II.

El conflicto en defensa de la autonomía local

El conflicto en defensa de la autonomía local. Un balance tras más de veinte años de experiencia

Manuel Medina Guerrero
Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad de Sevilla

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El conflicto en cifras: su reducida presencia en la actividad del Tribunal Constitucional. 3. Posibles razones que explican la limitada utilización de este proceso constitucional. 3.1. La regulación de la legitimación. 3.2. Otros obstáculos procedimentales. 3.3. Las escasas resoluciones recaídas sobre el fondo del asunto. **4. Las aún inéditas sentencias estimatorias del conflicto. 5. Bibliografía.**

1. Introducción

Han transcurrido más de veinte años desde que la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, viniese a modificar la LOTC para introducir en el Título IV ("De los conflictos constitucionales") un nuevo Capítulo, el IV, acerca "De los conflictos en defensa de la autonomía local".

Se trataba de una vieja aspiración con la que se pretendía cubrir lo que se entendía como un flanco abierto de los Gobiernos locales frente a los ataques a su autonomía provenientes directamente de los legisladores, y señaladamente de los Parlamentos autonómicos. Carencia de la que ya se había hecho eco el propio Tribunal Constitucional cuando tuvo la primera ocasión para hacerlo: "Como ti-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

tulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley" (STC 32/1981, FJ 5.º).

Por lo demás, era una pretensión que no se erigía sobre el vacío, puesto que la defensa directa de los Gobiernos locales ante las intromisiones de las leyes no era una práctica desconocida en la órbita jurídica en la que nos insertamos. Este apoyo del derecho comparado provenía, además, de un país miembro de la UE a menudo utilizado como línea de inspiración y punto de referencia para una adecuada articulación de nuestro modelo territorial, Alemania, que vía reforma constitucional[1] había introducido en su ordenamiento el recurso de amparo municipal años atrás[2].

Por otro lado, la argumentación favorable al nuevo proceso constitucional contaba también con el fundamento de la propia Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, en cuyo artículo 11 se establece que "las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna"[3]. Una disposición que, si bien puede entenderse satisfecha en su contenido mínimo con la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, encuentra su más cumplida y completa realización con la apertura de un específico cauce de acceso a la jurisdicción constitucional frente a las pretendidas vulneraciones cometidas por el legislador.

Sea como fuere, la posibilidad de engrosar el número de procesos constitucionales fue contemplada, no ya con prevención, sino con apenas disi-

1. Mediante la reforma de 29 de enero de 1969 se añadió el apartado 4.b) al artículo 93 de la Ley Fundamental de Bonn, en cuya virtud se atribuye a los municipios y a las asociaciones de municipios la facultad de recurrir ante el Tribunal Constitucional federal o ante los tribunales constitucionales de los *Länder*, según corresponda, las que pretendidamente vulneren su autonomía.
2. Asimismo, en Austria se conocía el acceso directo de los entes locales a la jurisdicción constitucional. Pérez Tremps (1997: 58).
3. La Carta Europea de Autonomía Local fue ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entró en vigor para España el 1 de marzo de 1989.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

muladas muestras de rechazo por parte del Tribunal Constitucional, que veía en esta ampliación de su ámbito competencial un riesgo cierto de agravar la sobrecarga de trabajo que ya padecía y dificultaba un ágil funcionamiento de la institución[4].

2. El conflicto en cifras: su reducida presencia en la actividad del Tribunal Constitucional

Pues bien, cumplido holgadamente el vigésimo aniversario de la puesta en marcha de este proceso, la primera conclusión que cabe extraer de este periodo es que los temores del Tribunal Constitucional no han llegado a plasmarse en la realidad. Un somero repaso a los guarismos así lo pone de manifiesto.

De entrada, debe notarse que –si no son erróneos nuestros cálculos obtenidos a partir de los datos obrantes en las memorias anuales del Tribunal Constitucional– se eleva a 30 el número de conflictos en defensa de la autonomía local ingresados hasta el 31 de diciembre de 2020.

Y, cuando se ultiman estas líneas, el total de resoluciones dictadas hasta la fecha asciende a 38, a saber, 12 sentencias y 26 autos[5]. Y ha de tenerse presente que, entre los autos, dieciocho son los que acuerdan la inadmisión del correspondiente conflicto, mientras que los ocho restantes versan sobre otros tipos de decisiones procesales. Así, cuatro de estos últimos autos resuelven recursos de súplica planteados contra sendas resoluciones de inadmisión[6]; otro deniega la práctica de la prueba solicitada (ATC 486/2004); el ATC 11/2011 acuerda la personación de un Ayuntamiento como coadyuvante; otro acuerda la acumulación de dos conflictos (ATC 93/2011) y, en fin, el ATC 148/2017 rechaza la solicitud de aclaración de la STC 107/2017.

En lo concerniente a los autos de inadmisión, no es inoportuno recordar que, según establece el artículo 75 *quinquies*.1 LOTC, procederá la inadmisión de un conflicto "por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia". Por consiguiente, en la fase de admisión no solo se verifica el cumplimiento de presupuestos de índole formal, sino que se anticipa un examen del fondo

4. Gómez Montoro (2000: 112), Sánchez Morón (2001: 1179).
5. Última visita a la página web del Tribunal Constitucional: 9 de noviembre de 2021.
6. AATC 46/2004, 277/2014, 102/2015 y 168/ 2015.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

del asunto, pudiendo ponerse fin ya al proceso si se entiende que el conflicto es notoriamente infundado. Se proyectaba así al nuevo proceso este control *a limine* de naturaleza sustantiva, siguiendo la línea del recurso de amparo y la cuestión de inconstitucionalidad; proyección cuyo sentido se ha puesto en cuestión, habida cuenta de la significación política de los entes legitimados para su promoción y del largo y tortuoso camino que han debido recorrer para llegar al Tribunal Constitucional[7]. Por lo demás, se ha entendido enteramente aplicable al conflicto en defensa de la autonomía local la doctrina elaborada en torno al alcance del concepto "cuestión notoriamente infundada" del artículo 37.1 LOTC, a saber: "(…) 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 ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal" (ATC 251/2009, FJ 1.º).

Y, en fin, para terminar ya con las cifras que entendemos más significativas, asciende a tres el número de autos en los que el Tribunal Constitucional, sin esperar, por tanto, a su desestimación en la correspondiente Sentencia, decidió la inadmisión a trámite del conflicto, por considerarlo notoriamente infundado (además del recién citado, los AATC 9/2013, FJ 4.º, y 206/2016, FJ 4.º).

3. Posibles razones que explican la limitada utilización de este proceso constitucional

¿A qué obedece la escasa utilización de este proceso, que, además, parece haberse agudizado en los últimos años?[8]

Sin duda alguna, la primera respuesta que de forma prácticamente espontánea e inmediata aflora al formular este interrogante apunta a los notablemente rigurosos requisitos de legitimación establecidos en la LOTC.

7. Gómez Montoro (2000: 119); asimismo en esta línea, Ibáñez Macías (2000: 202).
8. Significativas son, en efecto, las cifras que arroja el examen de los últimos cinco años: si en 2016 se promovió un solo conflicto en defensa de la autonomía local, ninguno se registró durante los años 2017, 2018, 2019 y 2020.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

3.1. La regulación de la legitimación

En efecto, soslayando aquellos supuestos –improbables en la práctica– en que un municipio o una provincia sean destinatarios únicos de la ley [art. 75 ter.1.a) LOTC][9], se requiere la constitución de un litisconsorcio activo necesario, que en el caso de los municipios precisa un mínimo de un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley en cuestión, que representen además, como mínimo, un sexto de la población oficial [art. 75 ter.1.b)]; mientras que, cuando de provincias se trata, se requiere al menos la mitad y que representen igualmente, como mínimo, la mitad de la población [art. 75 *ter*.1.c)]. Si a ello se añade la circunstancia de que se exija mayoría absoluta del órgano plenario del correspondiente Gobierno local para la aprobación del acuerdo de promover el conflicto [art. 75.*ter*.2][10], no debe ser motivo de extrañeza que se haya considerado este extremo relativo a la legitimación activa uno de los aspectos más criticables del nuevo proceso, al resultar muy difíciles de satisfacer los condicionantes impuestos. Como reconoció el TC en la primera Sentencia resolutoria de un conflicto, la STC 240/2006, el artículo 75 *ter* LOTC establece "unas estrictas reglas de *legitimatio ad causam*" (FJ 3.º). Por consiguiente, según se señala de forma absolutamente generalizada en la literatura, el diseño del proceso parecía concebido para ser utilizado en contadas ocasiones[11]. Y así se corroboraría en la práctica al cumplirse el décimo aniversario de la puesta en marcha del nuevo proceso,

9. Supuesto improbable por más que el Tribunal Constitucional haya sostenido que el concepto "destinatario único" "no puede considerarse equivalente o exactamente coincidente con las denominadas leyes singulares o leyes de caso único" (STC 121/2012, FJ 3.º), sino que "debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material" (STC 37/2014, FJ 2.º). En resumidas cuentas, bastará "con que la norma resulte aplicable exclusivamente a [un] concreto municipio o provincia, hallándonos en el supuesto contemplado por nuestra Ley Orgánica cuando de la norma en cuestión resulte claro que, desde el punto de vista material, se encuentra dirigida a regular la situación de un solo sujeto, que resulta ser el único al que, en realidad, resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado" (ATC 206/2016, FJ 3.º).

10. Decisión lógica que se corresponde con la atribución al pleno de los ayuntamientos y las diputaciones de la competencia para ejercer acciones judiciales y administrativas en materia de competencia plenaria de las corporaciones y plantear conflictos de competencias con otras entidades y Administraciones [art. 22.2.h) y j) y art. 33.2.h) e i) LRBRL]. No parece, sin embargo, que quepa aplicar lo dispuesto en los artículos 21.1.k) y 34.1.i) LRBRL, que atribuyen al alcalde y al presidente de la diputación, respectivamente, el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias competencia del pleno, en caso de urgencia, debiendo dar cuenta al mismo en la primera sesión que se celebre para su ratificación.

11. Gómez Montoro (2000: 113); Ibáñez Macías (2000: 195-196); Naranjo de la Cruz (2003: 55-56); Porras Ramírez (2001: 75-76, 116).

ISBN: 978-84-120267-9-5

al ceñirse a 20 el número de conflictos registrados en el TC a lo largo de esa primera década[12].

No parece impertinente señalar, por otro lado, que ocasionalmente las reglas de legitimación han sido interpretadas restrictivamente en la jurisprudencia constitucional. Así sucede con la posibilidad de que las provincias acudan a la vía del conflicto para defender, no ya su propia esfera de autonomía, sino la de los municipios que las integran; una eventualidad que la doctrina consideró perfectamente factible a la vista de la función que los entes locales intermedios desempeñan en nuestro sistema de autonomías territoriales[13]. La STC 27/2016 negaría, sin embargo, categóricamente esta posibilidad:

> "(…) la legitimación de la provincia para entablar el conflicto en defensa de la autonomía local, como destinataria única o conjunta de la norma impugnada, exige que la disposición discutida tenga una incidencia directa en su propio ámbito de atribuciones. No puede, pues, admitirse que una diputación provincial impugne, a través de este proceso constitucional, una norma con rango de ley para denunciar una vulneración de intereses o competencias exclusivamente municipales como tampoco puede admitirse que, a la inversa, sean los municipios los que utilicen este cauce procesal para tratar de depurar una violación de una competencia estrictamente provincial" (FJ 4.º).

3.2. Otros obstáculos procedimentales

Pero los mencionados severos requisitos numéricos relativos a la legitimación, exigidos para la promoción de los conflictos, se combinan en ocasiones con condicionantes de índole formal para obstaculizar, aún más, una exitosa tramitación de los mismos. Una clara muestra de esto proporciona el ATC 419/2003, que abordó el conflicto planteado por 1185 municipios frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Como es sabido, el inicio de la tramitación de los conflictos requiere "el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de

12. Cantidad que, a juicio de Roura, ponía de manifiesto el "escaso éxito –al menos numérico– del proceso" (Roura Gómez, 2011: 3).
13. En esta línea, por ejemplo, Sánchez Morón (2001: 1197).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

las mismas" (art. 75 *ter*.2 LOTC). Pues bien, un factor que resultó determinante para llegar a la conclusión de que no se alcanzaba la cifra mínima de municipios exigida por el art. 75 *ter*.1.b) LOTC fue, precisamente, que un número elevado de ellos no había satisfecho adecuadamente la carga de certificar que el acuerdo de planteamiento del conflicto se había adoptado por la mayoría absoluta del numero legal de sus miembros (FFJJ 5.º y 6.º). Ciertamente, las deficiencias de que adolecían tales certificaciones de los acuerdos eran muy heterogéneas: desde algunas que no aparecían expedidas por el secretario de la corporación hasta aquellas otras que no daban cuenta de la mayoría obtenida o no mencionaban la norma, pasando por acuerdos adoptados por órganos distintos al pleno o acuerdos que se aprobaron antes de la publicación oficial de la Ley. Y aunque el procurador de los 1185 municipios solicitó y obtuvo del Tribunal Constitucional, en dos ocasiones, la ampliación del plazo de treinta días que se le dio para subsanar los defectos advertidos, no le resultó factible acreditar la válida postulación del número de municipios necesario[14].

El ATC 419/2003 también resulta de interés porque pone de manifiesto las dificultades que deben sortear los municipios para asegurar que la promoción del conflicto se hace de acuerdo con el complejo régimen de plazos establecido por la LOTC. A este respecto, ha de tenerse presente que, una vez adoptado el acuerdo del órgano plenario por mayoría absoluta que inicia la tramitación del conflicto, la LOTC contempla dos plazos: por una parte, un plazo de tres meses desde la publicación de la ley pretendidamente lesiva de la autonomía local para que la entidad local solicite dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad autónoma correspondiente (art. 75 *quater*.1); y, por otro lado, un plazo de un mes, a contar desde la recepción del dictamen, para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 *quater*.2). O para decirlo con los términos que emplearía la STC 95/2014 para sintetizar esta regulación: el artículo 75 *quater* LOTC dispone que la publicación oficial de la ley "determina la apertura del plazo para la formalización del conflicto, que se integra de dos actuaciones: solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente, que se configura como requisito previo a la formalización del conflicto y deberá efectuarse en el plazo de tres meses desde el día de la publicación, y la posterior formalización del

14. A juicio de Roura, este ATC 419/2003 y el ATC 46/2004 –que desestimó el recurso de súplica formulado contra el anterior– son "auténticas piezas de convicción (…) de hasta qué punto 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" (Roura Gómez, 2011: 4).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

conflicto, que habrá de efectuarse en el plazo de un mes desde la recepción del citado dictamen" (FJ 4.º)[15].

Pues bien, como se señaló en el FJ 7.º del repetido ATC 419/2003 a propósito del primero de los plazos referidos, "han de estimarse extemporáneos aquellos Acuerdos que adoptados en plazo por un órgano no legitimado [Comisión Municipal (art. 75.*ter*.2 LOTC)] han sido ratificados por el Pleno de la Corporación Municipal una vez transcurrido el plazo que resulta de la LOTC para promover el conflicto". Se trata de una decisión que no puede sino compartirse, toda vez que –como siguió argumentando dicho FJ 7.º– "es obvio que no cabe conferir validez y computarse, a los efectos que ahora interesan, los Acuerdos adoptados por los órganos que no están legalmente legitimados para la promoción del conflicto y sí únicamente los Acuerdos adoptados en plazo por los órganos legalmente legitimados para promoverlo". Comoquiera que sea, no es menos evidente la dificultad que encierra adoptar el acuerdo plenario antes del transcurso de los tres meses desde la publicación de la ley especialmente para las entidades municipales de menor población, habida cuenta de que para los municipios de hasta 5000 habitantes únicamente es obligatorio celebrar sesión ordinaria del pleno cada tres meses [art. 46.2.a) LRBRL], por lo que a menudo será necesario convocar una sesión extraordinaria so pena de incurrir en extemporaneidad.

3.3. Las escasas resoluciones recaídas sobre el fondo del asunto

La posición mantenida por el TC a propósito de la pérdida sobrevenida del objeto de los conflictos en defensa de la autonomía local también contribuye a explicar el escaso número de resoluciones que entran a argumentar sobre el fondo del asunto. En ocasiones, se ha declarado la pérdida sobrevenida del objeto cuando la disposición legislativa pretendidamente lesiva de la autonomía local había sido ya declarada inconstitucional antes de entrar a resolver el conflicto [STC 142/2013; STC 107/2017, FJ 2 a)]; o bien cuando, a través de un acuerdo político, dejaba de tener sentido la controversia planteada, como sucedió en la STC 65/2017 en relación con la financiación de las competencias transferidas y delegadas de la Comunidad Autónoma de Canarias a los cabildos[16].

15. Por lo que hace al plazo de un mes desde la recepción del dictamen contemplado en el art. 75 *quater*.2 LOTC, véase el ATC 70/2015.

16. El Tribunal Constitucional examinaría el contenido del acuerdo para determinar si el mismo incidía en el objeto del conflicto; y, tras constatar la incidencia, dio trámite de alegaciones a los cabildos. Su falta de respuesta en plazo llevaría derechamente a la declaración de la pérdida sobrevenida del objeto (FFJJ 3.º y 4.º).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Pero, con diferencia, los supuestos más frecuentes –y controvertidos– tienen que ver con la modificación o derogación de la norma a la que se achaca la quiebra de la autonomía local. En una primera etapa, el Tribunal Constitucional tendió a aplicar en sus propios términos la doctrina existente sobre el particular en relación con los procesos en que se solventan discrepancias competenciales. Y, así, en la primera ocasión en que tuvo que afrontar esta cuestión (ATC 513/2004, FJ 2.º) no dudó en proyectar a este ámbito dicha jurisprudencia; y, en consecuencia, vino a recordar que, para valorar la desaparición sobrevenida de la controversia y concluir si es precisa una resolución sobre el fondo del asunto, no basta con la mera derogación o modificación del precepto impugnado, puesto que "'la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional' (STC109/2003, de 5 de junio, FJ 2, con cita de otras)". Y proseguiría más adelante este FJ 2.º del ATC 513/2004: "Esta doctrina, que resulta también de aplicación a los conflictos en defensa de la autonomía local dada la naturaleza de éstos, nos exige apreciar si en este caso puede darse por desaparecida la controversia entablada, para lo cual debemos señalar que, una vez consultadas las partes sobre la pérdida de objeto de este proceso, resulta necesario partir del dato de si 'la parte que planteó el conflicto considera dicha reforma legislativa como suficiente para haber hecho desaparecer la controversia' (ATC 165/1998, de 14 de julio, FJ 3)". Y, una vez constatado que la parte actora mostraba su conformidad con la pérdida objeto del proceso, se declararía extinguido por este motivo el conflicto.

Se trata de una línea doctrinal que sería plenamente ratificada en la siguiente resolución recaída sobre el particular, a saber, el ATC 326/2007, con lo que parecía consolidarse la idea de que, en estos supuestos, resultaba determinante la apreciación de la entidad local promotora del conflicto para apreciar la desaparición sobrevenida de la controversia.

Sin embargo, esta posición se modificaría sustancialmente a raíz de la STC 47/2008, en la que se sustanció un conflicto planteado por un Área Metropolitana, que sería posteriormente suprimida con motivo de un cambio legislativo, pasando a subrogarse en sus obligaciones las nuevas áreas metropolitanas creadas por la ley, que asimismo le sucedieron en la titularidad de los medios personales. Así es; en esta ocasión, pese a la voluntad de la entidad promotora del conflicto de proseguir con el proceso, el TC no apreciaría la subsistencia de la controversia, argumentando del siguiente modo el cambio

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

de criterio: "En relación con ello, no constituye impedimento alguno para la apreciación de tal extremo el dato de que la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, no haya apreciado tal desaparición del objeto pues es evidente que la valoración acerca de la concurrencia de tal circunstancia no depende del criterio que manifiesten de las partes sino de la decisión que al respecto (…) adopte este Tribunal Constitucional" (FJ 2.º).

Como reprocharía Rodríguez-Zapata en su voto particular a esta Sentencia, los anteriores AATC 513/2004 y 326/2007 habían asumido "el criterio que hemos aplicado a los recursos de inconstitucionalidad contra leyes con contenido competencial; regla que ahora se debilita sin ninguna argumentación"; y, en cualquier caso, la lectura de tales autos "revela que los que entonces parecía fundamental para nuestra decisión (la aceptación o no, por la parte promotora del conflicto, de que la controversia había desaparecido) ahora pasa a ser irrelevante". Decisión de la mayoría que, en fin, a juicio de este magistrado, resultaba tanto menos asumible cuanto que, además, la Ley derogada no dejaba de producir algunos efectos.

En suma, la STC 47/2018 entrañaba un notable cambio de acento en la posición sustentada hasta la fecha; viraje jurisprudencial que no dejaría de ser recibido críticamente por un sector de la doctrina[17].

Sea como fuere, esta es la línea que terminaría consolidándose en lo sucesivo. En consecuencia, cuando el ente local se muestra proclive a entender que la controversia ha dejado de existir como consecuencia de la reforma legislativa, el TC no duda en declarar la extinción sobrevenida del objeto del conflicto (ATC 3/2012, FJ 2.º); pero tampoco titubea al respecto cuando el Gobierno local promotor del conflicto entiende que la controversia sigue viva (ATC 178/2013, FJ 3.º; en esta línea, STC 92/2015, FJ 5.º).

Y en estos últimos supuestos en que se acuerda la pérdida sobrevenida del objeto pese a la voluntad de las entidades locales de obtener una decisión sobre el fondo, es fácil compartir la valoración de Rodríguez-Zapata en su voto discrepante, según la cual "resulta decepcionante que uno de los escasos conflictos en defensa de la autonomía local que ha logrado superar las indudables dificultades que su planteamiento encuentra en nuestra Ley Orgánica, no alcance a ser resuelto".

17. En esta línea, Roura, además de reprochar el alejamiento de la línea trazada por los precedentes autos citados, pondría el énfasis en la circunstancia de que la Ley objeto del conflicto seguía desplegando parcialmente efectos tras su derogación (Roura Gómez, 2011: 9).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Ahora bien, una vez comprobado que en ocasiones una lectura estricta por parte del TC no ha favorecido desde luego un ágil desenvolvimiento de las pretensiones de tutela de la autonomía local canalizadas vía conflicto, también ha de reconocerse que no siempre se ha inclinado por la interpretación más rigurosa y, por tanto, más obstaculizadora del funcionamiento de este proceso constitucional. Así sucede en relación con determinada lectura de la LOTC según la cual para la admisibilidad del conflicto se precisan dos acuerdos del plenario de la correspondiente corporación local. Por una parte, el de iniciar la tramitación del mismo (art. 75 *ter*.2); acuerdo que, una vez alcanzado, lleva a la exigencia de solicitar dictamen al Consejo de Estado o al Consejo consultivo autonómico, según proceda (art. 75 *ter*.3)[18]. Y, por otro lado, de acuerdo con la referida lectura rigurosa de la LOTC, tras la recepción del dictamen del correspondiente órgano consultivo, habría de haber otro acuerdo plenario para el planteamiento formal del conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 *quater*.2)[19].

Pues bien, frente a esta tesis, la jurisprudencia constitucional ha sido categórica: "(…) el art. 75 *ter* LOTC únicamente exige la adopción de un acuerdo plenario de las corporaciones locales –que, además, habrá de ser aprobado por la mayoría absoluta del número legal de sus miembros– 'para iniciar la *tramitación* de los conflictos en defensa de la autonomía local' (apartado segundo del citado precepto), actividad distinta a la *formalización o planteamiento* del conflicto, a la que se hace referencia en los arts. 75 *ter*.3 y 75 *quater*.2 LOTC, sin exigir respecto de esta la adopción previa de un acuerdo por el órgano colegiado de gobierno de las correspondientes entidades locales" [STC 92/2015, FJ 2 c); en cursiva en el original][20].

18. La solicitud del dictamen debe realizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley a la que se achaca la lesión de la autonomía local (art. 75 *quater*.1); el mismo plazo que el previsto para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. La exigencia del dictamen parece directamente orientada a evitar que se promuevan conflictos sin la suficiente fundamentación, presumiéndose que, pese a su carácter no vinculante, un dictamen contrario a su promoción jugará como eficaz elemento disuasorio; asimismo, se ha especulado con que la imposición del dictamen podría facilitar una solución extraprocesal de la controversia (Naranjo de la Cruz, 2003: 80).

19. Planteamiento que ha de producirse dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen (art. 75 *quater*.2).

20. Una lectura que, como proseguiría a continuación, ya se había emprendido en la STC 95/2014: "Según se disciplina en los arts. 75 *ter* y 75 *quater* LOTC, la formalización o planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local 'se integra de dos actuaciones: solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente, que se configura como requisito previo a la formalización del conflicto y deberá efectuarse en el plazo de tres meses desde el día de la publicación, y la posterior formalización del conflicto, que habrá de efectuarse en el plazo de un mes desde la recepción del citado dictamen' (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 4), actuaciones que no comprenden ni precisan del acuerdo del pleno de la corporación o corporaciones locales promotoras del conflicto".

ISBN: 978-84-120267-9-5

4. Las aún inéditas sentencias estimatorias del conflicto

Pero incluso una vez superados inicialmente los obstáculos planteados por los requisitos de legitimación *ad causam* y los restantes óbices de procesabilidad, el resultado final derivado de las sentencias resolutorias de los conflictos dictadas hasta la fecha pone claramente de manifiesto que el esfuerzo de las entidades locales ha sido en vano. De las 12 sentencias recaídas en total, ni una sola ha estimado el conflicto. O bien desestiman el correspondiente conflicto, o –como sucede en cinco ocasiones– declaran la pérdida sobrevenida total o parcial del objeto del mismo[21], o, en fin, aprecian la concurrencia de alguna causa de inadmisión[22].

Esta carencia de sentencias estimatorias nos ha privado de conocer cómo se articula en la práctica la muy singular regulación que hace la LOTC de las mismas y de las consecuencias derivadas de la estimación. Peculiaridad que, de un modo u otro, enraíza en la también particular configuración que dio al nuevo proceso el legislador orgánico.

Así es; la creación de un recurso específico ante las leyes pretendidamente lesivas de su autonomía parecía, en principio, la fórmula más sencilla para asegurar a los Gobiernos locales una vía de acceso directo al Tribunal Constitucional frente al legislador. Sin embargo, dadas las dudas que suscitaba el hecho de que este nuevo "recurso de inconstitucionalidad" pudiese considerarse contrario al artículo 162.1.a) CE, ya que contiene un *numerus clausus* de sujetos legitimados[23], aconsejó buscar otras alternativas. Finalmente, bajo la influencia del Dictamen del Consejo de Estado de 18 de junio de 1998[24], terminaría aprobándose la configuración definitiva del vigente proceso, en la que el fin inmediato que persigue no es la declaración de inconstitucionalidad de la ley, sino la determinación de si hubo lesión de la autonomía local, lo que permitiría acto seguido –una vez estimado el conflicto– abrir una nueva fase procesal en la que, a semejanza de lo dispuesto en el artículo 55.2 LOTC, el Tribunal Constitucional se plantease a sí mismo una cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley en cuestión.

21. SSTC 47/2008, 142/2013, 92/2015, 65/2017 y 107/2017.
22. Así, ocasionalmente se ha apreciado la falta de legitimación en fase de sentencia [STC 27/2016; STC 142/2013, FJ 2 a)]. Igualmente se han aplicado en sentencias otros motivos de inadmisión: falta de correlación entre los preceptos sometidos al dictamen del Consejo Consultivo y aquellos sobre los que se planteó finalmente el conflicto (STC 152/2016, FJ 3.º); o, sencillamente, no haberse procedido a la solicitud del dictamen (STC 121/2012, FJ 2.º).
23. En este sentido, entre otras razones, Jiménez Campo (1998: 45-46).
24. Porras Ramírez (2001: 62-67).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

En puridad, como se destacó pronto en la doctrina, el "conflicto en defensa de la autonomía local… pretende, ante todo, *no ser*; no ser… una modalidad del recurso de inconstitucionalidad"[25]. De ahí que tan difícilmente pueda reconducirse a la "imagen maestra" de los conflictos constitucionales hasta entonces regulados en el Título IV LOTC, de los que lo separan notables diferencias: tanto el rango de las normas objeto del mismo como –frente a los conflictos competenciales– el hecho de que su promoción pueda ir más allá de la *vindicatio potestatis*[26], y, en fin, el carácter "unidireccional" que lo caracteriza en comparación con los restantes conflictos –en los que existen dos entes legitimados que, según los casos, pueden ser sujetos activos o pasivos de la controversia–, ponen de manifiesto que nos encontramos con un "conflicto" sumamente singular[27].

En resumidas cuentas, a fin de sortear las dudas de constitucionalidad que pudiese entrañar la creación de un nuevo recurso de inconstitucionalidad, se pretendió llegar prácticamente al mismo lugar, pero dando "un rodeo artificioso", mediante la utilización de una "fórmula alambicada y un tanto absurda"[28]. Y el corolario de esta peculiar fórmula es, precisamente, el modo en que se aborda el tratamiento de aquellos asuntos en que se detecta la lesión de la autonomía local que trae causa directamente de una ley.

Como hemos adelantado, la Sentencia estimatoria del conflicto debe circunscribirse a declarar la existencia de la vulneración de la autonomía local, "determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la com-

25. Jiménez Campo (2000: 15).

26. Con todo, la dimensión de controversia competencial constituye el supuesto más habitual de manifestación de los conflictos en defensa de la autonomía local; hasta el punto de que, en algunas decisiones, parecen concentrar con exclusividad el objeto de este proceso. Baste como muestra el siguiente pasaje del FJ 3 de la STC 27/2016: "(…) hemos afirmado que el conflicto en defensa de la autonomía local 'es, en esencia, un proceso competencial' (STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3) y, conforme a esa declaración general, hemos ajustado nuestros pronunciamientos sobre la pérdida de objeto a los parámetros propios de este tipo de procesos, afirmando que la función exclusiva del conflicto creado por la Ley Orgánica 7/1999 es 'preservar los ámbitos respectivos de competencia' de los sujetos encartados (AATC 3/2012, de 13 de enero, FJ 2; y 178/2013, de 10 de septiembre, FJ 3, entre otros)".

27. "Conflicto" tan peculiar que llegó a cuestionarse la constitucionalidad de la reforma de la LOTC sobre la base de que la cláusula del art. 161.1.d) CE no autoriza a alterar la regulación de los procesos creados directamente por la Constitución (Ibáñez Macías, 2000: 215). Posible inconstitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía local que sería explícitamente planteada en el marco del conflicto que dio origen a la STC 92/2015 (FJ 2.º), y que obviamente rechazaría recordando las consideraciones que ya formulase en la primera Sentencia resolutoria de un conflicto (STC 240/2006, FJ 1.º).

28. Sánchez Morón (2001: 1182).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

petencia, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local" (art. 75 *quinquies*.5 LOTC)[29]. En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, "en su caso", "requerirá nueva Sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto…" (art. 75 *quinquies*.6 LOTC).

No parece preciso detenerse en explicar la artificial desvinculación que la LOTC realiza entre la apreciación de la lesión de la autonomía local causada por la ley y la declaración de inconstitucionalidad de la ley misma. Separación entre dos fases procesales que generalizadamente se considera innecesaria, toda vez que la segunda está plenamente predeterminada por la resolución del conflicto; carácter prescindible que se hace tanto más evidente cuanto que es el mismo órgano, el Pleno, el que resuelve ambas[30].

A modo de conclusión, no sería injusto terminar señalando que el nuevo proceso no ha sido de gran utilidad para las entidades locales; ni tampoco ha servido, en el plano académico, para hacer aportaciones apreciables tendentes a avanzar en la delimitación dogmática de la garantía constitucional de la autonomía local.

Si la circunstancia de que ni siquiera hubiese habido un pronunciamiento favorable a los Gobiernos locales en la primera década, llevó ya entonces a hablar de "nula virtualidad" del conflicto "en el terreno de la protección de la autonomía local frente al legislador"[31], una vez traspasado ampliamente el umbral de los veinte años sin que se haya dictado una sola Sentencia estimatoria, no cabe sino corroborar dicha valoración.

29. Se ha cuestionado la oportunidad de que esta Sentencia entre a resolver sobre tales situaciones de hecho o de derecho, habida cuenta de que no puede declarar la inconstitucionalidad de la ley sobre la que se fundamentan las mismas (Naranjo de la Cruz, 2003: 90).

30. Gómez Montoro (2000: 120); Porras Ramírez (2001: 111); Sánchez Morón (2001: 1213 y 1216). A fin de hallar algún sentido a la artificiosa separación entre ambas fases, se ha apuntado la posibilidad de que el conflicto se resuelva mediante Sentencia interpretativa de la ley, que, al no declarar la existencia de la lesión de la autonomía local, cerraría el paso al planteamiento de la autocuestión (Naranjo de la Cruz, 2003: 91).

31. Roura Gómez (2011: 8).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

5. Bibliografía

Gómez Montoro, A. (2000). Los conflictos en defensa de la autonomía local. En AA. VV. *Jurisdicción y procesos constitucionales* (pp. 111-120). Madrid: McGraw Hill.

Ibáñez Macías, A. (2000). Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 179-218.

Jiménez Campo, J. (1998). Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 53, 33-56.

– (2000). Política de la constitucionalidad (Una reflexión ante los nuevos métodos de impugnar la ley). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 11-27.

Naranjo de la Cruz, R. (2003). *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*. Madrid: INAP/Diputación Provincial de Málaga.

Pérez Tremps, P. (1997). Autonomía local y procesos constitucionales. En *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional* (pp. 55-75). Madrid: INAP.

Porras Ramírez, J. M.ª (2001). *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.

Roura Gómez, S. A. (2011). La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 315-316. Disponible en: https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10038/10447.

Sánchez Morón, M. (2001). De los conflictos en defensa de la autonomía local. En J. L. Requejo Pagés (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 1175-1217). Madrid: Tribunal Constitucional/BOE.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5