cuenta exclusivamente aquellas islas que cuentan con consejos insulares (en tanto que ente exponencial de la comunidad insular), excluyendo, por razones obvias, tanto Cabrera como las “otras islas menores adyacentes”.

26. Parece razonable la flexibilización de los requisitos para impugnar leyes autonómicas que puedan afectar a la autonomía de las islas si se repara en el mayor grado de interiorización autonómica de estos entes locales.

dualidad de diputaciones forales y juntas generales para los territorios históricos. Además, conviene señalar que el territorio que cuenta con entes provinciales que pueden poner en marcha este conflicto constitucional está habitado por 32.529.648 personas. Consecuentemente, la promoción de un conflicto en defensa de la autonomía local contra una ley estatal necesitará del actuar conjunto de, al menos, 22 provincias que representen a 16.264.824 habitantes²⁷.

Siempre con respecto a las provincias y ahora por referencia a la impugnación de leyes autonómicas, resulta inexplicable la combinación de los criterios numéricos de entidades y población empleados en el artículo 75 *ter*.1 c) LOTC. Una lectura mínimamente atenta del precepto legal hubiera debido mover a su autor a la reconsideración de la solución finalmente adoptada. Se habla de la mitad de las provincias, que representen, al menos, a la mitad de la población, olvidando, al parecer, que esas 41 provincias pertenecen a nueve comunidades autónomas; cinco de ellas están formadas por un número impar de provincias, lo que hace matemáticamente imposible el cumplimiento del primero de los requisitos²⁸. Por si ello fuera poco, la combinación de los dos criterios legales referidos (mitad de las provincias y mitad de la población) deja fuera, o condiciona de manera sustantiva, a las provincias extremeñas y catalanas. En cuanto a las primeras, solo Badajoz puede promover –o, en su caso, impedir la promoción– un conflicto en defensa de la autonomía local frente a leyes autonómicas, al contar con más población que Cáceres. En el caso de Cataluña, la posición preeminente de Barcelona en cuanto a población la convierte en actor decisivo a la hora de plantearse la impugnación de una ley autonómica eventualmente contraria a la autonomía local constitucionalmente reconocida. De este modo, las reglas sobre constitución de la relación jurídico-procesal que nos ocupan limitan el uso del conflicto casi exclusivamente a las leyes de Andalucía y Galicia, ambas con número par de provincias y una distribución de población que permite distintas combinaciones para conformación del litis-consorcio activo requerido el artículo 75 *ter*.1 c) LOTC.

27. En el año 2004, las diputaciones provinciales de Almería, Castellón, Valencia y Alicante plantearon conflictos en defensa de la autonomía local frente a la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2004, de modificación de la Ley del plan hidrológico nacional, en cuanto dejaba sin efecto la prevista transferencia de aguas desde la cuenca hidrográfica del Ebro, entre otras a las provincias reseñadas. Los conflictos fueron inadmitidos, por carencia de legitimación activa –en rigor, era harto discutible la incidencia sobre la autonomía provincial–, por los AATC 360/2005 a 363/2005, de 11 de octubre.

28. De hecho, en Aragón, Comunidad Valenciana y País Vasco la mitad se convierte en dos tercios, al estar formadas todas ellas por tres provincias; en Castilla-La Mancha se sitúa en los tres quintos, y en Castilla y León son necesarias cinco de las nueve provincias.

2.2

El cumplimiento de los trámites preprocesales

Supuesto que concurra la voluntad impugnatoria del número de entes locales necesario *ex art. 75 ter.1 LOTC* para promover un conflicto en defensa de la autonomía local, será preciso que todos ellos –en número variable, que va desde los 1160 municipios necesarios para recurrir una ley estatal, hasta la diputación de Badajoz, ente imprescindible para interponer un conflicto frente a una ley del Parlamento de Extremadura que pudiera vulnerar la autonomía provincial– cumplan los trámites establecidos en el artículo *75 ter.2 y 3 LOTC*. En primer lugar, el pleno de la corporación correspondiente habrá de adoptar resolución al respecto, con el voto favorable de la mayoría absoluta del “número legal de miembros” en la dicción del artículo *75 ter.2 in fine LOTC*, tras lo cual deberán solicitar dictamen al Consejo de Estado u órgano autonómico consultivo equivalente.

Con respecto a lo primero, la experiencia acumulada en estos dieciocho años ha puesto de manifiesto algunas deficiencias en la forma de cumplimentar el requisito procedimental plasmado en el artículo *75 ter.2 LOTC*. Defectos que, de darse, determinarán la inadmisión del conflicto, aun cuando su concurrencia no se advierta hasta el momento de dictarse sentencia (STC 121/2012, de 5 de mayo, en relación con la Ley de cajas de ahorro del Principado de Asturias)²⁹. El precepto exige expresamente que el acuerdo sea adoptado por el “órgano plenario de las corporaciones locales”, de modo que la intervención de cualesquiera otros órganos locales no es idónea para entender cumplimentado el trámite (ATC 410/2003, de 16 de diciembre)³⁰. Por otro lado, en el caso de que el municipio funcione en régimen de concejo abierto, la mayoría absoluta del número legal de miembros ha de entenderse referida a los vecinos de la localidad que integran la asamblea comunal (ATC 46/2004, de 10 de febrero)³¹.

29. Como es sabido, una cierta jurisprudencia ha venido entendiendo que las causas de inadmisión se convierten en causas de desestimación en sentencia; esta transmutación da como resultado un cambio sustancial, pues aquello que debió quedar imprejuizado acaba rechazándose con valor de cosa juzgada formal y material. Con carácter general, no ha sido esta la interpretación seguida por el Tribunal Constitucional y, desde luego, no ha sido la línea seguida en el conflicto en defensa de la autonomía local.

30. En este caso, algunos de los municipios promotores del conflicto en relación con la Ley general de estabilidad presupuestaria de 2001 habían iniciado los trámites con un acuerdo de comisión municipal, subsanado posteriormente por el pleno de la corporación local. Se dio la circunstancia de que esas subsanaciones se produjeron una vez que hubieron transcurrido los plazos que para la formalización del conflicto se contienen en el artículo *75 quater LOTC*. En el ATC 108/2010, de 28 de septiembre, también se apreció la concurrencia del vicio de extemporaneidad en los acuerdos plenarios adoptados por diversos ayuntamientos que trataban de controvertir la Ley de lenguas de Aragón de 2009.

31. El ATC 46/2004 desestimó el recurso de súplica interpuesto frente al ATC 419/2003. Una de las razones del recurso consistió en que el municipio de Abia de la Obispalia (Cuenca)

Si la extemporaneidad del acuerdo da como resultado la inadmisión del conflicto, los defectos en su contenido pueden limitar el alcance del control jurisdiccional de la ley impugnada. En este sentido, el Tribunal ha puesto de relieve que los acuerdos plenarios no deben limitarse a expresar la discrepancia con la solución legislativa que se pretende controvertir, siendo necesario que expresen no solo la voluntad impugnatoria que posteriormente ha de formalizarse, sino también cuál es el alcance exacto de la controversia; dicho de otro modo, deberán precisar qué concretos contenidos de la ley se consideran contrarios a la autonomía local. De no hacerlo así, el dictamen del órgano consultivo territorialmente competente no podrá pronunciarse sobre esos extremos no incluidos expresamente en el acuerdo plenario y, lo que es más importante, limitará la competencia jurisdiccional del Tribunal, que únicamente podrá examinar la validez de aquellas disposiciones de las normas con rango de ley cuya constitucionalidad haya sido explícitamente discutida en los acuerdos plenarios (ATC 9/2013, de 15 de enero, y STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 3). Cabría, eso sí, que el Tribunal extendiera a esas disposiciones inicialmente excluidas de su juicio la declaración de inconstitucionalidad y nulidad por conexión o consecuencia en ejercicio de la potestad que le reconoce el artículo 39.1 *in fine* LOTC. Bien entendido que estamos ante un contenido eventual de la segunda sentencia, a la que abrirá la puerta la estimación del conflicto (art. 75 *quinque.6* LOTC), pues esta resolución pone fin a un proceso de control de constitucionalidad abierto tras la conclusión del conflicto constitucional que nos ocupa.

La solicitud de dictamen al órgano consultivo territorialmente competente es preceptiva, si bien la respuesta no tiene carácter vinculante para las entidades locales. No solo carece de efectos vinculantes, sino que bien puede afirmarse que carece de todo efecto respecto de la acción de los entes locales, pues, como ha subrayado el Tribunal Constitucional, tras la recepción del dictamen no es preciso un nuevo acuerdo del órgano plenario de las corporaciones (SSTC 95/2014, de 12 de junio, y 92/2015, de 14 de mayo).

Tras la recepción del dictamen, los municipios disponen de un mes para formalizar el conflicto (art. 75 *quater.2* LOTC). En relación con este plazo, el Tribunal ha destacado que el *dies a quo* para su cómputo no puede situarse en la fecha de recepción del dictamen en el registro del órgano que haya formalizado la consulta, sino de aquel que materialmente la solicitara

funciona en régimen de concejo abierto y por ello entendían los actores que el voto preciso era el del único cargo electo, el alcalde. Sin embargo, el Tribunal rechazó esta interpretación y señaló que, en tales casos, el órgano plenario al que se hace referencia en el artículo 75 *ter.2* LOTC es el colegiado –asamblea vecinal– y no el unipersonal.

(STC 132/2014, de 22 de julio)³². En el ATC 70/2015, de 14 de abril, viene a sentarse el criterio de que los plazos comienzan a computarse desde la efectiva recepción del dictamen, cualquiera que sea la lengua oficial en que esté redactado (en el caso, el dictamen solicitado por el Consejo Insular de Formentera fue elaborado por el Consejo Consultivo de las Illes Balears en catalán)³³.

2.3

La superación del trámite de admisión: los conflictos notoriamente infundados

Superados los obstáculos procedimentales, y formalizado el conflicto, su admisión no puede darse en absoluto por descontada, pues el artículo 75 *quinque.1* LOTC introduce un trámite de admisión que presenta notables similitudes con el establecido por el artículo 37 LOTC para las cuestiones de inconstitucionalidad. Hasta el punto de que la inadmisión puede ser acordada, al igual que sucede con las cuestiones, tanto por incumplimiento de los requisitos procesales (en este caso, “falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables”) como por tratarse de una cuestión –o conflicto– “notoriamente infundada”.

Pues bien, el ATC 251/2009, de 13 de octubre, trasladó al conflicto en defensa de la autonomía local los criterios que ha venido manejando el Tribunal para acotar la noción de “notoriamente infundada” cuando de las cuestiones de inconstitucionalidad se trata. Concretamente, en este Auto se afirma (FJ 1):

[P]rocede recordar que, conforme al art. 75.quinquies.1 LOTC, este Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local cuando, entre otros motivos, estime notoriamente infundado el conflicto planteado.

32. En el caso, se había solicitado, a través de la Consejería correspondiente, dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja. Pues bien, inopinadamente la representación letrada de la Comunidad Autónoma postuló la inadmisión del conflicto por extemporaneidad basándose en el tiempo transcurrido entre la recepción del dictamen en la Consejería autonómica y su ingreso en el municipio –Torremontalbo– que promovía el conflicto. De haberse acogido esta inaudita tesis, los plazos quedarían efectivamente en manos del propio demandado.

33. El Consejo Insular de Formentera alegaba en su defensa que había aguardado hasta disponer del dictamen en castellano antes de formalizar el conflicto, prudencia que no contó con el beneplácito del Tribunal Constitucional, habida cuenta de que tanto el castellano como el catalán son lenguas oficiales en la isla.

Esta misma posibilidad la prevé, para las cuestiones de inconstitucionalidad, el art. 37.1 LOTC lo cual nos permite que, al efecto de aplicarla al supuesto que contempla el citado art. 75. quinquies.1 LOTC, podamos trasladar al presente proceso constitucional la doctrina establecida en relación con esta causa de inadmisión en el referido proceso constitucional. A este respecto nos hemos pronunciado ya con reiteración, señalando acerca del concepto de “cuestión notoriamente infundada” que, “dado que dicha expresión encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que esta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal” (por todos, ATC 123/2009, de 28 de abril, FJ 1).

Parece razonable interpretar de igual modo términos idénticos. Ahora bien, quizás no estuviera de más reparar en las diferencias existentes entre los dos procesos constitucionales para los que se contempla la posibilidad de inadmisión por resultar notoriamente infundada la cuestión de fondo planteada. Convendrá no olvidar, a este respecto, que en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad su sola formulación conlleva la suspensión provisional de actuaciones en el proceso *a quo*, y su admisión la prórroga de la suspensión hasta tanto se dicte sentencia definitiva por el Tribunal Constitucional (art. 35.2 LOTC). Dicho de otro modo, un ciudadano que ha impetrado la acción de la justicia queda a la espera de que se resuelva la cuestión prejudicial, con el eventual trastorno que ello puede suponer para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Por el contrario, en el caso del conflicto en defensa de la autonomía local, su formalización e incluso su posterior admisión a trámite carecen de efecto suspensivo alguno.

Sea como fuere, el Tribunal ha considerado pertinente mantener la unidad interpretativa del término “notoriamente infundada”, lo que puede conllevar la inadmisión de conflictos no solo cuando la argumentación empleada para su promoción resulte inconsistente, sino también cuando sea posible anticipar su desestimación. Este último supuesto resulta un tanto discutible, pues se basa en una suerte de inalterabilidad de la doctrina constitucional, siendo así que uno de sus valores radica, justamente, en la posibilidad de variación, obviamente, mediante cambios que no puedan reputarse inadvertidos. No está

claro en qué medida una desestimación anticipada –pues no otra cosa es la inadmisión por razones que atañen al fondo– es respetuosa con la facultad que el propio Tribunal tiene de ir variando su doctrina, y con el dato altamente significativo de que los cambios en la composición del Tribunal resultantes de sus renovaciones parciales pueden propiciar cambios correlativos en su doctrina. Si ello es así, el Tribunal habrá de ser exquisitamente prudente –como por lo demás viene siendo– en el ejercicio de la potestad de inadmisión por razones de fondo que le reconoce el artículo 75 *quinque*.¹ LOTC.

2.4

Una acción procesal de motivo único. Su escasa eficacia comparativa

El conflicto en defensa de la autonomía local permite el acceso de los entes locales a la justicia constitucional, pero limita ese acceso a un solo y exclusivo motivo. También en este sentido el conflicto parece haberse articulado desde la desconfianza hacia quienes han de utilizarlo.

El contraste con la posición de las comunidades autónomas cuando hacen uso del recurso de inconstitucionalidad no puede ser más evidente. En particular, si la comparación se hace con el apoyo de la evolución jurisprudencial en la materia, pues, si en un primer momento el Tribunal Constitucional interpretó la legitimación autonómica del artículo 32.2 LOTC como una facultad para la defensa estricta del ámbito competencial de las comunidades (STC 25/1981, de 14 de julio), pronto el Tribunal abandonó esta aproximación y se decantó por una legitimación no estrictamente limitada a la defensa de las competencias, sino considerada como una habilitación para la defensa objetiva de la Constitución (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 199/1987, de 16 de diciembre, o 28/1991, de 14 de febrero, entre otras muchas).

Es lo cierto, sin embargo, que el legislador orgánico de 1999 restringió el acceso de los entes locales a la justicia constitucional a la defensa exclusiva de su autonomía. De donde resulta una evidente limitación de su capacidad de actuar en juicio, pues no pueden aducir siquiera motivos de inconstitucionalidad de una determinada ley distintos de la eventual vulneración de la autonomía local.

Las limitaciones que ello conlleva se pusieron claramente de manifiesto en las SSTC 129/2013, de 4 de junio, y 142/2013, de 11 de julio. Ambas enjuiciaron la misma norma legal: la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. La primera Sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de

cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y que se había tramitado con el número 5753-2002; la segunda recayó en el conflicto en defensa de la autonomía local número 1400-2003, promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), a la sazón destinatario único de la norma. Pues bien, la STC 129/2013 declaró la inconstitucionalidad y nulidad parcial de la Ley autonómica, justamente en aquellos extremos controvertidos en el conflicto en defensa de la autonomía local, y lo hizo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con ocasión del dictado de una ley singular autoaplicativa. La expulsión de la norma legal del ordenamiento acordada en la STC 129/2013 determinó la declaración de extinción del conflicto en la STC 142/2013. Ahora bien, importa señalar que, de no haber mediado ese pronunciamiento por motivos ajenos a la autonomía local, nada invita a pensar que el conflicto hubiera prosperado. Ciertamente es que la apreciación de una causa de inconstitucionalidad, al eximir en el caso concreto del análisis de otros motivos de impugnación, no excluye de suyo la concurrencia de otras causas de invalidez de la ley; pero no es menos cierto que el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) no podía siquiera invocar otros motivos de inconstitucionalidad, por patente que considerase su concurrencia.

La doctrina constitucional en la materia se sintetiza en la STC 132/2014, de 22 de julio (límites del municipio de Torremontalbo), en los siguientes términos: “este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución [...] hemos mantenido, desde la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, que este tipo de proceso constituye una ‘vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional’, tal como reza la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. ‘Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales’ (SSTC 240/2006, FJ 3; 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3; y 95/2014, de 12 de junio, FJ 5)” (FJ 5).

2.5

La inexistente –hasta la fecha– segunda sentencia en los conflictos en defensa de la autonomía local

Como ya se ha indicado anteriormente, en los dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía ninguno de los procesos tramitados ha concluido por sentencia estimatoria del conflicto. De modo que la segunda sentencia prevista en el artículo 75 *quinque*.6 LOTC no pasa de ser, por el momento, una suerte de entelequia jurídica. Ni una sola vez la promoción del conflicto en defensa de la autonomía local ha servido para abrir un proceso a la norma legal controvertida por infracción de ese principio constitucional, lo que no deja de ser ilustrativo de la utilidad práctica del proceso que nos ocupa.

Las entidades locales han de ser conscientes a estas alturas de que las expectativas que pudiera generar la Ley Orgánica 7/1999 estaban ayunas de fundamento. El legislador ofreció una vía para acceder a la justicia constitucional que solo era la entrada a un laberinto sin salida o, cuando menos, hasta la fecha nadie ha sido capaz de hallar el sendero que conduce a su final.

3

La fecundidad de la justicia constitucional española: el blindaje de las normas forales fiscales. La STC 118/2016, de 23 de junio

Hacíamos referencia, al comienzo de estas páginas, a la generosidad con que originariamente se diseñó la justicia constitucional española. El ámbito competencial de nuestro Tribunal Constitucional no tiene parangón alguno en sus homólogos europeos y, por supuesto, supera con creces el alcance de la jurisdicción de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Ahora bien, el modelo de justicia constitucional español no solo se caracteriza por la amplitud de sus competencias, por la generosidad con que el legislador contempla sus posibilidades ilimitadas de actuación, sino también por su infinita ductilidad. En efecto, la historia del Tribunal demuestra hasta qué punto el diseño inicial no marcó el límite de las posibilidades efectivas de ejercicio de la jurisdicción constitucional, sino más bien el punto de arranque de una evolución aparentemente ilimitada. Así, en 1999 las Cortes Generales alumbraron un nuevo proceso constitucional, el conflicto en defensa de la autonomía local, con el que vendría a satisfacerse una demanda viva de los entes locales, quienes reclamaban en vano su acceso a la justicia constitucional; que el resultado de la puesta en marcha de este nuevo proceso haya quedado

tan lejos de las expectativas de sus mentores, solo puede reprocharse a azares del destino que escapan al control de los humanos.

Pero la imaginación de nuestro legislador no conoce límites, y si en 1999 se trataba de que los entes locales pudieran acudir ante el Tribunal en defensa de la autonomía que la Constitución les reconoce, en el año 2010 el presupuesto era otro: blindar las normas forales fiscales frente a la acción de la jurisdicción contencioso-administrativa. Vista en su haz, la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, perseguía garantizar los derechos históricos de los territorios forales, completando así la obra legislativa llevada a cabo en desarrollo de la disposición adicional primera de la Constitución. Contemplada desde su envés, esta Ley Orgánica parece concluir que los derechos históricos precisan protección frente a la acción de la justicia, al menos de la justicia “ordinaria” en su vertiente de orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En rigor, esta Ley Orgánica no exime a las normas forales fiscales de todo control jurisdiccional, lo que hace es desapoderar al juez contencioso y atribuir la competencia para la fiscalización de estas normas al juez constitucional. Establece, así, una modulación de la plenitud jurisdiccional del artículo 106 CE, “blindando” las normas forales fiscales, en un ejercicio bien conocido entre nosotros, del que han sido, hasta la fecha, manifestaciones destacadas las validaciones legislativas de actos administrativos o la elevación de rango de normas para excluir su control judicial y, en fin, el dictado de normas singulares autoaplicativas inmunes a la acción de los tribunales contencioso-administrativos.

Siguiendo con el símil de la doble faz de la Ley Orgánica 1/2010, cabe afirmar, por una parte, que ha hecho algo que no está al alcance del legislador ordinario, como es atribuir fuerza de ley [art. 161.1 a) CE], valor de ley (art. 163 CE) a unas normas reglamentarias, las normas forales fiscales³⁴. El legislador pretende con ello alzarse sobre sí mismo y ocupar una posición que no le corresponde, ni tan siquiera en el hipotético caso de que se considerase la Ley Orgánica 1/2010 norma del bloque de constitucionalidad, pues no puede reputarse función propia del legislador orgánico, menos si cabe del legislador orgánico del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, la determinación del sistema de fuentes del Derecho en clave estrictamente territorial.

34. Al respecto, *vid.* Santiago MUÑOZ MACHADO, “Crítica de la exclusión de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo”, en Juan Manuel CRIADO GÁMEZ y María Esther MARTÍNEZ AGUIRRE, *El blindaje de las normas forales fiscales*, Iustel-Gobierno de La Rioja, Madrid, 2011, pp. 19 y ss., y Luis María DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, “Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales”, en Enrique ÁLVAREZ CONDE y Alicia LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, pp. 65 y ss.

Por otra parte, el legislador orgánico de 2010 ha trastocado el significado y el propósito al que debe servir la justicia constitucional –garantizar que no existan espacios que escapen al control del Derecho en el Estado constitucional– y se ha servido de ella para evitar un control incómodo a un poder territorial, el de los territorios históricos, que no puede dejar de estar sometido “plenamente a la ley y al Derecho” en los términos inconcusos del artículo 103 de la Constitución.

Las urgencias presupuestarias del momento –la necesidad de llegar a un acuerdo parlamentario para sacar adelante los presupuestos generales del Estado para 2010, que a la postre sería el año cero de la crisis económica– se antepusieron a las razones constitucionales. El resultado de esta forma de actuar solo puede ser la pérdida de coherencia del sistema, sin beneficio económico alguno, pues no puede haberlo fuera de la institucionalidad.

Sea como fuere, tras la Ley Orgánica 1/2010, el control de las normas forales fiscales que hasta entonces venían desempeñando, con rigor, profesionalidad e indudable acierto, los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ha sido sustituido por el que en el futuro habrá de llevar a cabo el Tribunal Constitucional, en veste de alto tribunal administrativo.

La operación llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2010 fue declarada conforme con la Constitución en la STC 118/2016, de 23 de junio. En rigor, esta Sentencia –a la que no se formuló voto particular alguno– estableció una interpretación conforme con la Constitución de dicha Ley Orgánica, en los siguientes términos [FJ 3 d)]:

[...] no cabe duda de que es posible realizar una interpretación de los preceptos impugnados respetuosa con la Constitución, pues tanto de su literalidad como de su contenido se puede deducir, de modo natural y no forzado, que puesto que las normas forales fiscales han venido sustituyendo en los territorios históricos a las disposiciones legislativas del Estado en materia tributaria, fruto de la garantía de la foralidad que el texto constitucional consagra (disposición adicional primera), y dado que el constituyente ha habilitado expresamente al legislador orgánico para que, dentro de su libertad de configuración, introduzca nuevos procesos de control de constitucionalidad con los que atender a la consecución de cualesquiera fines de relevancia constitucional [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE], ningún reparo se le puede oponer al hecho de que haya decidido someter a aquellas normas al mismo mecanismo de control jurisdiccional que tienen las disposiciones de la Comunidad Foral de Navarra, al responder unas normas y otras, legales y reglamentarias, a la misma

finalidad constitucional, actualizada en el marco de la Constitución y los estatutos de autonomía: el mantenimiento, establecimiento y regulación, dentro de su territorio, de su propio régimen tributario.

En suma, nos encontramos con que el control de las normas forales fiscales es un control compartido entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, fruto de una decisión del legislador orgánico articulada al amparo de una expresa habilitación constitucional [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE], en el ejercicio de la competencia del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y a la búsqueda de un objetivo constitucionalmente legítimo como es el de atender a la singularidad de una institución –la de la foralidad en materia tributaria (disposición adicional primera CE)–. Decisión esta que ni desfigura el control general de la potestad reglamentaria de las juntas generales de los territorios históricos por parte de los jueces y tribunales ordinarios [arts. 106.1 y 153 c) CE, y 38.3 EAPV], ni transforma el modelo de jurisdicción constitucional (o el del control de las normas reglamentarias) diseñado por el constituyente [arts. 161.1 a) y 163, de un lado, y 161.1 d), 162.2 y 165 CE], ni, en fin, altera la regulación de los procesos constitucionales directamente creados por el propio texto constitucional [arts. 53.1, 153 a), 161.1 a), 161.1 b), 161.1 c), 161.2 y 163 CE]. Por tanto, interpretados en el sentido expuesto los arts. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ), y la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, no resultan contrarios a los arts. 106.1, 153 c), 161.1 a) y 163 CE, 38.3 EAPV, y 27.2 y 35 LOTC, y así se expresará en el fallo.

Se da así por buena la creación del recurso contra normas forales fiscales, del que conocerá en exclusiva el Tribunal Constitucional, trasunto del recurso de inconstitucionalidad; la cuestión prejudicial de validez de las normas forales fiscales, correlato de la cuestión de inconstitucionalidad, y el conflicto en defensa de la autonomía foral, que representa la traslación a los territorios históricos del conflicto en defensa de la autonomía local.

El Tribunal, en su Sentencia 118/2016 hace gala de su habitual deferencia para con el legislador de reforma de la Ley Orgánica del propio Tribunal; una deferencia que parecía haber alcanzado su culminación en las SSTC 49/2008, de 9 de abril, y 101/2008, de 24 de abril, dictadas en recursos de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 6/2007 y a la reforma del Reglamento del Senado resultante de la aplicación del nuevo sistema de renovaciones parciales del Tribunal Constitucional correspondiente a la Cámara alta,

con participación de los Parlamentos autonómicos. Estas sentencias vinieron a consagrar la amplitud del margen de configuración normativa que respecto de la justicia constitucional parece corresponder al legislador orgánico. El modelo quedaba así abierto, e incluso tendencial y permanentemente abierto, lo que no acaba de corresponderse muy bien con algunas de las afirmaciones que respecto de su posición institucional deslizara el propio Tribunal en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio. Pareciera que el Tribunal se muestra harto deferente hacia el legislador “de su propia ley orgánica” y vigilante hacia el legislador estatuyente.

El Tribunal Constitucional no ejerce ya su monopolio jurisdiccional exclusivamente respecto de aquellas normas que, por poseer valor, fuerza o rango de ley, se hallan extramuros del alcance de los tribunales “ordinarios” *ex art.* 117.1 CE, sino que ese monopolio se extiende a unas normas reglamentarias que los jueces contencioso-administrativos podían fiscalizar hasta 2010, un poder que les ha sido arrebatado acaso porque lo ejercieran de manera impecable³⁵.

4

Resoluciones dictadas en conflictos en defensa de la autonomía local durante el año 2016

En 2016 se han dictado dos sentencias y un auto resolutorios –en la medida en que el auto es de inadmisión– de tres conflictos en defensa de la autonomía local. Seguidamente se dará sucinta cuenta del contenido de estas resoluciones.

4.1

Conflictos en relación con las leyes andaluzas de protección del litoral (STC 27/2016, de 18 de febrero) y de aguas (STC 152/2016, de 22 de septiembre)

La STC 27/2016, de 18 de febrero, resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por cuatro diputaciones provinciales andaluzas –las de Almería, Cádiz, Granada y Málaga– frente al Decreto-ley del Consejo de

35. La primera sentencia en control de normas forales fiscales fue la STC 203/2016, de 1 de diciembre, que declaró la nulidad del artículo 30.2 de la Norma Foral 10/2006, de 29 de diciembre, reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas del territorio histórico de Guipúzcoa, en cuanto que introducía determinadas modificaciones en el método de estimación objetiva de la determinación de la base imponible que no resultaban acordes con la legislación general tributaria en la materia. En rigor, esta Sentencia viene a aplicar doctrina constante de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Gobierno de la Junta de Andalucía 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. Y lo hace inadmitiendo el conflicto por falta de legitimación *ad causam* de las entidades que lo promovieron. En efecto, según se consigna en la fundamentación jurídica de la Sentencia, las diputaciones provinciales controvertían la norma de urgencia por vulneración de las competencias urbanísticas y territoriales de los municipios costeros. Ahora bien, el ya señalado carácter competencial del conflicto impide a las diputaciones provinciales accionarlo en defensa de otro vicio de inconstitucionalidad que no sea estrictamente la vulneración de la autonomía provincial. Al tratarse de una acción constitucional extraordinaria de motivo único –la infracción de la autonomía local que corresponde al ente actor–, no cabe la acción por sustitución de un tercero. De suerte que la inobservancia de esta regla procesal determina, como sucediera en esta ocasión, la inadmisión del conflicto por falta de legitimación activa de quien lo promueva; aquí, las ya mencionadas diputaciones provinciales.

Meses más tarde, el Tribunal resolverá el conflicto 570-2011, planteado por 112 municipios respecto de diversos preceptos de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía; será en la STC 152/2016, de 22 de septiembre. En lo que ahora estrictamente interesa, estos preceptos legales establecen la necesidad de un acuerdo autonómico previo a la prestación del servicio de suministro de aguas en redes integradas supramunicipales, excluyendo, además, a los municipios no incorporados a esas redes integradas de la financiación autonómica para nuevas instalaciones hidráulicas; además, establecen los criterios mínimos que deben satisfacer los municipios para tener acceso a la financiación autonómica, y hacen de las entidades suministradoras del servicio de aguas sustitutos de los contribuyentes en los tributos autonómicos.

La Sentencia acuerda la inadmisión del conflicto respecto de aquellos preceptos que no habían sido incluidos en la consulta al Consejo Consultivo de Andalucía. Una vez más se pone de manifiesto la trascendencia del dictamen del órgano consultivo territorialmente competente, pues, más allá de su carencia de eficacia vinculante para la promoción del conflicto, resulta ser un trámite preprocesal determinante del alcance del objeto de la controversia luego formalizada ante el Tribunal Constitucional.

En lo demás, la Sentencia desestima el conflicto y entiende constitucional que las comunidades autónomas condicionen –en los términos reflejados en la ley territorial impugnada– el ejercicio de las competencias locales en materia de aguas. Recuerda que las comunidades autónomas gozan de una amplia libertad de configuración en la distribución a las entidades locales de potestades efectivas sobre materias competenciales, con el límite infranqueable de que deben garantizar el derecho de esas mismas entidades a

participar, a través de sus propios órganos, en los asuntos en los que concurra, no necesariamente de manera exclusiva, un interés de la comunidad local. En este caso, el Parlamento de Andalucía respetó ese contenido indisponible de la autonomía local en cuanto que se preserva la audiencia de los entes locales afectados en la adopción de las distintas medidas contempladas en la Ley. Además, la Sentencia hace referencia a la posibilidad de que esos mismos entes puedan acudir al contencioso-administrativo en defensa de sus intereses; ahora bien, no parece que la intangibilidad del control contencioso-administrativo –con las cautelas que disposiciones como la Ley Orgánica 1/2010 invitan a alzar– pueda considerarse criterio de valoración del respeto a la autonomía local por el legislador sectorialmente competente, máxime cuando ese legislador no puede disponer del propio orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La Sentencia rechaza, asimismo, que sea contraria a la Constitución la exclusión de ayudas autonómicas a los municipios que opten por no integrarse en sistemas de gestión municipal del agua, al tratarse de una opción legítima tomada en ejercicio de las potestades autonómicas de financiación local. Por otro lado, el establecimiento de un tributo autonómico que tiene como sujetos pasivos a las entidades suministradoras de aguas no vulnera la autonomía local, pues no merma ni condiciona indebidamente la capacidad decisoria de los municipios. Finalmente, destaca la STC 152/2016 que la figura del sustituto del contribuyente no es sino una clásica herramienta para la colaboración en la gestión tributaria cuya utilización carece, por sí misma, de trascendencia constitucional.

4.2

Inadmisión del conflicto en relación con la prohibición del “toro de la Vega”: ATC 206/2016, de 13 de diciembre

La celebración de la atávica fiesta del toro de la Vega en la localidad de Tordesillas (Valladolid) ha estado cargada de conflictividad y tensión creciente en los últimos años. La oposición pública al festejo ha ido en aumento y está en el origen de su prohibición por el Decreto-ley del Gobierno de Castilla y León 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales en Castilla y León.

Este Decreto-ley autonómico fue impugnado, en conflicto en defensa de la autonomía local tramitado con el número 4629-2016, por el Ayuntamiento de Tordesillas. Fue el único conflicto constitucional de esta clase planteado en 2016, acordándose su inadmisión por el ATC 206/2016, de 13 de diciembre.

El Auto arranca, en lo que ahora estrictamente interesa, con la constatación de que el Ayuntamiento promotor del conflicto es destinatario único de la norma con rango de ley que impugna: “el Decreto-ley 2/2016 [...] tiene como objeto prohibir la muerte del toro en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales en los que se produzca la misma y, ateniéndonos a lo expuesto en el escrito promotor del conflicto, el único festejo en el que concurre dicha circunstancia en la Comunidad de Castilla y León, es el torneo del toro de la Vega, organizado por el Ayuntamiento de Tordesillas” (FJ 3)³⁶.

En esta ocasión, el conflicto, cuyo promotor aducía no haber tenido participación alguna en el proceso de elaboración del Decreto-ley 2/2016, fue inadmitido por considerarlo el Tribunal “notoriamente infundado”: “debemos descartar que la regulación adoptada vulnere, en cuanto a la concreta prohibición que incorpora, la autonomía local constitucionalmente garantizada ya que atiende a la consecución de intereses supralocales que se ven afectados en los espectáculos taurinos populares y tradicionales, velando por el mantenimiento y protección de la raza bovina de lidia y de los propios festejos y que ha sido adoptada en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma. Además, resulta relevante que la intervención normativa se ha ceñido a la protección del animal al consistir en la prohibición de matar al toro en presencia del público y no a otro aspecto de la regulación del espectáculo” (FJ 5, en donde se desarrollan con cierto pormenor estos criterios, asentados en el primer párrafo de dicho fundamento jurídico).

36. En este mismo fundamento jurídico se precisa que si bien el Reglamento de espectáculos taurinos populares de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 14/1999, de 8 de febrero, ya contemplaba la prohibición de dar muerte al toro en este tipo de espectáculos, dicho Reglamento contenía una excepción a la prohibición, “al determinar que ‘lo establecido en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la posible realización de aquellas acciones físicas que haya que efectuar sobre las reses de lidia tendentes a garantizar la seguridad e integridad de los participantes, el desarrollo del espectáculo, o aquellas que, excepcionalmente, sean inherentes a la celebración de un espectáculo taurino tradicional de los previstos en el Capítulo II de este Reglamento’ (artículo 19.2). En dicha excepción estaban incluidos los espectáculos tradicionales de más de 200 años de antigüedad, en los que, conforme a la información de la propia Junta de Castilla y León, solamente en uno, el torneo del toro de la Vega, se contempla la muerte del animal. A mayor abundamiento, este extremo fue expresamente reconocido durante el debate de convalidación del Decreto-ley 2/2016, por cuanto el consejero de Presidencia de Castilla y León afirmó que el único espectáculo taurino tradicional que se había acogido a la excepción de la prohibición de dar muerte al toro en presencia del público era el toro de la Vega (‘Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León’ núm. 35/9 de 8 de junio de 2016)”.