

Artículo 75 bis

1. Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

2. La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos.

SUSANA GARCÍA COUSO

LETRADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PROFESORA TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
(UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS)

1. EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril^[1], de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introduce el conflicto en defensa de la autonomía local^[2] como un nuevo procedimiento de control que habilita a los entes locales para impugnar ante el Tribunal Constitucional normas con rango de ley tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que vulneren la autonomía local que la Constitución les reconoce^[3]. Como explica la exposición de motivos de la Ley de reforma, el conflicto en defensa de la autonomía local «abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder (...) al amparo de lo previsto en el art. 161.1 d) de la Constitución».

La finalidad de la inclusión de dicho conflicto entre los procesos constitucionales fue completar el sistema de defensa constitucional de la autonomía local. Tras analizar cada uno de los procesos que permitían el acceso al Tribunal

Constitucional, se llegaba a la conclusión de que existía una zona «gris» en la que, aunque el control era posible, éste se mostraba, como había señalado la doctrina desde el año 1990^[4], insatisfactorio^[5] e insuficiente^[6]. Insatisfacción que se producía, primero, por la imposibilidad de los entes locales de plantear un *recurso de inconstitucionalidad* basado en reivindicaciones competenciales en defensa de la autonomía local, ya que, como establece el art. 162.1.a) CE, y así ha interpretado el Tribunal Constitucional^[7], tal legitimación se restringe a la que el citado artículo reconoce^[8]. Segundo, por quedar el *conflicto de competencias autonómico* reservado para la resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y los de éstas entre sí, no pudiendo, por tanto, los entes locales plantear sus pretensiones mediante este procedimiento de delimitación competencial. Tampoco se puede recurrir en *amparo*, pero en este caso no por razones de falta de legitimación. Como es sabido, el amparo constitucional sólo puede ser utilizado para la defensa de los derechos y libertades fundamentales, entre los que no se encuentra la autonomía local, aunque se haya intentado conectar doctrinalmente con el derecho fundamental del art. 23 CE en la medida que garantiza la participación en los asuntos públicos de los ciudadanos directamente o mediante representantes; opción excluida de forma reiterada por el propio Tribunal Constitucional. Y, por último, porque siendo la *cuestión de inconstitucionalidad* la única vía de acceso que queda por utilizar, ésta también cuenta con limitaciones propias derivadas de su naturaleza. Únicamente se preveía el acceso indirecto al alto Tribunal en aplicación de lo dispuesto en el art. 119 LBRL, en relación con el art. 63.3 LBRL, que establece la posibilidad de que la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, pueda «solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente». Una solicitud que también puede realizarla la representación de las entidades locales en la Comisión.

Esta falta de acceso directo de los entes locales ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada fue puesta de manifiesto a finales de 1993 en la asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En ella se planteó la reivindicación de un pacto local que tuviera como principal objetivo la clarificación del ámbito competencial de la Administración local respecto del de las Comunidades Autónomas y el Estado, de manera que quedara reforzada su autonomía. Como consecuencia de la misma, y tras negociaciones con el Ministerio de Administraciones Públicas, se elaboró el «Acuerdo para el desarrollo del

Gobierno Local», aprobado en Consejo de Ministros el 30 de mayo de 1997, que dio lugar a lo que se denominó «Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Pacto Local», que contenía, además de diversas consideraciones sobre el marco competencial actual y futuro de las entidades locales, toda una serie de reivindicaciones tendentes al fortalecimiento de la autonomía local, entre las que se encontraba la creación de algún mecanismo procesal que permitiera el acceso directo de las entidades locales al Tribunal Constitucional a través de la correspondiente modificación de la LOTC. Una demanda que encontraba apoyo en la previsión del art. 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, según la cual «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»^[9].

Aunque de dicha afirmación no se desprende que el control de la autonomía local debiera hacerse necesariamente por el Tribunal Constitucional, se planteó por la doctrina la posibilidad de que mediante ley orgánica, fuera de reforma de la actual LOTC –como sugería García Roca^[10]– o de una ley orgánica específica que encontraría apoyo en el art. 161.1.d) CE en relación con el 162.2 CE –como apuntaba Font i Llovet^[11]–, se creara un procedimiento específico de control y defensa de la autonomía local que pudiera finalizar con una sentencia de inconstitucionalidad^[12] –como ya se había sugerido desde el año 1990 por Javier Salas Hernández, Gómez-Ferrer Morant o Galofré i Crespi^[13]–, sosteniendo que el Tribunal Constitucional es competente para conocer «de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas». De tal forma que se coadyuvara en el control que efectuaba la jurisdicción contencioso-administrativa^[14] –pues la labor encomendada a los jueces ordinarios no impedía la posibilidad de control directo por parte del Tribunal Constitucional–, con la finalidad de potenciar la dimensión procesal de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la jurisprudencia constitucional^[15]. Es más, por algunos sectores doctrinales se creía necesaria^[16]. El propio Tribunal Constitucional afirma en la STC 240/2006, de 20 de julio, la primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local^[17], que «este nuevo procedimiento tiene como intención reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponían los entes locales en nuestro ordenamiento, el cual tradicionalmente tenía establecidas vías jurisdiccionales para que aquéllos pudieran demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias, tal como prevé el citado art. 11 de la Carta Europea de Autonomía Local»^[18].

2. NATURALEZA DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El conflicto en defensa de la autonomía local ha sido calificado en la primera sentencia emitida sobre el mismo, la STC 240/2006, de 20 de julio, como «un nuevo proceso constitucional»^[19]. Para el Tribunal Constitucional, «dada su configuración, no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las “leyes orgánicas” y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro ordenamiento»^[20]. Su «especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”»^[21]. Un proceso, que, afirma, «es, en esencia, competencial»^[22], y cuya finalidad no es otra que «la de reforzar los mecanismos normativos de defensa puestos a disposición de los entes locales para preservar su ámbito de autonomía»^[23].

Sin embargo, debe señalarse que han sido abundantes las críticas recaídas sobre este nuevo conflicto. Su peculiar naturaleza ha hecho de él un procedimiento polémico. Se ha considerado que, aunque aparece denominado como «conflicto», por mor la finalidad a la que atiende —es decir, el discernimiento de la titularidad controvertida—, se trata, en puridad, de un procedimiento de control de constitucionalidad por ser su objeto de control normas con rango de ley^[24]. Un control que para gran parte de la doctrina^[25], como así también se desprende de la jurisprudencia constitucional^[26], sólo cabe ser iniciado a instancias de los órganos expresamente legitimados por la Constitución para promover el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad^[27].

Precisamente, evitar la impugnación directa de normas con rango de ley por órganos que no se encontraban constitucionalmente legitimados para ello, fue lo que llevó al legislador a optar por un conflicto de competencias que legitima a los entes locales para impugnar normas con rango de ley por vulneración de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, si bien éste decide en una primera sentencia sobre la existencia de vulneración y, en una segunda, sobre la inconstitucionalidad de la norma a través del planteamiento de la preceptiva cuestión interna o autocuestión de inconstitucionalidad. Un procedimiento que propuso el Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998^[28], emitido sobre dos anteproyectos de reforma de LOTC presentados por el Gobierno (el primero de 28 de mayo de 1998 y el alternativo de 3 de junio).

Los anteproyectos de ley sometidos a dictamen compartían la misma finalidad: crear un proceso a través del cual se pudiera acceder por parte de los entes locales al control de normas con rango de ley, pero se diferenciaban en que si bien el primero se planteaba contra disposiciones, resoluciones o actos de aplicación convirtiéndose en un recurso de inconstitucionalidad a través de la técnica del expediente de transformación procesal, tal y como sucede para el caso de los conflictos autonómicos, en el segundo se regulaba la impugnación directa. Cada uno de los proyectos se identificaba con las dos argumentaciones opuestas que han sido defendidas por la doctrina sobre la interpretación de lo dispuesto en el art. 161.1 CE^[29]. Es decir, entender que el art. 161.1. a), b) y c) establece un *mínimo* competencial que deja en manos de la letra d) del citado precepto toda posible ampliación de competencias sin ningún tipo de limitación, como puede ser, por ejemplo, la legitimación en el caso del recurso de inconstitucionalidad; o, por el contrario, considerarlo como un *máximo* ampliable a través de la citada cláusula sólo bajo ciertos límites constitucionales. Por ésta última alternativa es por la que opta el Consejo de Estado, pero con una nueva propuesta: introducir la posibilidad de planteamiento por el propio Pleno de la autocuestión de inconstitucionalidad.

En efecto, su dictamen en favor de la posibilidad de la creación de un conflicto en defensa de la autonomía local contra normas con rango de ley se basaba, además de en el contenido constitucional de la autonomía local —ya apuntado desde diversos sectores doctrinales— y en la razonabilidad y oportunidad de esta posibilidad de control directo ante el Tribunal Constitucional, en la interpretación del término «materias» empleado por el art. 161.1.d) de la Constitución^[30] y en afirmar que la declaración de inconstitucionalidad de normas con rango de ley no sólo puede alcanzarse a través del recurso de inconstitucionalidad, aunque *prima facie* pudiera parecer —como así explica— «que existe esta exclusiva correspondencia bidireccional entre competencia material y procedimiento a tenor de la jurisprudencia constitucional hasta ahora recaída», sino a través de otros procedimientos fundados en acciones distintas dentro del margen de libertad que asiste al legislador a tenor del citado art. 161.1.d) de la Constitución. El Consejo de Estado advierte al respecto que esta interpretación restrictiva «ha podido venir orientada por el entendimiento conjunto de la Constitución y del desarrollo concreto que de sus posibilidades ha realizado hasta el momento la LOTC, pero sin que sea inexorable exigencia limitativa de la Constitución», como así ha quedado expuesto por ciertos sectores doctrinales. Por ello entendió que era posible la creación de un conflicto directo contra leyes «siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad», debiendo serlo las pretensiones

propias de todo conflicto competencial: «la defensa de las competencias de las entidades locales en las que se concreta su efectiva autonomía garantizada constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de esa autonomía haya podido ser objeto de vulneración».

No obstante, y prescindiendo de la complejidad del procedimiento que respondía a la necesidad de sortear su posible inconstitucionalidad y evitar así la reforma constitucional^[31], lo cierto es que se han esgrimido argumentos como la sustantividad constitucional propia predicable de la autonomía local^[32], posteriormente denominada por Pérez Tremps «relevancia constitucional de la autonomía local»^[33], o la «cada vez menos justificable, asimetría o desigualdad de trato normativo entre Comunidades Autónomas y Municipios y Provincias en materia de garantías en su esfera de autonomía», como así lo explica García Roca^[34], que fundamentan su impugnación directa ante el Tribunal Constitucional.

Como ya apuntara Rodríguez-Zapata^[35], la inclusión de la defensa constitucional de la autonomía local supuso «un avance decisivo», o, como ha puesto de manifiesto García Roca^[36], «un histórico punto de inflexión en el tratamiento de la misma», al propiciar «una interpretación constitucional diferente a la tradicional y legalista, puesto que abre por primera vez la puerta a un control de constitucionalidad de las invasiones o interferencias competenciales, generadas por las leyes, a instancias de los propios titulares de esa autonomía», que impulsará un «entendimiento más político y constitucional de la autonomía local», y coadyuvará a través de la jurisprudencia constitucional a superar una visión estrictamente administrativista.

3. OBJETO DEL CONFLICTO Y CANON DE ENJUICIAMIENTO

El objeto del conflicto en defensa de la autonomía local se concreta en el control de «las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía constitucionalmente garantizada» (art. 75 bis.1).

En principio, se debe entender por tales normas las que son susceptibles de control de constitucionalidad. Es decir, las normas previstas en el art. 27.2 de la Constitución^[37], si bien, en algunos casos, con las limitaciones inherentes derivadas de su contenido. Así sucede, por ejemplo, con los reglamentos de las Cámaras o las leyes orgánicas, si bien respecto de éstas últimas no es descartable que pueda existir algún tipo de relación con la autonomía local, como puede ser el caso de la regulación del régimen electoral. También determinados sectores de la doctrina han excluido del control del conflicto en defensa de la autonomía local a

los tratados internacionales, por entender que no pueden ser considerados propiamente como leyes del Estado, y a los Estatutos de Autonomía por su especial naturaleza^[38]. Sin embargo, dado que no existe una expresa exclusión parece que en aras de la finalidad con la que fue creado el conflicto, es decir la defensa de autonomía local, debe hacerse una interpretación del art. 75 bis.1 LOTC amplia de su objeto de control^[39].

Son controlables, pues, a través del conflicto en defensa de la autonomía local las normas con rango de ley. Y es la pretensión del proceso, es decir, la declaración de existencia o no de lesión de la autonomía local, la que acota el significado y alcance de este tipo de proceso. En efecto, sólo la posible vulneración de la autonomía local garantizada constitucionalmente puede ser el motivo por el cual pueda plantearse el conflicto en defensa de la autonomía contra leyes^[40], sin que en la LOTC se determine cuál debe ser el canon de validez que, en desarrollo de los preceptos constitucionales en los que se reconoce la autonomía local, ha de ser utilizado por el alto Tribunal en su enjuiciamiento. Pues bien, tal canon de constitucionalidad debe entenderse integrado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la Ley de Bases del Régimen Local y la legislación sectorial atributiva de competencias a los entes locales, todo de conformidad con lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local^[41]; y ello sin entrar en los problemas existentes en torno a la definición y contenido del bloque de la constitucionalidad, así como el lugar que ocupa en el ordenamiento jurídico la citada Carta, por exceder con creces el contenido de este comentario doctrinal.

Para el Tribunal Constitucional, la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”»^[42]. También ha declarado que «se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de la autonomía local”) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”»^[43], y que «más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local “es un concepto jurídico de contenido legal, que permite

configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional”», por lo que «en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional»^[44].

Sobre la consideración de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) como integrante del denominado bloque^[45], el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8^[46], replanteándose el criterio hasta el momento mantenido del valor de la citada Ley como canon de enjuiciamiento a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local^[47], y ha afirmado que no es trasladable al conflicto en defensa de la autonomía local en el supuesto de las normas estatales^[48], por cuanto en caso de modificación de la Ley de Bases por una ley estatal posterior estaríamos ante un problema de derogación y no ante una supuesta inconstitucionalidad. Una postura defendida por algunos autores según los cuales la LBRL no puede actuar como norma delimitadora de la actividad de legislador ordinario^[49]. Así, por ejemplo, Requejo Pagés explica que, «ciertamente, el Tribunal Constitucional se ha referido a la Ley de bases de régimen Local como parte del bloque (así STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 12) o ha aludido a su “singular y específica (...) posición en el ordenamiento” (STC 259/1998, de 22 de diciembre, FJ 2), pero no cabe desconocer que las únicas normas que, al margen de la Constitución, pueden condicionar la validez de las normas con valor legal son las “las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias estatales” (artículo 28.1 de la LOTC), y la Ley de bases no se cuenta entre ellas. Si de su respeto depende la validez de otras leyes será sólo la de leyes autonómicas, y ello no por su cometido delimitador de la autonomía local, sino por causa de la reserva que a favor del Estado central (y no específicamente esa ley) se ha previsto en el artículo 148.1.18 de la Constitución»^[50].

Dicha reducción del alcance de la LBRL como parámetro de control exclusivamente al ámbito de las normas autonómicas, no sólo ha sido cuestionada por el magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en el voto particular formulado a la sentencia 240/2006^[51], sino también por algunos sectores doctrinales^[52] que entienden que si bien es cierto que la citada Ley constituye una ley ordinaria dado su procedimiento de aprobación, no lo es menos que se trata de una ley especial por su contenido -como la Ley de Presupuestos^[53]-, aunque no le haya sido atribuido privativamente por el texto constitucional, como así sucede con ciertas leyes orgánicas como la del Poder Judicial o la del Tribunal Constitucional. Se trata de una ley que opera como eje del sistema dada su conexión con la Constitución y su función de norma que «”reparte papeles” o que “reparte

juego”»^[54], y que define el régimen local español de forma tal que, como apunta Sosa Wagner, «cualquier otra norma carece de virtualidad para producir su modificación o alteración, a menos que se trate de una modificación *expresa y explícita* de la misma»^[55]. En este sentido, se pregunta García Roca «[q]ué sentido tiene una LBRL que debe por definición rellenar de contenido la autonomía local, concretizar la Constitución y los estatutos de autonomía, si esa función que es prolongación de la Constitución por su misma naturaleza no tiene unas mínimas dosis de estabilidad y resistencia pasiva. ¿Quién va a conformar y liderar el nuevo régimen local?»^[56]. Este es el significado que otorga a la LBRL su propia exposición de motivos que entiende que «desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualquiera otras normas, presta su posición en el ordenamiento en su conjunto una vía específica, no obstante, su condición formal de ley ordinaria».

Es cierto que la Constitución española no establece que las normas básicas de régimen local hayan de estar en una específica la ley de bases, pero no lo es menos que tampoco lo prohíbe, y, sin embargo, esta opción otorga sin duda más seguridad jurídica y estabilidad al ordenamiento.

4. VINCULACIÓN DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El apartado 2 del art. 75 bis LOTC establece que la «decisión» del Tribunal Constitucional que resuelva un conflicto en defensa de la autonomía local «vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos». No precisa si se está refiriendo a la primera sentencia que dicte el Tribunal, que es aquella que determinará la existencia o no de vulneración de la competencia del ente local por parte de una ley estatal o autonómica (art. 75 quinquies.5), o la que formalmente declarará la inconstitucionalidad de la norma que haya conculcado la autonomía local (art. 75 quinquies.6). En cualquier caso, el efecto *erga omnes* de dichas sentencias es el mismo que se predica de las dictadas en conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas o éstas entre sí (art. 61.3 LOTC), así como también de aquellas que anulan preceptos legales o disposiciones normativas con rango de ley como consecuencia de la estimación de un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad (art. 38.1 LOTC). Es decir, ambas sentencias cuentan con dicho efecto.

En el caso de que la sentencia fuera desestimatoria del conflicto en defensa de la autonomía local, el art. 38.2 LOTC impide cualquier planteamiento ulterior de la cuestión fundada en la misma infracción de idéntico precepto constitucional por cualquiera de las mencionadas vías –recurso o conflicto–, al igual que sucede en los recursos de inconstitucionalidad.

Hasta el momento, las sentencias dictadas en conflictos en defensa de la autonomía local han sido de desestimación, inadmisión parcial o total, o han declarado la pérdida de objeto^[57].

[1] BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999.

[2]Vid. Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local: ÁLVAREZ CONDE, E. (1999). «Algunas consideraciones sobre el acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 10 y (1997). *Curso de derecho Constitucional*, vol. II, ed. Tecnos, 446-454; CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid; FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2001). «El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 55-78; FOSSAS ESPADALER, E. (2007). «El conflicto en defensa de la autonomía local», *Cuadernos de Derecho Local*, 15, 21-29; GARCÍA COUSO, S. (1999). «Sobre la interpretación del art. 161.1.d) de la Constitución (A propósito de la creación de un nuevo conflicto contra normas con rango de ley en defensa de la autonomía local)», *Revista del Poder Judicial*, 53, primer trimestre, 13-47; GARCÍA ROCA, J. (1998). «La garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones Locales frente a la ley: el conflicto local», *Administraciones Públicas y Constitución (Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978)*, dir. Enrique Álvarez Conde, INAP, Madrid; 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, mayo-agosto, 33-56; NARANJO DE LA CRUZ, R. (2003) *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP; PORRAS RAMÍREZ, J. M (2001). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid; PULIDO QUECEDO, M. (1999). «La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local», *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Navarra; SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «De los conflictos en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis a quinquies)», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coord. J. L. Requejo Pagés, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1175-1191; VVAA (1997). *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid; y VVAA (1997). *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Documents Pi i Sunyer, Barcelona.

[3] Arts. 137, 140 y 141 CE.

[4] SALAS HERNÁNDEZ, J. (1990). «La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *REALA*, 245, 21-22 y (1990). «La defensa jurisdiccional de la autonomía local», *Las relaciones entre la Administración Local y la Administración de Justicia*, Ayuntamiento de Barcelona, 189-199; GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1990). «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *Las relaciones entre la Administración Local y la Administración de Justicia*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 207-223; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1991). «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios», *La provincia en el sistema constitucional*, dir. R. Gómez-Ferrer Morant, Civitas y Diputació de Barcelona, Madrid.

[5]Vid. sobre el tema: VV. AA.: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, *op. cit.*

[6]Vid. en este sentido: SALAS HERNÁNDEZ, J. (1990). «La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *op. cit.* 21-22 y (1990). «La defensa jurisdiccional de la autonomía local», *op. cit.*, 189-199; GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1990). «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal

Constitucional», *op. cit.*, 207-223; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1991). «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios», *op. cit.* y (1997). «Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación», *Anuario del Gobierno Local 1997*, Diputació de Barcelona y Marcial Pons, Madrid; GARCÍA ROCA, J. (1997). «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?»; Pérez Tremps, P. (1997). «Autonomía local y procesos constitucionales»; FONT Y LLOVET, T. (1997). «El recurso de protección constitucional de la autonomía local», y Parejo Alfonso, L. (1997). «La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español», todos en *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid. PÉREZ TREMP, P. (1998). *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons y Diputació de Barcelona, Madrid. Sobre el tema también en *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Documents Pi i Sunyer, Barcelona, 1997.

[7]Vid. SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 2 y 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2, 118/2016, de 23 de junio, FJ 4 c) y ATC 320/1995, de 4 de diciembre, el cual se remite a la jurisprudencia del Tribunal en los siguientes términos: «Hemos dicho más de una vez que el art. 162.1 a) de la C. E. y el art. 32.2 de la LOTC han diseñado el contorno de la *legitimatío ad causam* de manera expresa y concreta para poder válidamente interponer el proceso de inconstitucionalidad por vía directa ante este Tribunal, concediéndola exclusivamente al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta diputados o cincuenta senadores, al menos, y a los órganos colegiados ejecutivos o a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Existe, pues, un *numerus clausus*, taxativo y riguroso, vedando que la inconstitucionalidad pueda ser pedida directamente por los ciudadanos a título individual y por cualesquiera otras personas jurídicas, públicas o privadas, fuera de las expresamente previstas (SSTC 25/1981 y 42/1985; AATC 48/1980, 76/1980, 81/1980, 6/1981, 36/1981, 1021/1987). Esta es una característica inherente al sistema europeo de justicia constitucional concentrada. Las Corporaciones locales o sus órganos no aparecen, pues, comprendidos en el grupo de quienes tienen asignada legitimación activa en este tipo de procesos y, por ello, el Pleno del Ayuntamiento de Ceuta carece de tal cualidad procesal» (FJ 2).

[8] Es decir, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad: «El Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas» [art. 161.1.a) CE].

[9]Vid. CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, *op. cit.*, 67-76.

[10]GARCÍA ROCA, J. (1997). «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?», en *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 39.

[11]FONT Y LLOVET, T. (1997). «El recurso de protección constitucional...», *op. cit.*, 94 y 112: «Con ello se da mayor realce a la función, se señala más la distinción con los procedimientos existentes y se subraya su singularidad».

[12] Cláusula denominada por ÁLVAREZ CONDE, E. (1997). *Curso de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, 308, «cláusula general de desconstitucionalización competencial» y definida por ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978) *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 932, como una «fórmula un tanto singular» que supone «una desconstitucionalización de los supuestos de defensa jurídica de la Constitución, que en buena técnica jurídica-política sólo deberían estar definidos en la misma Constitución». En parecidos términos 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, 41, estima que se trata de «una norma de apertura de la jurisdicción constitucional» cuya aplicación se encuentra sujeta a límites, pues dicho artículo no puede ser empleado ni como «vía para “reforma” (legislativa) de la Constitución», ni como «un expediente para la desfiguración o desnaturalización de la propia jurisdicción constitucional».

[13]SALAS HERNÁNDEZ, J. (1990). La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, *op. cit.*, 21-22; GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1990). «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *op. cit.*, 207-223 y GALOFRÉ I CRESPI, J. (1990). «La defensa de la autonomía

local directamente ante el Tribunal Constitucional», *Las relaciones entre la Administración local y Administración de Justicia*, Administración de Justicia, Ayuntamiento y Concejalía de Presidencia Barcelona, 200-205.

[14] Una defensa que podía sustanciarse por las entidades locales únicamente ante el poder judicial [arts. 153. c) CE y 63.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local], tanto si la conculcación de la autonomía local constitucionalmente garantizada procedía de actos o normas infralegales, como de normas con rango de ley (vid. dictamen 2484/1998, de 18 de junio, emitido por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley Orgánica de modificación de la LOTC). Pues, como declaró el Tribunal Constitucional, la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias no fue inicialmente acompañada, como en otros ordenamientos sucede, con la atribución de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abriera una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 2).

[15] El Tribunal Constitucional en sus inicios definió como garantía institucional la técnica de protección que garantiza «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y en cada lugar» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). La garantía «es desconocida cuando se la limita en forma tal que se la priva de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (STC 32/1981, FJ 3). Una línea jurisprudencia seguida posteriormente en SSTC 38/1983, FJ 6; 170/1989, FJ 9; 109/1998, FJ 2; 51/2004, FJ 9; 83/2005, FJ 7; 252/2005, FJ 4; 240/2006, FJ 7; 92/2015, FJ 4 y 152/2016, FJ 4. La garantía institucional de la autonomía se ha entendido superada por algunos sectores de la doctrina, especialmente constitucionalista, por una visión más completa que atiende a la configuración constitucional de la autonomía local, vid. GARCÍA MORILLO, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., Madrid-Barcelona.

[16] Vid. en este sentido: J. GARCÍA ROCA, P. PÉREZ TREMPES, T. FONT I LLOVET y L. PAREJO ALFONSO (1997), todos en *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, *op. cit.*; y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1998). «La autonomía local ante la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Anuario del Gobierno Local*, 1, 92.

[17] La STC 240/2006, de 20 de julio, desestimó el conflicto promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, por la que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones. Vid. sobre esta primera sentencia GARCÍA ROCA, J. (2007). «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida», *op. cit.*, 14-23, que es calificada por el citado autor de «desilusionante»; GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2007). «Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local», en *Cuadernos de Derecho Local*, 13, 7-19; POMED SÁNCHEZ, L. (2006). «Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2006*, 233-254; y PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2007). «Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (Comentario a la sentencia 240/2006, de 20 de julio)», *Revista de Derecho Político*, 68, 79-103.

[18] STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 2.

[19] Establecido por el legislador al amparo de la facultad que le atribuye el art. 161.d) CE. Vid. también SSTC 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1 y 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3.

[20] STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1.

[21] STC 240/2006 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5842>), de 20 de julio, FJ 3.

[22] SSTC 37/2014 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23856>), de 11 de marzo, FJ 3 y 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3.

[23] STC 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3.

[24] GARCÍA COUSO, S. (1999). Sobre la interpretación del art. 161.1.d) de la Constitución..., *op. cit.*, 35 y ss. y Sánchez Morón, M. (2001). Artículo 75 bis, *Comentarios a la LOTC*, *op. cit.*, 1183-1184.

[25]RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1998). La autonomía local ante la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, *op. cit.*, 95-96, ha defendido la posibilidad constitucional de «ampliar el círculo de personas legitimadas en el recurso de inconstitucionalidad», y explica que para él la interpretación del art. 162.1.a) CE que se ha derivado de la jurisprudencia constitucional sobre la enumeración tasada de los órganos legitimados para interponerlo no es la única posible.

[26] En este sentido SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 2, 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2 y 118/2016, de 23 de junio, FJ 4 c); y AATC 320/1995, de 4 de diciembre, FJ 2 y los allí citados, y 201 y 202/2000 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/18437>), de 25 de julio, FJ 2.

[27]Vid. GARCÍA ROCA, J. (1998). «Administraciones Públicas y Constitución». *Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, 814; y los autores allí citados.

[28] Dictamen núm. 2484/1998, de 18 de junio.

[29]Vid. más ampliamente GARCÍA COUSO, S. (1999). «Sobre la interpretación del art. 161.1.d) de la Constitución», *op. cit.*, 13-47.

[30] El Consejo de Estado entiende que dicho precepto «conduce a sostener que la Constitución o las leyes orgánicas pueden atribuir al Tribunal Constitucional competencia “para conocer” sobre otras materias distintas -aunque genéricamente asimilables- a las que son objeto de las tres competencias enunciadas –por referencia a los procedimientos en que se actúan– en los párrafos a), b) y c) precedentes, sin que ello, por supuesto, signifique vaciar ni desnaturalizar éstas».

[31] Como ya se ha apuntado, la configuración de nuestro sistema de justicia constitucional se sustenta sobre la restricción de legitimación para la iniciativa de procedimientos de control de constitucionalidad cuando se trata de un recurso que tiene como objeto de control normas con rango de ley tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas (art. 75 bis.1 LOTC), y la decisión que emita al respecto el Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos, como así prevé para el conflicto en defensa de la autonomía local el art. 75 bis.2 LOTC.

[32] Para PÉREZ TREMP, P. (1997). Autonomía local y..., *op. cit.*, 57, y (1998). *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, 24, «la defensa de la autonomía local tiene relevancia constitucional; y la tiene, especialmente, la defensa respecto del legislador estatal y autonómico, ya que es a ambos, como se ha visto, a quienes les corresponde definir sus contornos».

[33]Ibidem. 21.

[34]GARCÍA ROCA, J. (1997). Sobre la posibilidad de..., *cit.*, 22 y (1998). La garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones Locales frente a la ley: el conflicto local, en *Administraciones Públicas y Constitución...*, *op. cit.*, 808. El citado autor ha explicado posteriormente en «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida», *Cuadernos de Derecho Local*, 14, junio 2007, 15, que el conflicto en defensa de la autonomía local «no puede verse desde una perspectiva chata y ligada exclusivamente al Derecho Procesal Constitucional y a las deficiencias del procedimiento».

[35] Para RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1998). La autonomía local ante la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, *op. cit.*, 96.

[36]GARCÍA ROCA, J. (2007). La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida, *op. cit.*, 15.

[37] En este sentido, GARCÍA ROCA, J. (2000). «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», en *Justicia Administrativa*, Número extraordinario *La reforma del régimen local*, 17.

El art. 27. 2 LOTC establece que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

- a) Los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas.
- b) Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley. En el caso de los decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número seis del artículo 82 de la Constitución.
- c) Los tratados internacionales.
- d) Los reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.
- f) Los reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas.

[38]PULIDO QUECEDO, M. (1999). *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, op. cit., 46 y PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2001). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, op. cit., 94-95.

[39] En este sentido, GARCÍA ROCA, J. (2000). El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local, op. cit., 17 y SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). Art. 75 bis, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit., 1186. A favor del control de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas NARANJO DE LA CRUZ, R. (2003). *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local*, op. cit., 64.

[40] Como ha afirmado el Tribunal Constitucional «el conflicto sólo 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 infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales» (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 3). Vid. en el mismo sentido, STC 132/2014, de 22 de julio, y las allí citadas.

[41]GARCÍA ROCA, J. (2000). «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», op. cit., 14-16. Sobre la posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes vid. la obra colectiva *Estudios sobre la Carta Europea de la Administración Local*, Ajuntament de Barcelona, 1994; REQUEJO PAGÉS, J. L. (2003). El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español; FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2003). La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica, y FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2003). La presencia de la Carta Europea de la Autonomía local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004, todos en *La autonomía de los entes locales en positivo (La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera)*, coord. Francisco Caamaño Domínguez, Serie Claves del Gobierno Local 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 15-38, 39-51 y 307-334, respectivamente; y Lasagabaster Herrarte, I. (2007). *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid.

[42] STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8 y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4.

[43] STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8 y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4.

[44] STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8 y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4 y 5.

[45] Sobre las distintas posiciones doctrinales sobre la inclusión de la LBRL en el bloque de constitucionalidad vid. CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). «*El conflicto en defensa...*», op. cit., 202-212.

[46] Sobre el canon de enjuiciamiento vid. STC 152/2016 y las allí citadas. Vid. también GARCÍA ROCA, J. (2007). La primera sentencia constitucional..., op. cit., 20, quien considera «sorprendente» la negación de que la jurisprudencia constitucional anterior hubiera admitido que la LBRL sea canon de enjuiciamiento; y PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2007). Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local..., op. cit., 90-95.

[47] Hasta la STC 240/2006, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional consideró que la LBRL tenía «una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico» (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2, y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4); era parámetro de legitimidad constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20); y se integraba sin dificultad dentro del llamado «bloque de la constitucionalidad» (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5; 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12, y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Posteriormente se admitió la constitucionalización parcial de LBRL al considerar que sólo formaba parte del bloque aquella que fuera concreción de principios constitucionales y no la referente a aspectos de simple regulación legal de los entes locales (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4).

[48]Vid. en ese sentido STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 5 y 121/2012, de 5 de junio, FJ 5, en las que se afirma que «el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales».

[49] Por ejemplo, LEGUINA VILLA, J. (1985). La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local, *REALA*, núm. 227, 435, entiende que esta Ley «pese a todo su valor político y su insustituible papel en la ordenación” institucional de la Administración en su conjunto, no es, a la postre, más

que una simple ley ordinaria que carece de plusvalor alguno frente a las demás leyes ordinarias de carácter sectorial». También JIMÉNEZ CAMPO, J. (1998) Notas sobre la protección..., *op. cit.*, 40, expresa sus dudas sobre que la legislación básica que delimita el art. 149.1.18 CE, en concreto la LBRL, «sea canon de validez para la ley del Estado». Vid. sobre las diferentes posturas doctrinales CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, *op. cit.*, 202-211.

[50]REQUEJO PAGÉS, J. L. (2003). «El valor de la Carta Europea de la Autonomía local en el ordenamiento español», en *La autonomía de los entes locales en positivo...*, *op. cit.*, 27-28.

[51] En él, además de otras consideraciones, se discrepa de la «muy escueta función constitucional que atribuye el FJ 8 de la sentencia» a la LBRL. Postura que ya defendiera en su trabajo «Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la jurisprudencia española», *Estudios sobre la Carta Europea de la Administración Local*, Ajuntament de Barcelona, 1994, 158, al afirmar que «[1]a LBRL es criterio de control de las leyes que desarrollan la autonomía municipal, integra el denominado “bloque de constitucionalidad” y es parámetro o criterio del control para enjuiciar la constitucionalidad de las restantes leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas».

[52]GARCÍA ROCA, J. (2007). «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local...», *op. cit.*, 21, califica de «sensato» el voto particular del Magistrado Rodríguez-Zapata, y de «certera» la «opinión discrepante que salva con profundidad y razonamiento cabal la rara unanimidad de la mayoría». En el mismo sentido que el voto opina Sosa Wagner, F. (2000). El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal, en *Civitas Europa*, 48.

[53] En este sentido, GARCÍA ROCA, J. (2007). «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local...», *op. cit.*, 22.

[54]SOSA WAGNER, F. (2000). El conflicto en defensa..., *op. cit.*, 48.

[55] Ibidem.

[56]GARCÍA ROCA, J. (2007). «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local...», *op. cit.*, 22.

[57] Sobre las diferentes decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional en conflictos en defensa de la autonomía local vid. POMED SÁNCHEZ, L. (2017). «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», en *Anuario del Gobierno Local 2017*, 294-296.

Artículo 75 ter

1. 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.

2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

4. Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto.

1. LEGITIMACIÓN

Uno de los problemas con el que se enfrentó el legislador ante la propuesta de creación de un conflicto en defensa de la autonomía local fue la de concretar la legitimación activa de la impugnación porque, evidentemente, y en eso estaban de acuerdo incluso los que proponían un acceso directo, había que restringirla en función de criterios poblacionales, ya que sería inviable que más de ocho mil municipios diseminados por toda la geografía española tuvieran legitimación para promoverlo^[1].

Las soluciones que desde diversos sectores doctrinales se propusieron eran aritméticas o se decantaban por legitimar a una representación nacional o autonómica de municipios y provincias, por ejemplo, la FEMP o la Comisión Nacional de Administración Local^[2]. Finalmente, el legislador, consciente de la necesaria restricción de dicha legitimación, entendió más adecuada la tesis que respondía a criterios de población por considerar que la representación y legitimación constitucional que pudieran ostentar órganos como los mencionados podía ser cuando menos discutible. La propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, pone de manifiesto, como así recordó la STC 240/2006, de 20 de julio, «la necesidad de “limitar el ámbito de los sujetos legitimados”», puesto que se trata de «garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados»^[3]. Es por ello, que, como explica el Tribunal en el fundamento jurídico tercero de la citada sentencia, «la Ley Orgánica 7/1999, al especificar los sujetos que pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, contemple únicamente a los “municipios y provincias” (art. 59.2 LOTC), además de los enumerados en las disposiciones adicionales tercera y cuarta que incorporó a la Ley Orgánica de este Tribunal. Y de ahí que el art. 75 ter LOTC (igualmente introducido en este cuerpo legal por la Ley Orgánica 7/1999) establezca unas estrictas reglas para la *legitimatío ad causam*»^[4], con las que se prima la defensa del aspecto objetivo de la autonomía local frente al subjetivo^[5].

En primer lugar, cabe destacar que únicamente pueden plantear el conflicto entidades locales de relevancia constitucional. Es decir, municipios y provincias^[6], y no otras instituciones como comarcas, mancomunidades, áreas

metropolitanas...^[7]. Y lo podrán hacer bien de forma aislada, cuando los entes locales sean destinatarios únicos de la ley^[8], o de forma conjunta, requiriendo con el cumplimiento de determinadas mayorías y porcentajes de la población correspondiente al ámbito de aplicación de la ley que se pretende impugnar^[9].

En efecto, salvo la legitimación específica que para el caso de los archipiélagos canario y balear y para el País Vasco prevén, respectivamente, las disposiciones adicionales 3^[10] y 4^[11] LOTC, el Tribunal Constitucional ha entendido que «el art. 75.ter.1 LOTC no atribuye la legitimación para plantear el conflicto de defensa de la autonomía local a los entes locales en general, con independencia de su tipología, sino exclusivamente a dos categorías de entes, los municipios y las provincias, vinculando el número mínimo de sujetos legitimados al ámbito territorial de aplicación de la ley que haya de impugnarse»^[12]. Como explica el ATC 359/2004, de 21 de septiembre, FJ 2, «la legitimación para plantear conflictos en defensa de la autonomía local se somete por el legislador orgánico a un sistema de *numerus clausus*, quedando fuera de dicho sistema cualesquiera otras personas físicas y jurídicas». De ahí que en el citado auto se descarte la posibilidad de que la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona tenga legitimación para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local^[13]. Y ello siempre que los entes locales defiendan sus intereses o competencias respectivas, pues, como ha advertido el Tribunal Constitucional, ni las provincias pueden denunciar una vulneración exclusivamente municipal, ni los municipios una estrictamente provincial^[14].

El Tribunal, sin embargo, sí ha admitido la legitimación de las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla para entablar este tipo de proceso. Por STC 240/2006, de 20 de junio^[15], se verificó la condición de Ceuta como ente municipal legitimado para interponer el conflicto por ella planteado en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones, por entender que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del artículo 75.ter.1 LOTC, «al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial»^[16]. Al respecto conviene recordar el ATC 320/1995, de 4 de diciembre, por el que el Tribunal Constitucional estimó la falta de legitimación del Pleno del Ayuntamiento de Ceuta para interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de dicha ciudad.

Sobre la condición de *destinatarios únicos de la norma impugnada* [art. 75 ter.1 a) LOTC], la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3, indicó que la expresión municipio o provincia que sea destinatario único de la ley –o isla, por mor de lo dispuesto en la Disposición adicional tercera LOTC– «no puede considerarse equivalente o exactamente coincidente con las denominadas leyes singulares o leyes de caso único», leyes que han sido definidas 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 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/729>), de 19 de diciembre, FJ 10; en el mismo sentido, ATC 291/1997 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/17493>), de 22 de julio)». El Tribunal estima que, «[p]or 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». Es decir, «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». Circunstancia que, como advierten las SSTC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 2 y 132/2014, de 22 de julio, FJ 3 deberá ser determinada «caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material, sin que (...) quepa confundir la legitimación para interponer este tipo (de) proceso constitucional con la legitimación por la titularidad de intereses legítimos, propia de la jurisdicción contencioso-administrativa»^[17].

Por la doctrina se ha señalado que el Tribunal «parece descartar que puedan incluirse en esta categoría los municipios y provincias “excluidos únicos de la ley”»^[18], como así «[a]l menos así parecen ratificarlo los AATC 236/2014, de 7 de octubre y 149/2015, de 10 de septiembre»^[19]. Dichos autos inadmitieron los conflictos en defensa de la autonomía local planteados por el Consejo Insular de Formentera, en su condición de destinatario único, en el primer caso, contra diversos apartados del artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y, en el segundo, contra tres preceptos de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears. En concreto, en el primero de los conflictos mencionados se denunciaba la omisión en la que incurrían los dos preceptos impugnados al no contemplar la situación peculiar de Formentera derivada de su doble naturaleza de entidad municipal e insular, respecto de las limitaciones retributivas que imponen a los miembros del Consejo

insular de Formentera. El Tribunal concluyó que las dos normas impugnadas no eran, en realidad, aplicables únicamente a Formentera sino a la generalidad de los entes de toda España, advirtiendo al promotor del conflicto que «parece confundir en su planteamiento el plano del ineludible carácter general de las normas que impugna con el de los efectos que las mismas producen en su aplicación a Formentera» (ATC 236/2104, de 7 de octubre, FJ 4).

En caso de que la ley afecte a *varios municipios* [art. 75 ter.1 b) LOTC], éstos deberán suponer al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representar como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente^[20]. Cuando se interponga por parte de una *pluralidad provincias*^[21] [art. 75 ter.1 c) LOTC], el número de éstas han de suponer al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley impugnada y que representen como mínimo la mitad de la población oficial en dicho territorio de aplicación de la norma. Datos que se han comprobado por el Tribunal Constitucional tomando como base los previstos en el Registro de Entidades Locales^[22] o en el Instituto Nacional de Estadística^[23], admitiendo en caso de disparidad aquél que resulte más favorable al demandante^[24].

En referencia al significado de la expresión *ámbito territorial de aplicación* de la ley estatal o autonómica impugnada, al que hace referencia el art. 75 ter.1 b) y c) LOTC, necesario para el cálculo de los mencionados requisitos numéricos y poblacionales, el Tribunal Constitucional ha entendido que dicho ámbito no debe ser el territorial en sentido estricto, sino que debe regir el criterio objetivo, es decir, el de aplicación de la ley. Así por ejemplo, en relación con el conflicto planteado contra la disposición derogatoria única del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional, el Tribunal entendió que la impugnación conjunta por parte de las tres provincias de Valencia, Alicante y Castellón no satisfacía la legitimación exigida por el artículo 75 ter.1 c) LOTC, pues dichas tres provincias no constituyen «al menos la mitad de las existentes en el ámbito de aplicación de la disposición», dado que el ámbito territorial del destino del agua, es decir, la Cuenca Hidrográfica del Júcar, beneficiaria del trasvase, «transcurre por los territorios de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana (art. 3 del citado Real Decreto 650/1987) y, en concreto, por las siete provincias siguientes: Teruel, Albacete, Cuenca, Tarragona, Alicante, Castellón y Valencia», no constituyendo aquellas provincias, por tanto, «al menos la mitad de las existentes en el ámbito de aplicación de la disposición»^[25].

Los entes locales promotores del conflicto deben cumplir con las reglas aritméticas y de población que exige la LOTC^[26]. Dichos requisitos son insubsanables^[27] y su incumplimiento ha causado la inadmisión de varios de los conflictos en defensa de la autonomía local planteados ante el Tribunal Constitucional^[28]. Según la jurisprudencia, debe quedar perfectamente acreditado en la demanda cuáles son los municipios o provincias recurrentes –en caso de que sean varios–, no mostrándose suficiente el hecho de que con la demanda se aporten los acuerdos plenarios^[29], aunque éste último también se configure como requisito necesario para iniciar la tramitación del correspondiente conflicto.

2. NECESIDAD DE ACUERDO DEL ÓRGANO PLENARIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

De conformidad con lo dispuesto en el art. 75 ter.2 LOTC, para iniciar la tramitación del conflicto es necesario el acuerdo del órgano plenario de la corporación, con el voto de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Es decir, del pleno de los ayuntamientos, diputaciones provinciales, juntas generales y diputaciones forales de cada territorio histórico^[30], y cabildos o consejos insulares^[31] recurrentes, no pudiendo intervenir otros diferentes a los mencionados^[32].

Respecto del plazo dentro del cual ha de adoptarse el acuerdo de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, el Tribunal, en un inicio, señaló en el ATC 419/2003, de 16 de diciembre, FJ 7, confirmado en súplica por ATC 46/2004, de 10 de febrero^[33], que éste «no puede iniciarse antes de la publicación de la ley o norma con rango de ley impugnada, ni extenderse después de que haya transcurrido el plazo de tres meses que desde la fecha de publicación de la ley establece el art. 75 quater.1 LOTC para solicitar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma».

Posteriormente, en la STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 4, el Tribunal distingue entre: (i) el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de «iniciar la tramitación» del conflicto en defensa de la autonomía local, que ha de ser calificado como un «acto de trámite», pues «aún inserto en el procedimiento dirigido a la formulación del conflicto, no participa de la naturaleza de acto resolutorio capaz de expresar con carácter definitivo la voluntad del órgano municipal y, en consecuencia, carente de virtualidad a efectos del cómputo de plazos para dicha interposición», y para el que la Ley Orgánica no exige que se haya producido la publicación oficial del texto legislativo; y (ii) el de planteamiento del conflicto propiamente dicho al que sí le afectan los plazos (art.

75 quater.1 y 2 LOTC). Para el Tribunal, es «la publicación oficial de la ley que se estima lesiva de la autonomía local», la que «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 conflicto, que habrá de efectuarse dentro de un mes desde la recepción del citado dictamen». Por dicha razón, el Pleno termina rechazando la objeción procesal puesta por la Junta de Castilla y León acerca de la temporaneidad del acuerdo municipal del Ayuntamiento de Covaleda para suscitar el conflicto, con base en que el acuerdo adoptado por el Pleno para «iniciar la tramitación» había sido adoptado antes de que la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo hubiera sido publicada oficialmente.

En la STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 2 b), el Tribunal se pronuncia acerca de la necesidad o no de la adopción de un acuerdo plenario posterior a la emisión del dictamen que ratifique la voluntad impugnatoria de las corporaciones locales promotoras del conflicto. Es decir, sobre la obligación de adoptar dos acuerdos: el requerido para iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 ter.2) y el del planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 quater.2). Para el Pleno, el art. 75 ter LOTC únicamente exige la adopción de un acuerdo plenario de las corporaciones locales «”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»^[34].

Todos los acuerdos, en caso de ser varias las provincias o municipios recurrentes, deberán tener un mismo objeto normativo basado en los mismos motivos y argumentos y por motivos determinados^[35]. Por ello, se ha entendido por la doctrina que se trata más bien de «propuestas previamente formuladas por los partidos políticos mayoritarios o por asociaciones de entidades locales las que se sometan a debate y votación en una pluralidad de corporaciones»^[36].

El acuerdo o acuerdos deberán adjuntarse al escrito de interposición del conflicto debiendo incluirse en ellos: a) el acuerdo expreso de planteamiento del conflicto ^[37], así como el referente a la solicitud del dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma (con la acreditación de la fecha en la que fue solicitado y recibido); b) el precepto o preceptos controvertidos sobre los que versó el acuerdo de planteamiento del conflicto; c) los motivos que dan lugar al mismo; y d) la mayoría por la que fue adoptado, es decir, mayoría absoluta.

Es carga del recurrente y de su representación procesal y técnica «aportar, justificar y documentar debidamente el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos procesales»^[38] para la admisión y tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, pudiendo ser subsanados los defectos u omisiones que procedan^[39]. Al respecto del cumplimiento de dicha carga, la jurisprudencia el Tribunal Constitucional estima que la exigencia de acreditación del acuerdo de promover un conflicto en defensa de la autonomía local debe efectuarse «mediante certificación expedida por el funcionario encargado legalmente de dar fe pública de todos los actos y acuerdos de la corporación, siendo, además, una de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales (arts. 91 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; 162 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local)»^[40].

3. SOLICITUD DEL DICTAMEN AL CONSEJO DE ESTADO U ÓRGANO CONSULTIVO DE LA CORRESPONDIENTE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Según establece el art. 75 ter.3 LOTC, una vez obtenido el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales que cuentan con la intención de plantear el conflicto, y de manera previa a su formalización, deberán solicitar dictamen, con carácter preceptivo, pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las corporaciones locales corresponda a una o varias Comunidades Autónomas. Así pues, el dictamen deberá ser solicitado al Consejo de Estado siempre que los entes locales legitimados pertenezcan a varias Comunidades Autónomas, lo que ocurrirá en el caso de impugnarse una ley estatal^[41], o cuando, como pone de manifiesto el citado precepto, la Comunidad Autónoma no cuente con un órgano consultivo equivalente a aquél^[42].

La necesidad de la emisión del dictamen por el Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma ha sido considerada como una «acertada fase previa o de conciliación anterior a la formalización de la demanda»^[43] o un «requisito “de seriedad” tendente a evitar el planteamiento de conflictos carentes de suficiente fundamento jurídico»^[44]. Sin embargo, hay quienes, por el contrario, han mostrado sus reparos^[45] o incluso lo han considerado innecesario^[46], por no comprender cuál es el motivo por el que los entes locales, a diferencia de otros entes legitimados en el planteamiento de otro tipo de conflictos o en el recurso de inconstitucionalidad, deben solicitar informe al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

La solicitud del dictamen deberán formalizarla los sujetos legitimados bien por medio del presidente de la Comunidad Autónoma (art. 48 párrafo primero LBRL), bien a través del Ministerio de Administraciones Públicas en el caso de que deba ser solicitado conjuntamente por entidades pertenecientes al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, a petición de la Entidad de mayor población (art. 48 párrafo segundo LBRL)^[47]. La regulación sobre la tramitación de la solicitud de dictamen queda sometida a lo que dispongan la Ley del Consejo de Estado, así como a las que regulen de los respectivos consejos consultivos de las diferentes Comunidades Autónomas^[48]. Exigiendo, el Tribunal, como requisito, la «necesaria correlación» entre los preceptos que se someten a dictamen del Consejo Consultivo y aquellos sobre los que se plantea finalmente el conflicto en defensa de la autonomía local. En este sentido, advierte -STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 3- que «[l]a congruencia entre ambos aspectos no está a disposición de las partes del proceso y su cumplimiento riguroso sirve precisamente para que los sujetos legitimados tengan a su disposición los elementos de juicio necesarios para formular su voluntad impugnatoria», y, que, por esta razón, «no es posible incluir en el escrito de promoción del conflicto pretensiones sobre las que, por tanto, no pudo pronunciarse el dictamen del correspondiente órgano consultivo en cumplimiento del art. 75 *ter*.3 LOTC».

Ahora bien, qué ocurría si un municipio o provincia no solicita el dictamen, pero se suma posteriormente al planteamiento del conflicto. ¿Es necesaria la existencia de dictamen o que haya sido solicitado por todos y cada uno de los municipios o provincias que plantean el conflicto? De la redacción del precepto parece deducirse que el dictamen debe ser solicitado por todos los que finalmente decidan plantear el conflicto en defensa de la autonomía local y así lo ha estimado el Tribunal al considerar que se trata de un «requisito de admisibilidad que no puede ser soslayado», de forma tal que, de no hacerlo, no podrán ser considerados como promotores, y, como consecuencia, ser inadmitido el conflicto en defensa de la autonomía local promovido de no cumplir, los restantes municipios o provincias, con los criterios de número y población exigidos por el art. 75 *ter*.1 LOTC para entablarlo^[49].

En cualquier caso, la falta de dictamen conlleva la inadmisión del conflicto sin que sea posible su subsanación (art. 75 *quinquies*.1 LOTC).

4. PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE ENTIDADES LOCALES

El art. 75 ter.4 LOTC prevé la posibilidad de asistencia de las asociaciones de entidades locales a los entes locales legitimados para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local, a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación.

Esta previsión carece evidentemente de efectos vinculantes, sólo tiene, a juicio de algunos sectores doctrinales, «una intención indicativa (o pedagógica)» que no resulta superflua «en el marco global de la regulación del nuevo conflicto en defensa de la autonomía local»^[50]. Para otros revela el conocimiento que el legislador tiene de las dificultades que el planteamiento del conflicto entraña para los entes legitimados, así «como su insistente interés en promover acciones concertadas en defensa de objetiva de la autonomía local, que trasciendan al estricto interés particular de las corporaciones actuantes»^[51].

[1]GARCÍA ROCA, J. (1997). «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?», en *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 40-44 y PÉREZ TREMP, P. (1997). Autonomía local y procesos constitucionales, en *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 72. Vid. las distintas opiniones doctrinales sobre la restricción de la legitimación en el conflicto en defensa de la autonomía local en TORRES MURO, I. (2007). *La legitimación en los procesos constitucionales*, ed. Reus, Madrid, 163-171.

[2]GARCÍA ROCA, J. (1997), «Sobre la posibilidad de...», *op. cit.*, 40-44, proponía las dos opciones. Con respecto a la primera sugería, en una primera aproximación, que se encontraran legitimados una sexta parte de los municipios o provincias que directamente afectadas supongan un sexto del censo electoral de los destinatarios de la norma discutida.

[3] Se declara expresamente que «[s]e considera necesario limitar el ámbito de los sujetos legitimados, de modo que sólo lo estén, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado».

[4] En el mismo sentido, SSTC 47/2008 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6279>), de 11 de marzo, FJ 1 y 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3.

[5]ÁLVAREZ CONDE, E. (1999). «Algunas consideraciones sobre el acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 10, 1613.

[6] Disposición adicional tercera. 1. Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de Illes Balears y Canarias.

[7]En este sentido SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Artículo 75 bis», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coord. J. L. Requejo Pagés, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1189; IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2000). «Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 193; CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 144; PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2000). «La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, sept-dic, año/vol. XXXIII, núm. 99, UNAM, 1999.

[8] Sobre la condición de destinatarios únicos de la norma impugnada pueden verse las SSTC 37/2014 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23856>), de 11 de marzo, FJ 2; 132/2014, de 22 de julio, FJ 3; 142/2013 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23532>), de 11 de julio, FJ 2

a); 95/2014, de 12 de junio, FJ 2 b); 142/2013, de 11 de julio, FJ 2 y 121/2012, de 5 de junio, FJ 3, y AATC 236/2014 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24180>), de 7 de octubre y 149/2015 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24646>), de 10 de septiembre, FJ 3.

[9] En relación con la representatividad, pueden verse AATC 419/2003 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/19557>), de 16 de diciembre (confirmado por ATC 46/2004, de 10 de febrero, por el que se desestimó el recurso de súplica); 359/2004, de 21 de septiembre; 360, 361, 362, 363/2005, de 11 de octubre; 322/2007, de 3 de julio y 108/2010 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22375>), de 28 de septiembre. Sobre los AATC 419/2003, de 16 de diciembre y 46/2004, de 10 de febrero, vid. PULIDO QUECEDO, M. (2004). «Primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local contra leyes estatales (Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 4/2004.

[10] Disposición adicional tercera.

1. Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de Illes Balears y Canarias.

2. Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el art. 75 ter.1 lo estarán también, frente a las leyes y disposiciones normativas con rango de ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto.

[11] Disposición adicional cuarta.

1. Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus territorios históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía.

[12] 2. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo serán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta Ley, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma.

ATC 359/2004, de 21 de septiembre; igualmente vid. STC 240/2006, de 20 de junio, FJ 3.

[13] Ni siquiera se admitió a la citada entidad en calidad de «comisionado» de los municipios que impugnaron la norma legal en aplicación analógica de lo previsto en el artículo 82.1 LOTC, pues el Tribunal entiende que se encuentra admitida únicamente para comparecer en procesos constitucionales «a los órganos o el conjunto de Diputados o Senadores». Y, en cualquier caso, añade en el FJ 3, el artículo 551.3 LOPJ, aplicable como consecuencia de la remisión del art. 80 LOTC, prevé que la representación y defensa de los entes locales corresponde a los Letrados de servicios jurídicos, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda. La citada entidad fue creada por Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia; engloba a dieciocho municipios y se configura por la citada ley como un ente local con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar las atribuciones que le otorga la misma (ATC 359/2004).

[14] STC 27/2016, de 18 de marzo, FJ 4.

[15] Vid. PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2007). «Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (Comentario a la sentencia 240/2006, de 20 de julio)», *Revista de Derecho Político*, 68, 79-103.

[16] STC 240/2006, de 20 de junio, FJ 5. Respecto de dicha sentencia se formuló un voto particular por el magistrado Rodríguez-Zapata Pérez, al que se adhiere el magistrado Roberto García-Calvo y Montiel, en el que se manifiestan contrarios al encuadramiento de Ceuta como ente municipal, al entender que si bien es cierta dicha calificación, «en modo alguno puede servir para excluir que Ceuta sea también una Comunidad Autónoma, como resulta de las exigencias de la disposición transitoria quinta CE, en relación con el art. 144 b) CE».

[17] Vid. también STC 142/2013 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23532>), de 11 de julio, FJ 2 a), así como los AATC 236/2014 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24180>), de 7 de octubre, FJ 3 y 149/2015 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24646>), de 10 de septiembre, FJ 3, en los que se inadmitían los conflictos planteados

por no ser el Consejo Insular de Formentera el único destinatario de los preceptos que impugna. Sobre la condición de destinatarios únicos de la norma impugnada vid. también las SSTC 132/2014, de 22 de julio, FJ 3 y 95/2104, de 12 de junio, FJ 2 b), y AATC 236/2014 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24180>), de 7 de octubre, FJ 3; 149/2015 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24646>), de 10 de septiembre, FJ 3 y 206/2016, de 13 de diciembre, FJ 3.

[18] POMED SÁNCHEZ, L. (2017). El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad..., *op. cit.*, 301.

[19] Ibidem.

[20] Sobre el umbral de representatividad legalmente fijado, vid. AATC 410/2003 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/19557>), de 16 de diciembre (confirmado por ATC 46/2004, de 10 de febrero, por el que se desestimó el recurso de súplica); 359/2004, de 21 de septiembre; 360, 361, 362, 363/2005, de 11 de octubre; 322/2007, de 3 de julio y 108/2010 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22375>), de 28 de septiembre.

[21] Disposición adicional tercera. 1. Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de Illes Balears y Canarias.

[22] Vid. ATC 419/2003, de 16 de diciembre, FJ 2.

[23] Vid. en este sentido, STC 240/2006, de 20 de junio, FJ 5.

[24] Vid. ATC 419/2003, de 16 de diciembre, FJ 2.

[25] ATC 361/2005, de 11 de octubre, FJ 3 y, en el mismo sentido, AATC 362 y 363/2005, de 11 de octubre. Asimismo, sobre el ámbito territorial de destino del agua del Plan Hidrológico del Sur, vid. ATC 360/2005, de 11 de octubre. Pueden verse también SSTC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 11; 132/2014, de 22 de julio, FJ 3; 95/2014, de 12 de junio, FJ 2; 240/2006, de 20 de julio, FJ 5.

[26] Un estudio de porcentajes necesarios para cumplir el requisito de la legitimación cuando se impugnen tanto leyes estatales como autonómicas puede verse en PULIDO QUECEDO, M. (1999). *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Navarra, 61 y ss.

[27] Vid. art. 75 quinquies y AATC 361, 362 y 363/2005, de 11 de octubre, FJ 2.

[28] Vid. entre otros, AATC 359/2004, de 21 de septiembre; 361, 362, 363/2005, de 11 de octubre y ATC 322/2007, de 3 de julio.

[29] ATC 322/2007, de 3 de julio, FJ 2.

[30] Disposición adicional cuarta.

[31] Disposición adicional tercera.

[32] De hecho, el Tribunal ha considerado extemporáneos aquellos acuerdos que, adoptados en plazo por un órgano no legitimado, fueron ratificados por el pleno de la corporación municipal una vez transcurrido el plazo que prevé la LOTC (ATC 419/2003, de 16 de diciembre, FJ 7).

[33] Sobre los AATC 419/2003, de 16 de diciembre y 46/2004, de 10 de febrero, vid. PULIDO QUECEDO, M. (2004). «Primeros pronunciamientos del Tribunal sobre el conflicto en defensa de la autonomía local contra leyes estatales (Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 4/2004.

[34] Explica que «[s]egún 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 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24014>), de 12 de junio, FJ 4)», y que dichas actuaciones «no comprenden ni precisan del acuerdo del pleno de la corporación o corporaciones locales promotoras del conflicto». PULIDO QUECEDO, M. (1999). *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Navarra, 78-79, entiende, sin embargo, «que el planteamiento del conflicto requiere de un nuevo acuerdo no parece discutible, puesto que uno es el trámite de iniciación y otro el de formalización (...) La Ley no establece criterio alguno, sólo señala que «podrán plantear». El mecanismo de la *doble* decisión, para iniciar y plantear el conflicto «*sub specie legis*», parece inspirarse en el esquema

conflictual, contemplado en el art. 63.1 (requerimiento previo) y planteamiento (art. 63.5 LOTC), que establecía –no se olvide el inicial Anteproyecto cuyo objeto eran actos y disposiciones al que luego se adicionó el Anteproyecto II».

[35] Vid. STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 2 c).

[36] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Artículo 75 ter», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coord. J. L. Requejo Pagés, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1200.

[37] Para el Tribunal el acuerdo debe versar sobre el planteamiento del conflicto y no sobre el «rechazo a la Ley o al proyecto de ley» (ATC 419/2003, FJ 3).

[38] ATC 46/2004, de 10 de febrero, FJ 3.

[39] ATC 419/2003, de 16 de diciembre, FJ 5.

[40] ATC 46/2004, de 10 de febrero, FJ 3. Vid. también STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 2 c).

[41] Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Artículo 75 ter», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, 1201, que explica que esto es así «no solo porque los entes locales de una Comunidad Autónoma determinada carecen de interés para impugnar leyes de otra, sino también porque, dados los requisitos numéricos exigidos, resulta prácticamente imposible que una ley estatal a conflicto por entes locales de una sola Comunidad Autónoma».

[42] Vid. al respecto STC 204/1992, de 26 de noviembre, donde se acepta la constitucionalidad de la sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el de un órgano superior consultivo autonómico en el ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia. Y al mismo tiempo se afirma que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos no existan, se mantiene la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece.

[43] GARCÍA ROCA, J. (2000). El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local, en *Justicia Administrativa*, Número extraordinario *La reforma del régimen local*, 22.

[44] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). Artículo 75 ter, *op. cit.*, 1200. En este mismo sentido PÉREZ TREMPES, P. (1997). *La defensa de la...*, *op. cit.*, 77.

[45] RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1991). La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios, *La provincia en el sistema constitucional*, dir. R. Gómez-Ferrer Morant, Civitas y Diputació de Barcelona, Madrid, 97.

[46] Vid. IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2000). Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 200.

[47] Artículo 48 LBRL: «En los asuntos que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma.

Cuando el dictamen deba ser solicitado conjuntamente por Entidades pertenecientes al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población».

BLANQUER CRIADO, D. V. (2007). Artículo 48, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo II, dir. Manuel Rebollo, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1204, se pregunta «cuál es el fundamento que justifica la interposición de la Comunidad Autónoma entre la Administración Local y el Órgano Consultivo autonómico», y defiende que puede atribuirse «legitimación directa a las Entidades integrantes de la Administración Local, de forma que puedan formular la consulta sin interposición de la Comunidad Autónoma».

[48] PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2000). «La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, sept-dic, año/vol XXXIII, 99, UNAM, 1197 y SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). Artículo 75 ter, *op. cit.*, 1201.

[49] STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 2.

[50] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Artículo 75 ter», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coord. J. L. Requejo Pagés, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1201-1202.

[51] PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2000). «La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español», *op. cit.*, 1198.

Artículo 75 quater

1. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local.

2. Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.

SUSANA GARCÍA COUSO

LETRADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PROFESORA TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
(UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS)

1. PLAZO PARA LA SOLICITUD DE DICTÁMENES

El requisito insubsanable de la petición de dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma deberá formalizarse por los órganos legitimados dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entiende que lesiona la autonomía local (art. 75 quater.1 LOTC). Es decir, no antes de la publicación de la norma ni después de que haya transcurrido el plazo de tres meses desde que se haya producida ésta.

Como es de observar, la LOTC no establece un plazo para que órgano consultivo emita el dictamen, lo que a juicio de determinados sectores doctrinales favorece la solución extraprocesal o el desistimiento a consecuencia del transcurso de tiempo que pueda producirse entre la solicitud del dictamen y su emisión^[1].

Precisamente y ante la posibilidad de desistimiento por algunos de los entes locales interesados, o, mejor dicho, ante la decisión de no plantear el conflicto, y dado el silencio que guarda la LOTC al respecto, la doctrina se ha planteado la necesidad de requerir un nuevo acuerdo de todos ellos, máxime si el dictamen del órgano consultivo no apreciase vulneración, entendiéndose que en tal caso la mayoría simple sería suficiente en aras de la viabilidad del conflicto y de acuerdo además con lo establecido en el art. 47 LBRL^[2]. Sin embargo, como ya ha quedado expuesto^[3], para el Tribunal dicho acuerdo no es exigible. Únicamente lo es el adoptado «para iniciar la *tramitación* de los conflictos en defensa de la autonomía local»^[4], por lo que parece que solo resultaría necesario la comunicación al órgano correspondiente de la decisión de desistimiento unilateral de uno o alguno de los entes locales inicialmente interesados en el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local. Lo cual requiere en cualquier caso que la decisión unilateral y sobrevenida de no planteamiento del conflicto no conlleve el incumplimiento de las reglas o fórmulas aritméticas de legitimación previstas en la LOTC. Para Sánchez Morón, la revocación es jurídicamente posible en los términos y con límites del artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «puesto que el acuerdo de plantear un conflicto en defensa de la autonomía local no es de aquellos actos que producen efectos favorables para los ciudadanos y que, por consiguiente, sólo pueden ser revisados mediante los procedimientos establecidos en los arts. 102 (revisión de oficio) o 103 (declaración de lesividad) de la misma ley»^[5].

2. PLAZO PARA PLANTEAR EL CONFLICTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El plazo con el que cuentan los municipios o provincias legitimados para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional es el de un mes desde la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma. Como se puede observar, la Ley Orgánica contempla dos plazos: uno, de tres meses, contados a partir de la publicación de la ley que se entienda que lesiona la autonomía local, para que las corporaciones locales soliciten dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente (art. 75 quater.1 LOTC); y, otro, de un mes, que se inicia al recibir dicho dictamen jurídico, para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 quater.2 LOTC)^[6].

La LOTC no establece qué se entiende por «recepción del dictamen»^[7], pero el Tribunal ha señalado que del tenor literal del art. 75 quater.2 LOTC no se deduce que el plazo de un mes desde la recepción del dictamen tenga que computarse desde la recepción en el registro de la consejería correspondiente, sino que según el tenor literal del precepto el cómputo del mes se realizará desde la recepción del dictamen por la entidad local^[8].

También entiende que la recepción del dictamen opera como término inicial del plazo preclusivo de un mes para interponer el correspondiente conflicto, incluso cuando exista la obligación del Consejo Consultivo de emitir los dictámenes en dos lenguas, cualquiera que sea la lengua oficial en que esté haya sido redactado^[9].

Por último, y en relación con la acreditación del requisito del plazo, el Tribunal ha afirmado que «ningún precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional demanda que, junto con el escrito de promoción del conflicto, se aporte el dictamen del órgano consultivo», el art. 75 quater.2 LOTC únicamente exige que se acredite que se ha cumplido el requisito de la solicitud de dictamen y que el conflicto se interpone en el mes siguiente al de la recepción del dictamen^[10].

[1] En este sentido, PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2000). «El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 381 y FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2001). «El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 64.

[2] El art. 47 LBRL regula las mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de las corporaciones locales, los cuales se adoptarán por regla general por mayoría simple (art. 47.1 LBRL), requiriéndose la mayoría absoluta para la adopción de acuerdos en las materias que se relatan en su apartado 2. Vid. PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2000). El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, *op. cit.*, 381; PULIDO QUECEDO, M. (1999). «*La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*», Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Navarra, 79 y FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2001). El conflicto..., *op. cit.*, 64.

[3] Vid. apartado 2 del comentario al art.75 ter.

[4] STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 2 b) y, en el mismo sentido, STC 95/2014 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24014>), de 12 de junio.

[5] SÁNCHEZ MORÓN, A. (2001). Artículo 75 quáter, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coord. J. L. Requejo Pagés, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1205-1206.

[6] STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 4.

[7] Por la parte de la doctrina se entendió que la interpretación más lógica de dicha expresión es que la misma alude a la fecha de entrada del dictamen emitido en el registro del órgano a través del cual se ha solicitado el mismo. Es decir, el presidente de la Comunidad Autónoma (art. 48.1 LBRL) o el Ministerio de Administraciones Públicas en el caso de que la consulta recaiga sobre una ley cuyo ámbito de vigencia sea estatal (art. 48.2 LBRL). Sin embargo, parecía más razonable que el cómputo comenzase desde la fecha de recepción del dictamen por los municipios y provincias promotores del conflicto, como así sucede con el cómputo del plazo del art. 63.5 en relación con el art. 64 LOTC; interpretación esta última por la que ha optado el Tribunal Constitucional.

[8] STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 4.

[9] ATC 102/2015, de 9 de junio, FJ 1. En el citado auto, el Tribunal considera, respecto del caso concreto planteado con la Comunidad Autónoma de Baleares que alegaba que había esperado a plantear el conflicto hasta disponer del dictamen en castellano, que: (i) «el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Baleares en catalán y recibido por el Consejo Insular de Formentera era perfectamente válido y susceptible de producir los efectos que determina el art. 75 *quater* LOTC, esto es, la apertura del plazo de un mes para la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local»; (ii) que ha de tenerse en cuenta también «que la dicción del art. 23.2 de la Ley 5/2010, se refiere a la publicación de los dictámenes en ambas lenguas cooficiales, lo que no ha de confundirse con la remisión del dictamen al órgano solicitante, remisión que, según lo que establece el propio precepto, es anterior a la publicación y que, conforme lo anteriormente expuesto es válida en cualquiera de las lenguas cooficiales», y (iii) que «a la hora de admitir o inadmitir los recursos constitucionales que se interpongan ante el mismo, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica».

[10] ATC 70/2015, de 14 de abril, FJ 3. En el citado auto se afirma que «lo que ha de acreditarse, en rigor, no es el dictamen en sí, sino la fecha en la que el dictamen ha sido válidamente recibido por quien promueve el conflicto. La aportación del dictamen en nada afecta a la admisibilidad del conflicto, pues no viene exigida por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que únicamente reclama, implícitamente, que se acredite la fecha de recepción, en la medida en que es el *dies a quo* para la interposición del conflicto».

Artículo 75 quinquies

- 1. Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.*
- 2. Admitido a trámite el conflicto, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días.*
- 3. El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente Diario Oficial por el propio Tribunal.*
- 4. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.*
- 5. La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.*
- 6. La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido*

vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes.

SUSANA GARCÍA COUSO

LETRADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PROFESORA TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
(UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS)

1. TRÁMITE DE ADMISIÓN

El art. 75 quinquies.1 LOTC otorga la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda inadmitir, mediante auto motivado, el conflicto en defensa de la autonomía local por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada. Así, y al igual que ocurre con la cuestión de inconstitucionalidad, el conflicto en defensa de la autonomía local será sometido a un control previo no sólo de verificación del cumplimiento de los requisitos procesales, sino también sobre el fondo del asunto pudiendo advertir su notoria falta de fundamento^[1]. De hecho, el propio Tribunal ha trasladado explícitamente la doctrina establecida en relación con esta causa de inadmisión en el referido proceso constitucional al mencionado conflicto^[2]. Dicho auto podrá ser recurrido en súplica en el plazo de tres días y previa audiencia común de las partes^[3]; recurso cuya interposición no tendrá efectos suspensivos (art. 93.2 LOTC).

La mayoría de los autos que han inadmitido conflictos en defensa de la autonomía local, lo han sido por falta de legitimación, a causa del incumplimiento de diversos requisitos^[4], y, en tres ocasiones, por apreciarlo «notoriamente infundado»^[5]. No obstante, el hecho de que el conflicto pueda ser inadmitido por auto, no excluye la posibilidad de que igualmente se pueda acordar la inadmisión en sentencia, como así sucede con el resto de los procesos constitucionales en los que la LOTC prevé un trámite previo de admisión^[6]. Es jurisprudencia constitucional reiterada que el incumplimiento de las causas de inadmisibilidad puede ser apreciado por los órganos jurisdiccionales, y en este caso por el Tribunal Constitucional, en cualquier momento del proceso ya que las mismas operan como requisitos de orden público procesal, incluso de oficio^[7]. Así, por ejemplo, en referencia a la cuestión de inconstitucionalidad constituye jurisprudencia constante que «la falta de las condiciones procesales exigidas por

el art. 35 LOTC para la admisión de las cuestiones de inconstitucionalidad puede ser apreciada, no sólo en el trámite de inadmisión que prevé el art. 37.1 LOTC, sino también en la fase de resolución de las mismas»^[8].

El Tribunal permite la promoción en un mismo escrito de más de un conflicto. Considera que «el capítulo IV (de los conflictos en defensa de la autonomía local) del título IV LOTC nada dice al respecto» y «que el art. 80 de la propia LOTC prevé la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento civil en materia, entre otras, de comparecencia en juicio», por lo que se ha de entender que «resulta admisible tal promoción en razón a lo regulado en la vigente Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), sobre la acumulación de acciones (arts. 71 y 73 LEC)» (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 4)^[9].

Parece, sin embargo, que en el conflicto en defensa de la autonomía local no cabe la solicitud mediante *otrosí* de la suspensión de la norma con rango de ley impugnada. Dicha posibilidad no se establece expresamente en la LOTC, a diferencia de lo que ocurre en los conflictos positivos de competencia entre Comunidades Autónomas y Estado o de éstas entre sí (art. 64.3 LOTC), y en los supuestos de impugnación de leyes u otras decisiones de las Comunidades Autónomas por el Gobierno (art. 161.2 CE). Lo cual no responde, a juicio de Sánchez Morón, a un «olvido del legislador» sino que «ratifica la finalidad primordial de depuración objetiva del ordenamiento que tiene el nuevo proceso en defensa de la autonomía local, por encima de los efectos concretos relacionados con los intereses de las partes»^[10].

1. TRAMITACIÓN DEL PROCESO

Una vez admitido a trámite el conflicto, el Tribunal dará traslado del escrito de planteamiento en el término de diez días a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley impugnada, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, debiendo realizarse la personación y formulación de alegaciones en el plazo de veinte días (art. 75 quinquies.2 LOTC). El planteamiento del conflicto también será notificado a los interesados^[11] y publicado en el correspondiente diario oficial por el propio Tribunal (art. 75 quinquies.3 LOTC).

Sobre personación se han dictado los AATC 359/2004, de 21 de septiembre y 11/2011, de 14 de febrero. En el primero, se deniega el acceso al proceso a la Entidad Metropolitana del Transporte en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por ella misma y diversos ayuntamientos en relación con el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre de medidas

fiscales y administrativas. En el escrito de planteamiento del conflicto, se alega subsidiariamente por las representaciones procesales de los recurrentes la intervención de la citada entidad en calidad de «comisionado» de los municipios que han impugnado la norma legal, en aplicación analógica de lo dispuesto en el art. 82.1 LOTC. Sin embargo, el Tribunal rechaza que «los entes locales legitimados para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local puedan comparecer en el proceso representados por un comisionado» (FJ 3), en aplicación de las normas de aplicación al respecto: la LOTC y, subsidiariamente, la LOPJ, en concreto, su artículo 551.3 que prevé que la representación y defensa de los entes locales corresponde a los letrados de servicio jurídicos, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda, criterio éste que, a juicio del Tribunal, «hace inviable la aplicación analógica del “comisionado nombrado al efecto”» (ATC 359/2004, de 21 de septiembre, FJ 3).

Por su parte, el ATC 11/2011, de 14 de febrero, acuerda la personación, como coadyuvante, solicitada por el Ayuntamiento de Uruñuela en el conflicto formulado por el Ayuntamiento de Torremontalvo, por apreciar intereses directos y concretos que legitiman su intervención en el proceso constitucional, al tratarse de un caso en el que lo afectado es la alteración de los límites de los términos municipales de los ayuntamientos mencionados^[12]. No obstante, el Tribunal advierte que dicho reconocimiento «no le convierte en parte principal del proceso, sino que sólo le permite intervenir como parte secundaria y subordinada de las demandadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la conformidad de la norma impugnada con el principio constitucional de autonomía local y, sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal debiendo quedar así circunscrita».

El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión (art. 75 quinquies.4 LOTC). También podrá acordar de oficio o a instancia de parte la práctica de prueba cuando lo estimare conveniente, como así lo permite el art. 89.1 LOTC. No obstante, se debe tener en cuenta que son normas con rango de ley las que son objeto de control a través del conflicto en defensa de la autonomía local^[13]. Y podría decidir la acumulación de conflictos en defensa de la autonomía local^[14]. La acumulación a otros procesos constitucionales como el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad, bien de oficio o a instancia de parte, si bien es posible legalmente, parece un supuesto técnicamente complicado dada la naturaleza compleja del conflicto, por cuanto éste se resuelve mediante una primera sentencia en la que se decidirá sobre la vulneración de la autonomía local y, en su caso, a través de una segunda, donde se declarará expresamente la

inconstitucionalidad de la norma que la ha vulnerado; motivo por el cual parece que procede en puridad la acumulación sólo a partir del planteamiento de la autocuestión que da lugar a la segunda resolución^[15].

El conflicto, según dispone la LOTC, deberá ser resuelto dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias (art. 75 quinquies.4).

2. TERMINACIÓN

Como ya apuntábamos, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1999^[16] crea un conflicto de competencias singular por su objeto, en el que se legitima a los entes locales para impugnar normas con rango de ley por vulneración de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, decidiendo éste en una primera sentencia sobre la existencia de vulneración y, en una segunda, si deviene aquella estimatoria, sobre la inconstitucionalidad de la norma^[17]. Tal y como prevé el art. 75 quinquies.6 LOTC, la declaración de inconstitucionalidad necesitará de una nueva sentencia del Tribunal que tendrá su razón de ser en una cuestión planteada por el mismo Pleno a raíz del conocimiento del conflicto local^[18]. Esta posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, a consecuencia del conocimiento de un conflicto planteado directamente contra la misma, ha recibido, como ya ha quedado apuntado, abundantes críticas por parte de la doctrina^[19].

El objeto de control debe ser un elemento esencial e inseparable de la pretensión en los procesos constitucionales, pues una característica fundamental de los diferentes procesos constitucionales es la relación indisoluble entre el objeto y la pretensión. De ahí que aunque el nuevo conflicto proteja una materia constitucional concreta –en este caso la autonomía local–, y cuente con sus propias particularidades (legitimación, parámetro de control, los pronunciamientos de las sentencias...), lo que recibe la denominación de conflicto no constituye sino un recurso de inconstitucionalidad, de impugnación directa de leyes, que modifica la legitimación constitucional^[20], cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional^[21], no pudiéndose admitir la distinción entre finalidad inmediata: defensa de las competencias de las Entidades locales, y mediata: declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad. Razón por la cual el legislador orgánico previó la existencia de dos sentencias que, aunque quieren distinguirse por su pretensión, sin embargo, parecen tener la misma. En la primera resolución, consecuencia del conflicto de competencia

planteado por los entes locales, el Tribunal decidirá si ha existido vulneración o no de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, resolviendo en su caso lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. En la segunda resolución, si es que el Pleno se plantea la autocuestión^[22], se decidirá, en su caso, sobre la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley impugnada. Pero ¿no posee el mismo contenido la pretensión que tiene como finalidad la afirmación de contradicción de la Constitución, aunque sea en materia de delimitación competencial, que la de declaración de inconstitucionalidad?^[23] Parece injustificado, pues, que, desde el punto de vista procesal, el Pleno se plantee por autocuestión la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley que ya ha sido tachada por él mismo de contraria a la Constitución por vulnerar la autonomía local, resolviendo, de hecho, dos veces sobre el mismo objeto^[24], aunque las sentencias tengan efectos diferentes: declaración de la competencia y declaración de inconstitucionalidad y nulidad. Supuesto que aparece de forma más clara en el caso de que se tratara de una sentencia estimatoria, pues en una desestimatoria habría determinación de titularidad sin declaración expresa de constitucionalidad. Sin embargo, ello no impide que exista declaración positiva de constitucionalidad tras el debido control de no inexistencia de contradicción con la Constitución.

Además, lo que aparece como una posibilidad de planteamiento de la autocuestión a decidir por el propio Pleno, se convierte, en realidad, en una obligación que nace desde el momento mismo de la determinación de la contradicción constitucional de la norma con rango de ley. Pues desde el momento en el que existan dudas razonables de inconstitucionalidad, lo que en un comienzo se configura como un derecho-facultad del órgano judicial, en este caso el propio Tribunal Constitucional, con respecto al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, se convierte en un deber que no puede ser ignorado en aras del cumplimiento del principio de supremacía constitucional y, por tanto, de la protección de la Constitución. Es decir, ¿sería posible la determinación de la existencia de contradicción constitucional sin una decisión posterior de planteamiento de la autocuestión?, ¿no se convierte, por tanto, el planteamiento en obligatorio? Y si es así, ¿no se producen dos decisiones con idéntico objeto?^[25] Se trata, por tanto, de una solución artificiosa y contraria al principio de economía procesal, que el Tribunal no ha aplicado todavía dado que todos los conflictos en defensa de la autonomía local decididos hasta el momento han sido inadmitidos, desestimados o declarados extinguidos por pérdida sobrevenida de objeto^[26].

Es cierto que, en el caso del recurso de amparo, el planteamiento de oficio por la sala de la autocuestión de inconstitucionalidad del art. 55.2 LOTC permite la posibilidad de iniciar un procedimiento de control de constitucionalidad de la norma con rango de ley aplicada por el acto vulnerador, pero existe una diferencia sustancial: el objeto del proceso sometido a control que desencadena la autocuestión de inconstitucionalidad. En el recurso de amparo se impugnan disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos, y en la autocuestión lo que se impugna es la norma con rango de ley que origina la realización de dichos actos. También cabe la posibilidad de que un conflicto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, se convierta en un procedimiento de constitucionalidad bien a través de un expediente de transformación^[27] o una autocuestión de inconstitucionalidad^[28], si es que se aprecia la inconstitucionalidad de la norma, pero igualmente, en este caso, las decisiones recaen sobre objetos distintos. Por tanto, y como ya ha quedado indicado, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad tendría sentido si se tratara de un verdadero conflicto formulado contra actos, resoluciones o disposiciones, pero no cuando tiene su origen en la impugnación directa de normas con rango de ley. Como explica Sánchez Morón, «no se puede disociar la declaración de que una ley vulnera la Constitución con la declaración de su inconstitucionalidad, porque una y otra cosa son exactamente lo mismo»^[29].

Según el art. 75 bis.2 LOTC, la decisión del Tribunal que se emita como consecuencia del conocimiento de un conflicto en defensa de la autonomía local –debemos entender que se refiere con ello a las dos sentencias (art. 75 quinquies.5 y 6 LOTC)–, «vinculará a todos los poderes públicos y tendrá pleno efectos frente a todos». El citado precepto no reconoce expresamente los efectos de cosa juzgada^[30] que, sin embargo, sí prevé el artículo 38.2 LOTC^[31], reformado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, para las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local^[32], y que por su ubicación y contenido parece referirse tan sólo a la segunda de las sentencias dictada tras el planteamiento de la cuestión interna de inconstitucionalidad.

Además de por sentencia que resuelva el conflicto, el procedimiento puede terminar de forma anormal por desistimiento, allanamiento, pérdida de objeto... En concreto, son de destacar las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional que deciden la extinción del proceso por *pérdida sobrevinida de objeto*^[33], en virtud de la doctrina aplicada en los procesos en los que se sustancian discrepancias competenciales, que entiende aquí trasladable. Según la citada doctrina, «la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser... considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del

ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, este perdería su objeto (STC 119/1986)” (ATC 17/1991, de 15 de enero, FJ 1)»^[34]. Ahora bien, «para apreciar la desaparición de la controversia y concluir si resulta necesaria una resolución sobre el fondo del asunto, no resulta suficiente con la mera derogación de la disposición impugnada debiendo estar a la persistencia o no de la disputa entre las partes pues “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” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ2, con cita de otras)»^[35].

Para considerar tal extremo, el Tribunal entendió que resultaba necesario, una vez consultadas las partes sobre la pérdida de objeto del proceso, «partir del dato de si la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, ha apreciado tal desaparición del objeto del mismo sin que haya mantenido su interés en la obtención de una respuesta a lo planteado en su escrito de planteamiento del conflicto»^[36]. A lo que se unía el hecho de no advertir «interés constitucional que aconseje la prosecución del conflicto hasta su finalización por sentencia»^[37]. No obstante, el Tribunal parece cambiar su criterio inicial y, en la STC 47/2008, de 11 de marzo, lo «complementó»^[38] señalando, en un supuesto en que los municipios promotores habían rechazado expresamente que la controversia hubiera desaparecido, que la apreciación por el Tribunal de la desaparición del objeto no depende del criterio que manifiesten las partes sino de la decisión que él adopte sobre la pérdida de vigencia de la norma impugnada^[39].

Por último, y ante la hipótesis de un *desistimiento parcial*, es decir, que tras el planteamiento conjunto de un conflicto en defensa en la autonomía local desista uno de los intervinientes, varios o incluso todos ellos menos uno, parece que lo más acertado es que tal decisión deba ser acordada por todos y cada uno de los entes locales que plantearon el conflicto y por la misma mayoría por la que se decidió inicialmente el planteamiento: es decir, mayoría absoluta del número legal de los miembros del Pleno, siendo necesaria la acreditación de la voluntad mediante certificado del correspondiente acuerdo por el que se desiste del conflicto planteado. Y ello en aplicación de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en referencia al supuesto de las agrupaciones de cincuenta o más diputados o senadores legitimados para interponer ante él un recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1.a) CE y 32.1.c) y d) LOTC]^[40].

[1] Los municipios o provincias que planten el conflicto en defensa de la autonomía local deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos: a) el cumplimiento de los plazos, b) los criterios de legitimación, c) la existencia de necesario acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales para iniciar la tramitación del conflicto, acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, c) la solicitud del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, y d) la fundamentación precisa sobre la controversia suscitada debiendo alegar los fundamentos jurídicos en que se apoya. Todo ello deberá quedar establecido en el escrito de iniciación del proceso en el que se debe fijar además con «precisión y claridad lo que se pida» (art. 85 LOTC), que será presentado en el Registro del Tribunal Constitucional.

[2] En el ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 1, se afirmó: «[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», argumentando que «[e]sta 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 ésta 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)».

[3] Vid. ATC 46/2004, de 10 de febrero, por el que se desestimó el recurso de súplica contra la decisión de inadmisión dictada en ATC 419/2003, de 16 de diciembre, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

[4] AATC 149/2015, de 10 de septiembre; 236/2014, de 7 de octubre; 108/2010, de 28 de septiembre; 322/2007, de 3 de julio; 360, 361, 362, 363/2005, de 11 de octubre y 419/2003 de 16 de diciembre.

[5] AATC 206/2016, de 13 de diciembre; 9/2013, de 15 de enero y 251/2009, de 13 de octubre.

[6] Por STC 27/2016, de 18 de febrero, se inadmitió el conflicto formulado por las diputaciones provinciales de Almería Granada, Málaga y Cádiz contra el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección de Andalucía.

[7] Vid. por ejemplo, SSTC 174/1996, de 30 de abril, FJ 2 y 23/2007, de 12 de febrero, FJ 3.

[8] STC 133/2004, de 22 de julio, FJ 1 y las allí citadas.

[9] En dicho caso, el Ayuntamiento de Gijón y otros dieciséis más promovieron un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los arts. 22.2 de la Ley 2/2000, y, en el mismo escrito, se formuló otro en solitario por el Ayuntamiento de Gijón contra el art. 24.2 y la disposición adicional primera de la misma ley.

[10] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Artículo 75 quinquies», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coord. J. L. Requejo Pagés, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1209.

[11] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). Artículo 75 quinquies, *op. cit.*, 1211-1212, considera que la notificación a los interesados «[n]o tiene mucho sentido en un procedimiento que tiene por objeto una norma con rango legal, salvo en raras excepciones o cuando la ley estatal atacada afecte a las CCAA». Señala que, aunque pueda darse el caso, «la notificación a otros posibles interesados no les confiere el derecho a personarse y formular alegaciones en el procedimiento, ni siquiera a título de coadyuvantes», pues «ni está previsto así en la Ley Orgánica para el procedimiento que ahora analizamos ni se admite en el recurso de inconstitucionalidad, que es el proceso al que puede asimilarse el que ahora se contempla». No obstante, advierte que «debería aceptarse la coadyuvancia de las Comunidades Autónomas cuando la ley estatal atacada les afecte también y se suscite, en realidad, un conflicto a “tres bandas”».

[12] El Tribunal señala que, en el caso de recursos de inconstitucionalidad, se «ha admitido la personación como coadyuvantes de determinados sujetos en razón a que los mismos tenían legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y a que el objeto de los litigios implicados podía afectar a su ámbito de autonomía (así AATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 5, y 142/1998, de 16 de junio, FJ 3). Del mismo modo, siquiera en muy limitado número de casos, este Tribunal ha aceptado la comparecencia en calidad de coadyuvantes en conflictos de competencia de corporaciones cuyos intereses podían verse directamente afectados por la sentencia a dictar (así, AATC 459/1985, de 4 de julio; 55/1988, de 14 de enero, y 192/1999, de 20 de julio). Y así «ha de tenerse presente tanto que el Ayuntamiento de Uruñuela ostentaba legitimación para promover este tipo de proceso contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, en tanto que la misma plantea un asunto que incuestionablemente le atañe al ser uno de los destinatarios de la norma, como que el art. 75.quinque.5 LOTC establece como contenido necesario de la sentencia la declaración de la existencia o no de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada y como otros contenidos posibles la determinación de la titularidad o atribución de la competencia controvertida y, en su caso, la resolución de lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local» (FJ 2).

[13] Vid. al respecto ATC 486/2004, de 30 de noviembre.

[14] Art. 83 LOTC: «El Tribunal podrá, a instancia de parte o de oficio, en cualquier momento, y previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión. La audiencia se hará por plazo que no exceda de diez días». Vid. AATC 93/2011, de 21 de junio y 178/2013, de 10 de septiembre.

[15] En este sentido se pronuncia SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Artículo 75 quinquies», *op. cit.*, 1211, cuando afirma que «sin descartar esta posibilidad, quizás sea más lógico tramitar y resolver cada proceso por separado, aunque la primera sentencia condicionará el sentido de la posterior o posteriores».

[16] Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

[17] Tras la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, la decisión de fondo de los conflictos en defensa de la autonomía local podrá ser deferida por el Pleno en el trámite de admisión a la sala que corresponda (art. 10.2 LOTC).

[18] Esta opción del planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad fue sugerida por el Consejo de Estado en su dictamen del 18 de junio de 1998, el cual consideró que era posible la creación de un conflicto directo contra leyes «siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad», siendo su objeto inmediato las pretensiones propias de todo conflicto competencial: «la defensa de las competencias de las Entidades Locales en las que se concreta su efectiva autonomía garantizada constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de esa autonomía haya podido ser objeto de vulneración». No obstante, el propio Consejo reconoce que para que este nuevo recurso «sea identificable sin dudas como una nueva competencia del Tribunal, distinta de las que ya tiene, habrá que extremar el trazado de sus perfiles diferenciales respecto de éstas», debiendo estar «caracterizado por rasgos propios en cuanto a las pretensiones deducibles en él..., su objeto inmediato..., los sujetos legitimados para interponerlo..., el parámetro de control... y los pronunciamientos posibles de la sentencia».

[19] Vid. el comentario realizado al artículo 75 bis (epígrafes 1 y 2).

[20] Así lo entendieron GARCÍA ROCA, J. (1999). «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?», en *La defensa de la autonomía local* (1997), INAP, 29-31; DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. (1999). «Breve reflexión al hilo de la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Tribunales de Justicia*, 6, 509-514 y JIMÉNEZ CAMPO, J. (2000). «Política de la constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, 16-18. Vid. GARCÍA COUSO, S. (1999). «Sobre la interpretación del art. 161.1.d) de la Constitución (A propósito de la creación de un nuevo conflicto contra normas con rango de ley en defensa de la autonomía local)», *Revista del Poder Judicial*, 53, primer trimestre, 38-41.

[21] El Tribunal Constitucional en la STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 2 a), se pronunció sobre la constitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía local, puesta en cuestión por los municipios recurrentes, y lo hizo confirmando lo previamente dicho acerca de su naturaleza en la STC 240/2006, de 20

de julio, luego reiterada en la STC 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1, en la que, como ya ha quedado expuesto en el comentario realizado en esta obra al art. 75 bis, descartó que se tratara de una modalidad o variante de alguno de los procesos expresamente contemplados en nuestra Carta Magna (FJ 1), afirmando que es un nuevo procedimiento cuya «especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”» (FJ 3). En este sentido se pronunció P. PÉREZ TREMPES, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional* (1998), Diputació de Barcelona y Marcial Pons, 62.

[22] Como así se explica en páginas posteriores, lo que se muestra legalmente como una posibilidad del Pleno de planteamiento de la autocuestión se convierte, en realidad, en una obligación que nace desde el momento mismo de la determinación de la contradicción constitucional de la norma con rango de ley impugnada.

[23] En este sentido MIERES MIERES, L. J. (1998). *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales: especial referencia al incidente en el recurso de amparo*, Civitas, Madrid, 191, explica: «Nada nuevo podrá aportar este segundo proceso que haga posible considerar que una ley que vulnera la autonomía local no es, a pesar de ello, inconstitucional. Podría pensarse que cabe, sin embargo, una sentencia interpretativa que salve la validez de la ley, pero si una interpretación conforme evitara que la ley no lesionase la autonomía local constitucionalmente garantizada, debería ya contener tal declaración en la primera sentencia». Este sistema según el autor «incurre con mayor evidencia» en los mismos defectos de la autocuestión del art. 55.2 LOTC: «predeterminación del segundo proceso por el primero», «inseguridad jurídica *medio tempore*» y «riesgo de contradicción entre ambas sentencias en la interpretación de las normas constitucionales».

[24] Vid. Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I. (1999). «Breve reflexión al hilo de la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *op. cit.*, 509-514, que califica el sistema de absurdo, pero en el que se encuentra una razón: «el legislador ha considerado que lo que no podía hacer era atribuir legitimación a los entes locales para presentar un recurso de inconstitucionalidad». Explica que «se podría llegar a la radical contradicción de que en una primera sentencia el Pleno considerara que la ley objeto del conflicto vulnera la autonomía local y, sin embargo, en la segunda no declarará la inconstitucionalidad (por ejemplo, porque en el ínterin hubiese cambiado la composición del Tribunal...)». Para el citado autor, por tanto, lo que se ha producido con la reforma es «una mutación de nuestro sistema de justicia constitucional», afirmando que el conflicto creado es inconstitucional por vulneración del art. 162 CE, con el agravante de la improbabilidad de control constitucional de la citada reforma salvo a través del planteamiento a sí mismo de una cuestión de inconstitucionalidad ordinaria y no la que establece el art. 55.2 LOTC.

[25] GARCÍA COUSO, S. (1999). «Sobre la interpretación del art. 161.1.d) de la Constitución...», *op. cit.*, 40-41.

[26] Sobre las diferentes decisiones adoptadas por el TC en conflictos en defensa de la autonomía local vid. POMED SÁNCHEZ, L. (2017). 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, en *Anuario del Gobierno Local 2017*, 294-296

[27] Art. 67 LOTC: «Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad».

[28] Art. 55 2 LOTC: «En el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la Sección, la Ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes».

[29] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Artículo 75 quinquies», *op. cit.*, 1217.

[30] Sobre los efectos de cosa juzgada de las sentencias dictadas a consecuencia de la resolución de un conflicto en defensa de la autonomía local vid. CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 228-232.

[31] Art. 38.2 LOTC: «Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional».

[32] Sobre los efectos de cosa juzgada de las sentencias dictadas a consecuencia de la resolución de un conflicto en defensa de la autonomía local vid. CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). *El conflicto...*, *op. cit.*, 228-232. También NARANJO DE LA CRUZ, R. (2003). *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP, 93-95.

[33] Sobre extinción del procedimiento por pérdida sobrevenida de objeto vid. SSTC 107/2017, de 21 de septiembre; 65/2017, de 25 de mayo; 92/2015, de 14 de mayo; 47/2008, de 11 de marzo y AATC 513/2004, de 14 de diciembre y 326/2007, de 12 de julio.

[34] AATC 513/2004, de 20 de diciembre, FJ 2 y 326/2007, de 12 de julio, FJ 2.

[35] ATC 326/2007, de 12 de julio, FJ 2.

[36] ATC 326/2007, de 12 de julio, FJ 2.

[37] ATC 326/2007, de 12 de julio, FJ 2.

[38] STC 65/2017, de 25 de mayo, FJ 2. También en el mismo sentido del STC 47/2008, el ATC 178/2013, de 10 de septiembre, FJ 3.

[39] A dicha sentencia se formuló voto particular por el magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. En él se pone de manifiesto el cambio de criterio que, sin argumentación alguna, se produce en el seno del Pleno. También le parece discutible la apreciación de la pérdida de objeto, por lo que entiende que el conflicto debía haber sido resuelto tras más siete años de espera y haber superado las indudables dificultades que su planteamiento encuentra en la Ley Orgánica.

[40] En el ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 1, se dijo en referencia el caso de las agrupaciones de cincuenta o más diputados o senadores, que «no son las personas físicas concretas las que, por sí solas o en unión con otras, pueden impugnar la constitucionalidad de las leyes, sino el órgano del que las mismas son titulares o la condición de representantes del pueblo de la que están investidas. La agrupación surge así sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria, y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los Diputados o Senadores no actúan en rigor como litisconsortes, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la ley, ha de ser siempre plural (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2)». Y añade: «Esta concepción de la agrupación de Diputados o Senadores ha ido consolidándose a través de sucesivos pronunciamientos, en los que hemos destacado la rigidez de su composición: a') La agrupación de Diputados queda definitivamente configurada cuando se interpone el recurso de inconstitucionalidad, momento a partir del cual no cabe la incorporación de otros Diputados (ATC 18/1985, de 15 de enero, FJ 3). b') Interpuesto el recurso de inconstitucionalidad, ninguno de los Diputados puede desligarse de la agrupación (ATC 874/1985, de 5 de diciembre, FJ 1). c') Los avatares políticos o privados de cada Diputado —como podrían ser la pérdida de la condición de Diputado por disolución anticipada de las Cámaras o por expiración del mandato de cuatro años, o su incapacitación o fallecimiento— son irrelevantes para el mantenimiento del proceso (AATC 874/1985, de 5 de diciembre, FJ 2; 547/1989, de 15 de noviembre, FJ 3; y 24/1990, de 16 de enero, FJ 3). d') Por la misma razón no cabe acceder al desistimiento interesado por un grupo de Diputados numéricamente equivalente a la agrupación promotora pero integrado por parlamentarios que únicamente en parte coinciden con aquéllos (AATC 56/1999, de 9 de marzo, FJ 3; y 244/2000, de 17 de octubre, FJ 1)».
