

En Logroño, a 7 de junio de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José María Cid Monreal y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

50/10

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en relación con la petición de dictamen cursada por el Ayuntamiento de Torremontalbo, al amparo del art. 75 *ter*, apartado 3, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), modificada, sobre el particular, por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en relación con la posible lesión de la autonomía local en la que ha podido incurrir la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El pasado día 15 de marzo de 2010, el Boletín Oficial de la Rioja publicó la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, con el siguiente tenor literal:

“Atendiendo a una petición del Ayuntamiento de Uruñuela, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local ha instruido el procedimiento para la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, con objeto de segregar una parte del primero, de una extensión aproximada de 3.416.456 metros cuadrados, conocida como "Somalo", y agregarla al término municipal de Uruñuela.

En el expediente se ha puesto de manifiesto la concurrencia de los diversos requisitos legales establecidos en los artículos 9 y 13 de la citada Ley 1/2003 para llevar a cabo la segregación y agregación, y se ha respetado el procedimiento que se determina en el artículo 15 de la misma, incorporando el informe del Consejo Riojano de Cooperación Local y el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, y habiendo dado conocimiento a la Administración del Estado.

Constatadas las circunstancias materiales y formales que justifican y hacen aconsejable la alteración de los términos municipales, oído el Consejo Consultivo de La Rioja, se aprueba en los siguientes términos:

Artículo único.

Aprobar la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, mediante la segregación del primero de los 3.416.456 metros cuadrados que corresponden al término o paraje conocido como "Somalo", que a partir de ahora se agregan e integran en el término municipal de Uruñuela.

Como consecuencia de la citada alteración de términos municipales, desaparece la línea límite entre Uruñuela y Torremontalbo, en su anejo Somalo, siendo sustituida por la nueva línea límite Uruñuela-Hormilleja y Uruñuela-Nájera.

Disposición final única. Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja”.

Como se ve, esta Ley singular o acuerdo del Parlamento de la Rioja adoptado con forma y rango de ley, se aprobó o dictó *oído el Consejo Consultivo* —cuya intervención en los expedientes de alteración de términos municipales, y, en particular, de segregación de parte de un municipio para su agregación a otro, es preceptiva en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 15.c) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja—, ya que nuestro Dictamen 8/2010, de 10 de febrero, concluyó que no concurrían *“los requisitos de legitimación ni sustantivos exigidos por los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, para que se apruebe la segregación del término municipal de Torremontalbo y se agregue al de Uruñuela, ni la Administración ha motivado suficientemente las circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que aconsejen la segregación pretendida”.*

Segundo

Aprobada la Ley, el Pleno del Ayuntamiento de Torremontalbo, celebrado el 24 de marzo de 2010, acordó, por unanimidad, iniciar los trámites para plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto en defensa de la autonomía local (constitucionalmente garantizada en el art. 137 de la Constitución) contra la citada Ley autonómica y, asimismo, solicitar al Consejo Consultivo de La Rioja la emisión del dictamen, preceptivo pero no vinculante, requerido por el artículo 75 *ter.3* de la LOTC.

El Acuerdo se adoptó previo informe del Secretario del Ayuntamiento de Torremontalbo, de fecha 23 de marzo de 2010, favorable a otro previo, en el mismo sentido, de la Asamblea Vecinal.

Tercero

El Alcalde del Ayuntamiento de Torremontalbo ha solicitado por conducto de la Consejería de Administraciones Públicas y Política local y dentro del plazo hábil para ello, la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 27 de abril de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 12 de mayo de 2010, el Ayuntamiento de Torremontalbo a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2010, registrado de salida el 13 de mayo de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo y carácter del dictamen.

El presente dictamen reviste carácter **preceptivo**, de acuerdo con lo establecido en el art. 75 *ter.3* LOTC, en conexión con los arts. 11,j), de nuestra Ley reguladora, núm. 3/2001, de 31 de mayo; y 12.2,J), de nuestro Reglamento orgánico, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en *“cualquier otro asunto que, por disposición expresa de una ley, haya de ser consultado al Consejo Consultivo”*. Esta cláusula residual da entrada y cobertura al *conflicto en defensa de la autonomía local*, previsto en el citado art. 75 *ter.3* LOTC, dado que no cabe integrar este nuevo proceso constitucional en ninguno de los otros supuestos de intervención preceptiva de este Consejo Consultivo contemplados en los apartados anteriores del art. 11 de nuestra Ley reguladora y, en particular, respecto del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias, por la singularidad del conflicto en defensa de la autonomía respecto de dichos procesos, a los que no es equiparable (STC 240/2006, F.J.1 y 2).

La preceptividad de nuestro dictamen deriva, pues, del citado art. 75 *ter.3* LOTC citado, en cuanto establece que, una vez iniciada la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local mediante acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y de manera previa a la formalización del conflicto, *“deberá solicitarse dictamen, con carecer **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”*.

Aunque no lo diga expresamente dicho párrafo legal, parece obvio entender que el dictamen de este Consejo Consultivo examinará la posible lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada que cabe imputar a la Ley autonómica, de acuerdo con el tenor literal del art. 75 *bis.1* LOTC (*“normas del Estado con rango de ley o disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que **lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada**”*).

Nada establece la LOTC en cuanto al **plazo** para la emisión del dictamen, razón por la que debemos estar a las reglas generales establecidas en nuestra ley y reglamento orgánicos. De acuerdo con el art. 15.1 de nuestra Ley reguladora, el plazo de emisión es “*de treinta días hábiles contados desde la recepción del expediente*”, pues no cabe entender aplicable la urgencia del dictamen, en cuyo caso el plazo sería “*de quince días hábiles*”.

Segundo

El marco normativo de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

Como indicamos ya en nuestro Dictamen 9/2010, la Constitución de 1978 establece que corresponde al Estado dictar «*las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...*» (art. 149.1.18ª), y, en el art. 148.1.2ª, que las Comunidades pueden asumir competencias en «*las alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*».

Pues bien, al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18ª CE, el Estado ha dictado la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), que constituye la normativa básica o común denominador en la materia de Administración Local, en cuanto que el régimen local forma parte del régimen de las Administraciones Públicas (STC 214/1989). De acuerdo con el modelo de organización territorial descentralizado plasmado en la Constitución, el régimen local español ha sido “interiorizado” por las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la configuración de las Entidades que integran la Administración Local. En coherencia con ello, el art. 13.1 LBRL establece que “*la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local*”.

Sin embargo, para garantizar un común denominador normativo, la LBRL establece unos requisitos procedimentales **mínimos** que, en relación con la alteración de los términos municipales, debe respetar la legislación autonómica. En este sentido, tras su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de noviembre, su artículo 13.1 añade que tales alteraciones “*requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere*”, y que “*simultáneamente a la petición de este dictamen, se dará conocimiento a la Administración General del Estado*”.

Lo mismo disponía el citado art. 13.1 LBRL en su redacción originaria, con la que se afrontó en su momento la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja, esto es, el reformado por la Ley Orgánica 2/1999, de 5 de enero, que en la materia que nos interesa tiene hoy las siguientes disposiciones:

a) El artículo 8.Uno.3, que atribuye “*competencia exclusiva*” a la Comunidad Autónoma para la “*alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad, organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales*”.

b) El artículo 9.8, según el cual, “*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución*” en materia de “*régimen local*”.

c) El artículo 5, por su parte, determina que “*la Comunidad Autónoma de La Rioja estructurará su organización territorial en municipios*” (apartado uno), añadiendo que “*una Ley del Parlamento podrá reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integran*” (apartado dos).

d) El artículo 19.g) enuncia, entre las funciones atribuidas al Parlamento de La Rioja, la de “*aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo veintisiete*”.

e) Y, finalmente, según su artículo 27, “*en los términos previstos en los artículos cinco y octavo, tres, del presente Estatuto, se regulará por Ley de La Comunidad Autónoma de La Rioja: Uno. El reconocimiento y delimitación de las comarcas. Dos. La creación de agrupaciones de municipios con fines específicos. Tres. Podrán crearse áreas metropolitanas para la coordinación y gestión de los servicios públicos*”.

Con este marco constitucional, de legislación básica y estatutario, la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja (en adelante, LALR). Su Título II está dedicado a los “Municipios” (arts. 8 a 50), con disposiciones específicas aplicables al “territorio” (arts. 8 a 20), entre las que, aparte la exigencia de requisitos sustantivos específicos para los diferentes casos de alteración, supresión o creación contemplados —que es lo que este Consejo Consultivo entendió que no se cumplía en el caso que ahora vuelve a nuestra consideración, y de ahí la conclusión desfavorable del Dictamen 9/2010—, se cuenta la que resulta ser regla general (pero véase el artículo 19, sobre *rectificación de límites municipales para evitar disfuncionalidades*, a aprobar excepcionalmente por el Consejo de Gobierno) de que “*la alteración de los*

términos municipales será aprobada, en todos los casos, por Ley del Parlamento de La Rioja” (artículo 9.4 LALR), por mayoría absoluta [artículo 15.d) LALR], que, en el caso que nos ocupa, fue la Ley 3/2010, sobre la que ahora pretende ejercitar un conflicto en defensa de la autonomía local el Ayuntamiento de Torremontalbo.

Tercero

El objeto y la función del conflicto en defensa de la autonomía local.

A) Características del proceso constitucional que se pretende instar por el Ayuntamiento de Torremontalbo.

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguló, en el marco de lo dispuesto por el art. 161.1.d) CE, un nuevo proceso constitucional denominado “*conflicto en defensa de la autonomía local*”, de cuya naturaleza y características nos ocupamos ampliamente en nuestro Dictamen 34/2009, de 27 de abril, cuya doctrina resulta imprescindible recordar y reiterar ahora.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, “*la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes Locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía... El nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, que permitirá a este desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder*”.

De esta manera, se remedia la carencia que había denunciado la doctrina y las Asociaciones representativas de los entes locales (FEMP) en el sistema de garantías jurisdiccionales de la autonomía local existente en nuestro ordenamiento. A este déficit se refirió el Consejo de Estado en su Dictamen 2484/98, emitido sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, señalando que:

“1. La Constitución española proclama en su artículo 137 ‘la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses’ de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas en que se organiza territorialmente el Estado. No obstante, como es sabido, existe una diferencia en el tratamiento constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales. La autonomía de las primeras no solo es reconocida por la Constitución, sino que también encuentra un desarrollo de principio a través previsiones directas sustantivas en materia competencial (artículos 148 y 149, fundamentalmente). De modo consecuente con ello, la propia Constitución configura un mecanismo ‘ad hoc’ ante el Tribunal Constitucional de defensa de dicha autonomía a través de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí (artículo 161.1.e).

(...)

En cambio, la autonomía local no goza de desarrollo constitucional sino que se halla únicamente protegida por la llamada 'garantía institucional'. Que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial 'sino la preservación de una institución en términos reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar', de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía 'cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre' (STC 32/1981). Así, 'la concreta configuración institucional de la autonomía (provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos' (STC 27/1987). Por ello, dijo la STC 214/1989 que la proclamación de la autonomía no lleva aparejado el reconocimiento a las Entidades Locales que la tienen garantizada de 'un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley'.

La situación descrita ha conducido a señalar la existencia de un déficit o carencia del sistema de protección de la autonomía local en sede de justicia constitucional y, en particular, de las posibilidades de defensa directa de ésta por parte de sus titulares”.

Para el Consejo de Estado, el Proyecto de reforma responde al propósito de abrir un cauce directo de defensa de la autonomía de las entidades locales ante la jurisdicción constitucional, configurado con perfiles propios y diferenciado respecto de los dos tipos de conflictos ya previstos en el Título IV de la LOTC.

Su regulación está contenida en los arts. 75 bis a 75 quinquies LOTC. La peculiar configuración técnico-jurídica de este nuevo proceso constitucional –que tiene elementos comunes pero, a la vez, diferenciados, del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias-, guarda relación con la necesidad de sortear la falta de legitimación de las entidades locales en los procesos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencias (art. 161 y 162 CE, circunstancia que explica el doble pronunciamiento necesario en este proceso), al tiempo que persigue evitar el colapso del Alto Tribunal (objetivo que explica las restricciones al acceso individualizado de las Entidades locales, al que nos referiremos más adelante). Estas singularidades han dado lugar a contrapuestas discusiones doctrinales sobre diversos extremos, que no se han aclarado tras las dos únicas Sentencias dictadas hasta el momento en la materia (la STC 240/2006 –caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta- y la 47/2008 –caso de la supresión de la Entidad Metropolitana de l’Horta valenciana-).

Adviértase la dificultad objetiva de la función encomendada al Tribunal, pues, en su sentencia, debe declarar “*si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida*” (art. 75 quinquies.5 LOTC), sin otro canon o parámetro del conflicto que la “*autonomía local constitucionalmente garantizada*”, autonomía que la Constitución se limita simplemente a reconocer y declarar (“*autonomía*

para la gestión de sus respectivos intereses”), sin que exista en la Carta Magna –a diferencia de la posición constitucional de las Comunidades Autónomas y Estado (arts. 148 y 149)- un listado de competencias susceptibles de atribución a los municipios, provincias e islas.

Éste es el escueto parámetro de control con el que el Tribunal Constitucional –o ahora este Consejo Consultivo- debe contrastar la Ley impugnada, a fin de declarar “*si existe o no vulneración*” de la autonomía local. La singularidad de este peculiar proceso constitucional estriba –ha dicho la STC 240/2006, F.J.8-, en que la Ley Orgánica 7/1999 “*no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse... canon o criterio valorativo que habrá de ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE)*”.

La reconstrucción del parámetro de control a partir de la abundante y no siempre clara jurisprudencia constitucional no es tarea sencilla, precisamente por los interrogantes y dudas que suscita la STC 240/2006, en particular, sobre el valor que cabe atribuir a la legislación básica estatal en la materia (Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985), como parámetro de control en este singular proceso constitucional que es el conflicto en defensa de la autonomía local. Sorprenden algunas de las afirmaciones del Tribunal respecto de su anterior jurisprudencia: “*Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso, no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local*”, de manera que dicha Ley no “*constituye siempre canon de validez de la ley estatal o autonómica*” (STC 240/2006, F.J.8).

Para el Tribunal, “*la legislación básica de régimen local no se integra en el ‘bloque de constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales*” (F.J.8), pues la ley básica “*no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta de las demás leyes ordinarias del Estado*”. Sin embargo, respeto de las **leyes autonómicas**, admite que la legislación básica estatal puede ser canon de validez, si bien limitado estrictamente a aquellos aspectos de dicha ley que sean enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representa más que exteriorizaciones o manifestaciones (en los términos adelantados por la STC 159/01, F.J.4), planteamiento que “*difumina*” o “*degrada*” la tradicional función que el Alto Tribunal había reconocido a la Ley reguladora de Bases de régimen local (SSTC 27/87, 213/88, 259/88, 331/93, 109/98, 11/99, e incluso en la 159/01), aunque ello puede y debe referirse tan solo a las posibilidades del proceso que nos ocupa.

B) Doctrina constitucional sobre el contenido mínimo o núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía local que debe respetar el legislador.

La Constitución reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios, Provincias e Islas para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137, 140 y 141 CE). Como dijimos en nuestro Dictamen 34/2009, de 27 de abril, este principio estructural de la organización territorial del Estado no es sino la plasmación organizativa y funcional del principio del autogobierno ciudadano, fundamento del régimen municipal moderno que se implanta tras la Revolución francesa, a finales del siglo XVIII. La administración de los asuntos que genera el hecho de la convivencia en común en los pueblos y ciudades corresponde a los que están sobre lugar. Este mismo es el fundamento de la Administración local en la Constitución de 1978. Municipios, Provincias e Islas, en cuanto Corporaciones públicas, participan, mediante órganos propios designados democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos de su respectiva comunidad vecinal. Participan de la distribución vertical del poder. Son poderes públicos, graduándose esta participación en función de los intereses locales y supralocales que concurren en cada uno de los ámbitos de la actividad pública, pues autonomía no es soberanía, sino un poder limitado en el marco de la ley (STC 4/1981).

“Sobre el concepto y contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos –dice la STC 159/2001, F.J.4– que la autonomía local ‘hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal’ (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, F.J.3 y 32/1981, de 28 de julio, F.J.3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 2 de febrero, F.J.2, 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, o 109/1998, de 21 de mayo, FJ. 2). Esta noción es 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 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’”.

El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía municipal es que, salvo su reconocimiento y declaración, nada establece la Constitución respecto de su **alcance y contenido**. Se limita a reconocer la autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”, pero no determina cuáles son. Su concreción corresponde al legislador, pues la autonomía “es un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, F.J.9).

La **garantía institucional** de la autonomía local opera, pues, como un límite para la libertad configuradora del legislador ordinario, cumple una finalidad protectora de aquellas instituciones que –como la autonomía local- son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional. Se trata de una técnica de interpretación constitucional elaborada por la doctrina alemana para suplir –en el contexto del Derecho constitucional de principios del siglo XX–, la falta de mecanismos de protección de los derechos y libertades fundamentales y para afirmar la supraordenación de la Constitución sobre la ley ordinaria. Esta doctrina –en un contexto bien diferente, aunque con la misma finalidad protectora frente al legislador, dado el laconismo de la Carta Magna sobre la autonomía local- fue asumida por nuestra doctrina y por la STC 32/1981, caso de las Diputaciones provinciales catalanas, frente a un caso evidente de vaciamiento competencial intentado por el legislador catalán.

Como ha señalado la STC 159/2001 (F.J.4) *“la autonomía local consagrada en el art. 137 (con el complemento de los arts. 140 y 141) se traduce en una garantía institucional de los **elementos esenciales** o del **núcleo primario del autogobierno** de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean **reconocibles** en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea **razonable** afirmar que formen parte de ese **núcleo indisponible** podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su **libertad inicial de configuración**, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la **capacidad decisoria** de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*. Doctrina reproducida después en las más recientes SSTC 51/2004, F.J.9; 252/2005, F.J. 4 y en la “40/2006, F.J.8.

Cuarto

La garantía institucional de la autonomía local y la alteración de los términos municipales por Ley del Parlamento de La Rioja.

Como dijimos en nuestro Dictamen 34/2009, de 27 de abril, el Tribunal Constitucional ha deducido de la garantía abstracta de la autonomía municipal **estándares concretos** con los que confronta las concretas previsiones de las leyes, estatales o autonómicas, sometidas a su juicio. Lo ha hecho, además, desde el punto de vista

funcional, esto es, teniendo en cuenta la dimensión sustantiva o competencial, el *ámbito de poder* que cubre a los municipios la *garantía institucional* de su autonomía, que supone el reconocimiento de un “poder decisorio” propio (SSTC 32/1981, F.J.4; 170/1989, F.J.9; 40/1998, F.J.39) y el “derecho a participar” en la gestión de los asuntos de interés municipal, reconociéndoles potestades y competencias en los distintos asuntos públicos de su interés.

Sin embargo, el caso que ahora se somete a nuestro dictamen no tiene por objeto una Ley autonómica o estatal que incida, condicione o limite directamente competencias o ámbitos de poder municipal, sino una Ley del Parlamento de La Rioja que se ciñe a aprobar, poniendo fin al expediente incoado en tal sentido por la Consejería competente a instancias del Ayuntamiento de Uruñuela, una alteración de los términos municipales de este Ayuntamiento y del de Torremontalbo, que pierde parte de su territorio (el amplio paraje conocido como Somalo) a favor del primero.

Dada esta circunstancia, lo primero que hay que centrarse es en la naturaleza de esa Ley riojana 3/2010, que es sobre la que el Ayuntamiento de Torremontalbo pretende formular un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. Pues bien, su análisis conduce, a nuestro juicio, a las siguientes conclusiones:

A) La Ley riojana 3/2010 no constituye siquiera propiamente una *Ley singular*, contenedora de *normas* aplicables tan sólo a parte del territorio o de la población de la Comunidad Autónoma por concurrir en uno u otra una circunstancia excepcional, sino que se trata simplemente de un *acuerdo*, con forma, rango o valor de ley, adoptado por el Parlamento de La Rioja por requerirlo así la LALR, esto es, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja.

Como dice el Tribunal Constitucional en la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, las *leyes singulares* o *de caso único* son "*aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro*", por lo que —concluye— "*se configuran como ejercicio excepcional*" de la potestad legislativa y, por ello, la Constitución sólo permite que sean utilizadas restrictivamente en aquellos supuestos en que sea preciso "*arbitrar una solución adecuada a una situación singular*". Y, partiendo de esta premisa básica, salta a la vista que, todo lo más, pueden considerarse como *leyes singulares* las que, para supuestos concretos y especiales de determinación territorial, requiere el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, pero en absoluto aquellas cuya aprobación requiere la LALR para la alteración ordinaria o común de los términos municipales, pues ésta no es un supuesto de hecho *concreto y singular*, como tampoco *extraordinario* o *excepcional* que justifique la previsión general de su aprobación por ley.

En definitiva, como hemos dicho, la Ley 3/2010, como cualquier otra que se apruebe en La Rioja para alteraciones ordinarias de términos municipales, no es una ley singular o de caso único, sino un *acuerdo* que, por las previsiones de la LALR, tiene forma, rango y valor de ley, lo que es bien distinto. Así lo prueba la exigencia y existencia de un *expediente administrativo previo*, seguido y tramitado a instancia del Ayuntamiento de Uruñuela ante la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, que se tramitó siguiendo las prescripciones procedimentales previstas en la LALR, que no son otras que las exigidas por la estatal LBRL (audiencia de los Ayuntamientos, dictamen del Consejo Consultivo o del Consejo de Estado y comunicación a la Administración del Estado) y que —frente a la conclusión contraria a la que llegó este Consejo Consultivo en su Dictamen 9/2010— culminó con la apreciación de la existencia de los requisitos sustantivos exigidos por la LALR para llevar a cabo la alteración de términos municipales instada, lo que se tradujo en la presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley de contenido meramente aprobatorio para la adopción, con la mayoría absoluta exigida por la LALR [artículo 15.d)], del pertinente acuerdo parlamentario con forma y rango de Ley.

B) Este régimen de aprobación de la alteración de los términos municipales por un acuerdo parlamentario con forma, rango y valor de ley, constituye una particularidad del Derecho riojano que no sigue ningún otro ordenamiento.

En este sentido, debe empezar por observarse la legislación de otras Comunidades Autónomas uniprovinciales con previsiones estatutarias semejantes a las del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Región de Murcia y Principado de Asturias, pues las demás uniprovinciales no atribuyen competencia ejecutiva alguna a sus Parlamentos en relación con la alteración de términos municipales). En el caso de la Región de Murcia, su art. 23.5º atribuye a la Asamblea Regional el ejercicio de las competencias relativas a la supresión, alteración de términos y denominaciones de municipios y la creación de otras entidades territoriales, no obstante lo cual la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local, atribuye la resolución de los procedimientos de alteración de términos municipales y los cambios de nombre y capitalidad al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (arts. 14.4 y 18.1). Y eso mismo sucede en el del Principado de Asturias: también su Estatuto atribuye a la Junta General (Parlamento) el ejercicio de las competencias relativas a la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos (art. 24.5), no obstante lo cual la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, de Demarcación territorial de los Concejos, atribuye la resolución de los procedimientos *ordinarios* de alteración de términos al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (art. 15).

En el resto de Comunidades Autónomas, las funciones ejecutivas relativas a la alteración de términos municipales y cambios de denominación y capitalidad corresponden al Ejecutivo que las aprueba mediante Decreto; y así ha sido históricamente

en nuestra legislación de régimen local, lo que se mantiene en los artículos 9.5 y 11.3 del TRRL, que atribuye la competencia al Gobierno de las Comunidades Autónomas, a ejercer mediante la aprobación del oportuno Decreto. Las excepciones exigiendo su aprobación por Ley que, para casos especiales, contienen algunos Estatutos —el de La Rioja entre ellos— o ciertas Leyes autonómicas (así, por ejemplo, el art. 18 del texto refundido de 2003 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña) sólo valen en cuanto las mismas puedan considerarse *leyes singulares* con los requisitos necesarios para afirmar su constitucionalidad y validez, no si constituyen una simple forma de resolver el correspondiente expediente administrativo que comportan, en general, las alteraciones ordinarias de los términos municipales.

C) Tal particularidad de aprobación por el Parlamento con forma, rango o valor de ley, no se infiere del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a pesar de que éste contiene algunas normas, herederas del diferente contexto interpretativo que resultaba originariamente de su carácter de Comunidad uniprovincial, que, por inercia acrítica, pueden dar lugar a una interpretación, a nuestro juicio, inadmisibles.

Como ya indicamos en nuestro Dictamen 12/2002, de 29 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja, la interpretación sistemática de los artículos 19 y 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su versión vigente (EAR'99) permite extraer alguna consecuencia de interés sobre las competencias del Parlamento en relación con las alteraciones de términos municipales y valorar las discutibles soluciones seguidas por la LALR que, como acabamos de indicar, constituyen un Derecho singular sin parangón en el Derecho comparado autonómico. La primera y principal, que la *aprobación* de la ordenación de las *comarcas*, entendida como reconocimiento, delimitación territorial y ordenación jurídica de las mismas «se regulará por *Ley*». Esta es una conclusión absolutamente clara difícilmente rebatible. Distinta es la cuestión de la *autorización* de las transferencias de competencias a las Entidades locales, pues, en ese caso, el art. 33.2 del Estatuto establece una reserva de ley y esa es una garantía general derivada del art. 25.3 LBRL, legislación básica en la materia.

Sin embargo, al no establecerse en el art. 27 EAR'99 mención alguna a la «*alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad*», se ofrece una pauta segura para la interpretación de las funciones que corresponden al Parlamento en relación con esas materias. Esta pauta confirma el criterio de que la remisión a la *Ley* se refiere sólo a la ordenación de las *comarcas* y, en segundo lugar, que la intervención del Parlamento (mediante la aprobación) solo será necesaria en la medida en que la alteración de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas, como consecuencia de la remisión que hace al art. 27 el art. 19.g) del EAR'99, esto es, las alteraciones y cambios que podemos considerar *especiales*. Cuando se trate de alteraciones y cambios *ordinarios*, como es el caso que nos ocupa, no

es estatutariamente necesaria la intervención del Parlamento, correspondiendo la competencia para resolver al Consejo de Gobierno de La Rioja, al igual que ocurre en el resto de Comunidades Autónomas, criterio que, por lo demás, ha sido tradicional en nuestra legislación histórica de régimen local, atendida la naturaleza estrictamente ejecutiva de tales competencias. Frente a esta interpretación sistemática no puede alegarse el precedente de la anterior Ley 3/1993, de 22 de septiembre, que exigía reserva de ley para las alteraciones de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, pues, esa opción de política legislativa era igualmente discutible con su entonces marco estatutario, ya que, aunque podía propiciarla —y de hecho la propició— el tenor del originario art. 17.1.f) EAR'82, la misma venía impedida por su artículo 9.Uno (EAR'82), a interpretar de conformidad con el 149.1.2.^a CE y, desde 1985, con el 13 LBRL.

D) Es más, a juicio de este Consejo Consultivo, la solución consistente en que la aprobación de las alteraciones de términos municipales tiene naturaleza administrativa, y no puede consistir en el ejercicio por el Parlamento de su potestad legislativa, viene impuesta por la LBRL y debe, por tanto, ser respetada por la legislación autonómica, acaso cabe decir que con mayor motivo si, como sucede en nuestro caso, no constituye obstáculo alguno para ello el tenor del pertinente Estatuto de Autonomía.

En efecto, tras su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de noviembre, el artículo 13.1 LBRL dice expresamente que las aprobaciones de alteraciones a los términos municipales *“requerirán, en todo caso, audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere”*, y que *“simultáneamente a la petición de este dictamen, se dará conocimiento a la Administración General del Estado”*.

Pues bien, a nuestro juicio, estos requisitos imperativos que debe reunir el correspondiente procedimiento o expediente denotan el carácter *administrativo* de éste. El ejercicio de la potestad legislativa, sin perjuicio de su sometimiento a los principios de competencia y jerarquía normativa, con la consiguiente posibilidad de impugnación ante el Tribunal Constitucional, no puede tener tales límites procedimentales imperativos que afecten a la eficacia y validez, en caso de omisión de los mismos, de la Ley que sea su resultado; y esta es la razón última por la que la generalidad de las leyes autonómicas, y aun el TR de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, resuelven, salvo en el caso anómalo de La Rioja, que la competencia para aprobar la alteración municipal corresponde al Consejo de Gobierno, no al Parlamento, y menos con forma, rango y valor de Ley. Obsérvese, además, en este sentido, que el Consejo de Estado es un órgano asesor del Gobierno de la Nación y, supletoriamente, de los Gobiernos autonómicos, no de las Cortes Generales ni de los Parlamentos o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; y, sobre todo, que ello resulta con toda claridad del artículo 13.1 LBRL cuando exige dictamen *“del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere”*, lo que resulta

claramente expresivo de que, para la propia Ley de Bases de Régimen Local, son dichos *Consejos de Gobierno*, y no los Parlamentos autonómicos, los competentes para resolver los expedientes de alteración de términos municipales, lo que, por eso, explicita así el TRRL (artículos 9.5 y 11.3), en esto corolario de esa norma básica y no mero precepto de carácter supletorio.

E) En conclusión, pues, a juicio de este Consejo Consultivo, hay razones sólidas para estimar dudosa la constitucionalidad —atendido, como es preceptivo, el tenor de la normativa local básica, que conduce a la interpretación ya efectuada del Estatuto de Autonomía de La Rioja— de los preceptos de la LRLR que atribuyen al Parlamento de La Rioja la potestad de aprobar, con forma, rango y valor de ley, las alteraciones de términos municipales de carácter ordinario, y, por tanto, de la propia Ley 3/2010, por la que se aprobó la alteración que afecta a Uruñuela y Torremontalbo.

Aún más, en nuestro criterio, una y otra Ley vulneran la garantía institucional de la autonomía local. Es cierto, como ya hemos apuntado, que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre ello se ha centrado en la atribución o el recorte *legal* de poderes, funciones o competencias con anterioridad reconocidas por la ley y ejercidas por las Entidades locales, pero ello es consecuencia de las cuestiones de fondo que se le han planteado, entre las que no se encuentra —hasta hoy— lo relativo a la determinación para cada municipio del *ámbito*, inevitablemente territorial y personal —como dice el art. 11.2 LBRL, *territorio, población y organización* son los *elementos* básicos del municipio—, sobre el que recaen tales poderes, funciones y competencias. En definitiva, pues, el *territorio o término municipal* constituye un presupuesto, premisa o requisito sin el cual —como ocurre con el territorio y la población de un Estado respecto a la *soberanía*— no puede siquiera existir la *autonomía local*; y, esto sentado, la extensión y el alcance de cada término municipal afecta directamente al ejercicio de todos los poderes que integran esa autonomía, esto es, incide inevitablemente en la concreción de ésta. Por tanto, y en conclusión, el procedimiento legalmente establecido y seguido en cada caso para concretar o modificar la extensión y el alcance de cada término municipal, en cuanto su resultado es modificar el ámbito de poder en que consiste la autonomía local, pone en cuestión ésta y, por ende, exige de modo inequívoco que respete los artículos 137 y 140 de la Constitución, esto es, la *garantía institucional* de dicha autonomía.

A partir de ahí, la inexistencia de un *parámetro de control* de tal garantía institucional y, en definitiva, de la autonomía local, a que se refiere la STC 240/2006 (F.J.8), resulta inequívocamente matizada en este caso por el tenor del artículo 13.1 LBRL, del que resultan las conclusiones que ya hemos enunciado, pues, como esa misma Sentencia señalara, el tenor de la Ley de Bases de Régimen Local es aplicable, de entrada y en cuanto sus preceptos enlacen directamente con los arts. 137 y 140 CE, como ocurre en este caso, para juzgar el respeto por las **leyes autonómicas** de la autonomía local.

Pero es más, incluso independientemente de ello, estimamos que la garantía institucional de la autonomía local comprende y debe comprender, tal y como en esto correctamente resulta de la LALR, la existencia de concretos requisitos sustantivos para que pueda acordarse la alteración de los términos municipales, que no puede ser arbitraria ni meramente discrecional, sino que tiene siempre como presupuesto para su eficacia y validez una base *reglada*. Por ello, un sistema como el seguido en el caso que nos ocupa —en el que la apreciación de la concurrencia de tales requisitos corresponde decidirla a la Administración autonómica, pero culmina con la remisión al Parlamento de un Proyecto para que adopte el acuerdo final por un acto con forma, rango y valor de ley— vulnera tal autonomía, que no queda cubierta por la simple audiencia a las Entidades locales en el procedimiento administrativo previo, sino que debe permitir, en todo caso, que —aparte otros posibles legitimados— las mismas puedan instar el control por los Tribunales de la efectiva concurrencia de los indicados requisitos sustantivos, esto es, de la *legalidad de la actuación administrativa* (art. 106.1 CE), control, en este caso, impedido radicalmente por la forma y rango de ley del acuerdo definitivo.

En efecto, a nuestro juicio, la garantía institucional de la autonomía local comprende necesariamente que las alteraciones de los términos municipales, salvo que sean *especiales* por poner en juego intereses más amplios —que es lo que ocurre, según el Estatuto de Autonomía de La Rioja, cuando afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas—, al ser *regladas*, pueden y deben ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que permite su impugnación por las Entidades locales afectadas e incluye inevitablemente la hipótesis en el tenor del art. 19.1.e) LJCA cuando concede legitimación a “*las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas*”. Esto comporta la necesaria naturaleza administrativa, y no con forma, rango y valor de ley, del acuerdo a impugnar, lo que permite que quien lo impugne sea la Administración del Estado al amparo de la legitimación que le confiere el art. 19.1.c) LJCA, que, sin duda, es uno de los fines por los que el art. 13.1 LBRL exige que se comunique a aquélla dicho acuerdo.

Lo que, en nuestro criterio, no es constitucionalmente admisible es lo que, en este plano, resulta del sistema previsto en la LALR. En él, en efecto, si lo que ocurre es que la propia Administración autonómica estima que no concurren los requisitos sustantivos legalmente exigidos, el expediente de alteración de términos municipales culmina con una resolución administrativa que, quienes lo instaron y estiman su concurrencia, pueden recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa; pero si, por el contrario, dicha resolución administrativa es positiva y culmina con su elevación al Parlamento como Proyecto de ley, el Ayuntamiento que entiende que no concurren los requisitos sustantivos legalmente exigidos, establecidos, sin duda, en garantía de su autonomía local, ni puede

recurrir tal acuerdo ni, por supuesto, la ulterior aprobación del mismo, con forma, rango y valor de Ley, por el órgano legislativo.

Para probar la primera de estas afirmaciones, basta con recordar cómo, negada por la Administración autonómica riojana la pretendida segregación de Rincón de Olivedo de Cervera del Río Alhama, tal resolución denegatoria pudo ser recurrida por los interesados ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que empezó por declarar su nulidad, derivada de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, en Sentencia de 10 de mayo de 2002, lo que se subsanó con el dictado de nuestro Dictamen 52/2002, culminando también el expediente el Consejo de Gobierno con resolución administrativa denegatoria de 16 de agosto de 2004, que igualmente pudo ser recurrida ante la jurisdicción Contencioso-administrativa, dando lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de 25 de mayo de 2005 y luego, en casación, a la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2008. En cambio, si el Acuerdo del Consejo de Gobierno hubiera acogido la pretensión de segregación y ésta hubiera sido aprobada con forma de Ley por el Parlamento de La Rioja, el Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama, disconforme con sus términos y afectado en su autonomía local, no hubiera podido hacer valer ante la jurisdicción contenciosa ni siquiera un eventual incumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para poder alterar del modo pretendido la extensión de su término municipal.

Quinto

Requisitos sustantivos y procesales para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local.

Teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas en el Fundamento Jurídico anterior, debemos pronunciarnos sobre si el conflicto en defensa de la autonomía local, del que pretende servirse el Ayuntamiento de Torremontalbo, es cauce adecuado y factible para dejar sin efecto la indicada Ley 3/2010.

En efecto, desde la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada en 1999, las Corporaciones locales pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional contra *“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”* (art. 75 bis.1 LOTC). El acceso directo a la jurisdicción constitucional está condicionado al cumplimiento de los siguientes requisitos:

A) En primer lugar, y como queda señalado, la norma o disposición lesiva de la autonomía local debe tener **“rango de ley”**, lo que obviamente concurre en el caso de la que se pretende impugnar Ley 3/2010.

B) En segundo lugar, la norma con rango de ley debe incurrir en una **lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”**, único motivo que justifica el planteamiento del conflicto, sin que puedan alegarse otros motivos fundados en infracción de preceptos constitucionales que no guarden relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales (art. 75 bis.1 LOTC, como ha recordado la STC 240/2006, F.J.3).

Ya hemos explicado en el Fundamento Jurídico anterior, al que nos remitimos, las razones por las que estimamos que la Ley 3/2010 lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A este respecto es preciso resaltar, además, que el conflicto en defensa de dicha autonomía local, a plantear ante el Tribunal Constitucional, es el único mecanismo jurídico de que puede disponer el Ayuntamiento para conseguir que una Sentencia declare “*si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada*” y a la vez resuelva “*lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local*” (art. 75 quinquies.5 LOTC), lo que aquí supone, si prospera el conflicto, dejar sin efecto la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, que constituye el contenido de la Ley riojana 3/2010.

En efecto, como hemos explicado, la indicada vulneración de la autonomía local resulta, a nuestro juicio, de la circunstancia de haberse puesto fin al procedimiento administrativo —en el que deben ser acreditada la concurrencia de los requisitos sustantivos, concretados y exigidos por la LALR, que hacen posible la alteración del término municipal— mediante un acuerdo adoptado por el Parlamento de La Rioja con un acto con forma, rango y valor de ley, que no es otro que la Ley 3/2010. Ello remite inevitablemente la cuestión al Tribunal Constitucional, pero sólo a través del conflicto en defensa de la autonomía local resulta posible que se dicte un pronunciamiento sobre la vulneración por dicha Ley de la autonomía local y se revoque su objeto, disposición singular o contenido, porque la acordada alteración del término municipal a través un acto o acuerdo con forma, rango y valor de ley no puede, en ningún caso, ser objeto de recurso contencioso-administrativo, lo que cierra el paso al eventual planteamiento, por esta vía indirecta y por un órgano jurisdiccional, de una cuestión de inconstitucionalidad sobre dicha Ley 3/2010.

Y, en este marco, debemos, por último, poner de manifiesto cómo, a nuestro juicio, ni en el conflicto en defensa de la autonomía local ni en otro que, en hipótesis, pudiera determinar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la eficacia y validez de la Ley 3/2010, puede el mismo enjuiciar si en este caso se cumplían —como estimó el Consejo de Gobierno de La Rioja al acordar su remisión al Parlamento— o no se cumplían —como estimó este Consejo Consultivo en su Dictamen 9/2010— los requisitos

sustantivos que exige la LALR para que pueda aprobarse una alteración de términos municipales como la que fue objeto de aquélla.

Sin duda, la garantía de la autonomía local exige que existan en este ámbito requisitos sustantivos, y, por eso, lo contemplan todas las disposiciones legales autonómicas y estatales que se ocupan con carácter general de tal supuesto de hecho (incluida la LALR riojana); pero la función del Tribunal Constitucional no es controlar la *legalidad* de los acuerdos de alteración de términos municipales, esto es, el cumplimiento de tales requisitos *legales* sustantivos, sino que se limita al estricto control de la *constitucionalidad* de las leyes que inciden en la autonomía local, que se lleva a cabo valorando si éstas infringen o no su *garantía institucional* (en los términos en que se pronuncian las ya citadas SSTC 40/2006, 253/2005, 51/2004 o 159/2001) y, tratándose de una ley autonómica, además, apreciando si vulnera la estatal LBRL en cuanto enlace directamente con los preceptos constitucionales que consagran tal autonomía (STC 240/2006), lo que no incluye, en ningún caso, exámenes de *legalidad ordinaria*.

C) En tercer lugar, la regla general es que la **legitimación ordinaria** para la formulación del conflicto en defensa de la autonomía local no es individual, sino **colectiva** (una suerte de *litisconsortio* activo necesario, aunque no derivado de la titularidad común del derecho ejercido por los litigantes –pues el derecho de autonomía lo es de cada entidad-, sino de la restricción, por razones de oportunidad política, de la legitimación individual), puesto que el conflicto deben plantearlo conjuntamente 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*” (art. 75 ter.1,b LOTC).

Sin embargo, como excepción a la regla general de la legitimación colectiva, puede plantear el conflicto **el municipio que sea destinatario único de la ley** (art. 75 ter.1,a LOTC). Es cierto que, con una interpretación meramente formalista, podría entenderse que tal no es el caso de la Ley 3/2010, pues el acuerdo que contiene la misma comporta una reducción del término municipal de Torremontalbo que va acompañada de una consiguiente ampliación, en la misma superficie reducida a aquél, del término municipal de Uruñuela, por lo que ambos serían destinatarios de la indicada Ley. Sin embargo, como quiera que el expediente administrativo se inició a instancia precisamente del Ayuntamiento de Uruñuela, y terminó precisamente acogiendo su pretensión, no cabe sino concluir que la decisión o disposición con forma, rango y valor de ley, esto es, la Ley 3/2010, únicamente se impone al Ayuntamiento de Torremontalbo, por lo que éste puede y debe ser tenido como *destinatario único* de la misma a los efectos de la legitimación para formular el conflicto en defensa de la autonomía local en una interpretación del art. 75 ter.1,a LOTC que, sin vulnerar su espíritu y finalidad, resulte conforme con la finalidad de dicho proceso y con los principios constitucionales. De hecho, a nuestro juicio, solo esta interpretación puede considerarse conforme con la doctrina del propio Tribunal

Constitucional sobre la legitimación en general, que excluye —ha dicho reiteradamente— el recurso a *formalismos enervantes* para no entrar en el fondo.

D) Finalmente, debemos recordar que la iniciación del trámite del conflicto requiere, como se ha hecho en este caso: i) **acuerdo del órgano plenario** de las Corporaciones Locales (en este caso, la de Torremontalbo), con el voto favorable de la **mayoría absoluta** del número legal de miembros de las mismas (art. 75 *ter.2* LOTC); ii) solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo, dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley, en este caso la Ley 3/2010, que se entiende lesiona la autonomía local (art. 75 *quater.1* LOTC); y iii) por último, el planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional, que debe hacerse “*dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma*”, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos más arriba y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.

En definitiva, por más que el caso sea realmente singular respecto a las hipótesis en que el Tribunal Constitucional —y hasta la doctrina— se han enfrentado al conflicto en defensa de la autonomía local que introdujo en la LOTC la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, cumpliéndose, como entendemos se cumplen en este caso, sus requisitos sustantivos, y cumpliéndose, también correctamente, los procesales, entendemos que debiera admitirse la formulación de dicho proceso por el Ayuntamiento de Torremontalbo, que podría pedir que la Sentencia que lo resuelva declare que la Ley 3/2010 vulnera “*la autonomía local constitucionalmente garantizada*” y que resuelva lo procedente “*sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local*”, que aquí sería que se deje sin efecto la alteración de los términos municipales de Uruñuela y Torremontalbo acordada a través de ella (apartado 5 del art. 75 *quinquies* LOTC).

A partir de ahí, debe valorarse y tenerse en cuenta por el Ayuntamiento que tal ineficacia no impediría que la cuestión se replanteara en el futuro para ser resuelta por Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja que, eso sí, sería impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pudiendo prosperar el recurso contencioso interpuesto si se prueba la no concurrencia de los requisitos sustantivos exigidos para ello por la LALR.

Por lo demás, entendemos que no sería aplicable lo dispuesto en el apartado 6 del art. 75 *quinquies* LOTC de que “*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*”, porque lo razonable es entender que la Ley 3/2010, pese a su forma y supuesto rango y valor de ley, no es sino un *acuerdo* del Parlamento de La Rioja que pone fin a un peculiar procedimiento administrativo, por lo que su ineficacia

o inconstitucionalidad resulta directamente de la declaración de que esa *forma*, que la hace jurisdiccionalmente irrecurrible, vulnera la autonomía local.

Siendo ello así, entendemos que la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere la LOTC no es necesariamente aplicable a la Ley 3/2010, aunque sí que podría serlo, si por el Tribunal se adopta una interpretación flexible y acorde con la supremacía constitucional de aquélla —lo que resulta facilitado por su evidente analogía con lo previsto en el artículo 67 LOTC—, para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, que son *habilitantes de dicho acuerdo* en cuanto determinan que sea el Parlamento Riojano, mediante un acto con forma, rango y valor de ley, aprobado además por mayoría absoluta, el que apruebe las alteraciones ordinarias de los términos municipales, poniendo fin al expediente o procedimiento administrativo a seguir ante la Administración de la Comunidad Autónoma; todo ello sin perjuicio de que el Tribunal pueda considerar innecesario el planteamiento de tal cuestión, declarando que las indicadas normas de la LALR únicamente son referibles a los supuestos que enuncia el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, siendo competencia la adopción del acuerdo final, en todos los demás y con aplicación de los requisitos sustantivos exigidos en cada caso, del Consejo de Gobierno *ex art.* 19 LALR.

CONCLUSIÓN

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, por tratarse de un *acuerdo* adoptado con forma, rango y valor de ley que pone fin a un procedimiento administrativo, puede considerarse lesiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Segunda

Aunque no deba sino reconocerse que el caso es realmente singular respecto a las hipótesis en que el Tribunal Constitucional se ha enfrentado al conflicto en defensa de la autonomía local que introdujo en la LOTC la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, estimamos que se cumplen en este caso sus requisitos sustantivos, por lo que, si se cumplen también correctamente los procesales, entendemos que debe considerarse jurídicamente factible la formulación de dicho proceso por el Ayuntamiento de Torremontalbo para que se declare la indicada vulneración de la autonomía local por la citada Ley 3/2010.

Tercera

La pretensión a ejercitar por el Ayuntamiento de Torremontalbo en el conflicto en defensa de la autonomía local, además de que declare el Tribunal Constitucional que la Ley 3/2010 vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, puede comprender que el mismo resuelva lo procedente “*sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local*”, esto es, que se deje sin efecto la alteración de los términos municipales de Uruñuela y Torremontalbo acordada a través de ella; aunque no corresponde al Tribunal Constitucional, a nuestro juicio, determinar si concurren o no los requisitos sustantivos que exige la LALR para que pueda aprobarse tal alteración, lo que podría ser realizado en el futuro por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, recurrible, si se estima que no concurren tales requisitos, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero