

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8765 *Pleno. Sentencia 132/2014, de 22 de julio de 2014. Conflicto en defensa de la autonomía local 5738-2010. Planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo, en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. Autonomía local: constitucionalidad de la ley autonómica que modifica la extensión de los términos municipales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738-2010, promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo, representado por el Procurador de los Tribunales doña Marta Franch Martínez y asistido por la Abogada doña Armantina Santiago Aizpuru, en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Consejo de Gobierno de La Rioja, así como el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 15 de julio de 2010 doña Marta Franch Martínez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Ayuntamiento de Torremontalbo, planteó conflicto en defensa de la autonomía local en relación con 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. La Ley fue publicada en el «Boletín Oficial de La Rioja» de 15 de marzo de 2010 y entró en vigor ese mismo día.

2. Como antecedentes a la aprobación de la citada Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, debemos señalar que el procedimiento se inició con acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Uruñuela, de 16 de marzo de 2007, relativo a la iniciación por mutuo acuerdo de la segregación del lugar conocido como «Somalo», con 3.416.456 metros cuadrados de extensión, perteneciente al término municipal de Torremontalbo. El acuerdo fue comunicado a la asamblea vecinal de Torremontalbo, que lo rechazó por acuerdo de 2 de agosto de 2007. Con base en dicho acuerdo el Alcalde de Uruñuela solicitó el 20 de noviembre de 2007 al Consejero competente en materia de Administración local el inicio del procedimiento de segregación de Somalo de Torremontalbo para su agregación a Uruñuela. El expediente de segregación se inició por resolución de 26 de junio de 2008 y fue publicado en el «Boletín Oficial de La Rioja» con el fin de cumplir el

preceptivo trámite de información pública. Ambos Ayuntamientos presentaron alegaciones al proyecto de segregación, oponiéndose Torremontalbo y, mostrándose a favor del mismo, Uruñuela. Por resolución de 5 de octubre de 2009 del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local se inicia el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de ambos municipios solicitando, entre otros, el dictamen sobre el anteproyecto de ley al Consejo Consultivo de La Rioja. El dictamen núm. 09-2010, de 10 de febrero, del Consejo Consultivo de La Rioja, concluye señalando que no concurren los requisitos de legitimación ni sustantivos exigidos por los arts. 13 a 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, para que se apruebe la segregación parcial del término municipal de Torremontalbo y se agregue al de Uruñuela. Además, el citado dictamen señaló que la Administración no había motivado suficientemente las circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que aconsejaban la segregación pretendida. No obstante, el anteproyecto se convirtió en la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, cuyo artículo único aprueba las alteraciones de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela mediante la segregación del primero de los 3.416.456 metros cuadrados que corresponden al paraje conocido como «Somalo», que a partir de ese momento se agregan al término municipal de Uruñuela. El segundo párrafo del artículo único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, dispone: «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.» A continuación el pleno del Ayuntamiento de Torremontalbo, por acuerdo de 24 de marzo de 2010, decidió iniciar los trámites para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante este Tribunal. A tal efecto solicitó, a través de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, la emisión del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja. El dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja es favorable a la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local de Torremontalbo y concluye que la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, es en realidad un acuerdo adoptado con forma, rango y valor de ley, que pone fin a un procedimiento administrativo contrario a Derecho y que, por ello, resulta lesiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

3. De acuerdo con lo alegado por la representación procesal del promotor del conflicto el mismo se formaliza por entender que la segregación del lugar conocido como Somalo impuesta a Torremontalbo por la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, es contraria al principio constitucional de autonomía local. La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, dedica su título II a «El municipio», incluyendo la regulación de la segregación de parte del término municipal para su agregación a otro limítrofe. Esta Ley establece unos requisitos procesales y sustantivos para la válida segregación municipal que la representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo considera infringidos por la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, impugnada en este conflicto constitucional.

El régimen de creación o supresión de municipios, así como la alteración de sus términos municipales, que contempla el art. 13 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) se remite a la regulación que establezca cada Comunidad Autónoma. No obstante, el art. 13.1 LBRL establece un límite negativo a la alteración de los términos municipales, que no supongan modificación de los límites provinciales, y unos requisitos mínimos como la audiencia a los municipios interesados, el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y, simultáneamente a la petición del dictamen, la comunicación a la Administración del Estado.

La Comunidad Autónoma de La Rioja asumió en su Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva de alteración de los términos municipales (art. 8.1, 3 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero). En desarrollo de la Ley reguladora de las bases de régimen local y de la competencia

asumida en su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja. El art. 8.2 dispone que cualquier alteración de los términos municipales deba tener como fundamento las siguientes finalidades:

- a) Disponer de una base territorial que mejore la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de los servicios públicos esenciales y obligatorios.
- b) Favorecer el autogobierno y la participación, en relación con la población y sus condiciones de asentamiento sobre el territorio.
- c) Adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población, de forma que permitan la representación de una colectividad con conciencia de tal y con unos específicos valores históricos y tradicionales.»

De acuerdo con lo alegado por el representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo la segregación acordada por la Ley impugnada no cumple las finalidades descritas en la Ley de Administración local de La Rioja, lo que se aduce como primer motivo que fundamenta el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local. No se cumple la finalidad del apartado a) del art. 8.2 porque, según aduce la recurrente, tanto el municipio de Torremontalbo como el de Uruñuela disponían, antes de acordarse la segregación, de base territorial suficiente para la gestión de los servicios municipales en sus respectivos núcleos de población y, además, en Torremontalbo la segregación no mejora sino que, al contrario, empeora su capacidad económica para la prestación de los servicios públicos. Asimismo, de acuerdo con lo alegado por la recurrente, la segregación no supone un favorecimiento del autogobierno y la participación en relación con la población de Somalo, supuesto previsto en la letra b) del art. 8.2 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, porque en el lugar de Somalo no existe ningún núcleo de población, ni ningún vecino empadronado, con lo que difícilmente se puede justificar la segregación para mejorar el autogobierno y la participación vecinal. Por el mismo motivo de inexistencia de núcleo de población en Somalo tampoco se cumple, según la recurrente, la finalidad prevista en el apartado c) del art. 8.2 de la citada Ley de Administración local de La Rioja («adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población ...»). En consecuencia, la aprobación de una ley para la segregación de parte del territorio de Torremontalbo sin cumplir las finalidades previstas en una ley general como es la Ley de Administración local de La Rioja vulnera, según lo alegado por la recurrente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos ex art. 9.3 CE.

Pero además, como segundo motivo que fundamenta el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local de Torremontalbo, aduce la recurrente el incumplimiento de los requisitos sustantivos exigidos por el art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, para acordar la segregación de parte de su territorio. Bajo la rúbrica «segregación parcial» el citado precepto establece:

«Podrá realizarse la segregación de parte de un término municipal para su agregación a otro limítrofe cuando concurren conjuntamente las siguientes causas:

- a) Que, como consecuencia del desarrollo urbano, rural o industrial, un núcleo de población integrante de un municipio consolide relaciones de convivencia y de dependencia funcional de otro limítrofe, siempre que la porción a segregar no incluya el núcleo de mayor población y ostente la capitalidad.
- b) Que existan circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que así lo aconsejen.»

Según la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo, a pesar de que el art. 13 de la citada Ley de Administración local de La Rioja exige que los requisitos se den conjuntamente, lo que no ocurre en el caso de autos puesto que Somalo no constituye, como vimos, un núcleo de población, la Administración autonómica recurrió a la ficción de

la existencia de una laguna legal en la norma autonómica que permitía aplicar, como derecho supletorio, el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (arts. 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), preceptos reproducidos en el reglamento de población y demarcación territorial de entidades locales (arts. 5 y 7 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio), en los que se exige únicamente una de las dos causas pero no la dos conjuntamente. Una tesis que, aduce la recurrente, fue rechazada explícitamente por el dictamen núm. 09-2010, de 10 de febrero, del Consejo Consultivo de La Rioja sobre el anteproyecto de la Ley 3/2010, de 10 de marzo.

En conclusión, para la recurrente la infracción de los preceptos de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, que fija los requisitos tanto sustantivo como procesales a los que debería haberse sujetado el procedimiento tramitado para la segregación de más del 40 por 100 del término municipal de Torremontalbo por la Ley 3/2010, de 10 de marzo, es contraria a Derecho. La infracción del régimen legal de las segregaciones de los términos municipales constituye, de acuerdo con lo alegado por la representación legal del Ayuntamiento de Torremontalbo, a su vez, una violación de la autonomía local del citado Ayuntamiento, en cuanto que ha sido privado ilegítimamente de su territorio que es un elemento esencial por ser el ámbito en el que se ejercen las competencias municipales.

Junto con la demanda presentada por la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo se adjuntan, entre otros, la resolución de 14 de junio de 2010 del Defensor del Pueblo producida con motivo de la solicitud por el Ayuntamiento de Torremontalbo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela. En la citada resolución el Defensor del Pueblo señala no sólo la infracción de la Ley de la Administración local de La Rioja en sus arts. 8 y 13, producida por la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada en este conflicto en defensa de la autonomía local, sino además que no se ha respetado un límite negativo que recoge el art. 9.3 de la Ley de Administración local de La Rioja, según el cual «en ningún caso podrá procederse a la alteración de los términos municipales si no se garantiza que, después de la alteración, el municipio o municipios afectados dispondrán de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos por la legislación». Al respecto señala el dictamen del Defensor del Pueblo que no consta en expediente administrativo de segregación examinado estudio económico alguno que acredite la suficiencia económica del Ayuntamiento de Torremontalbo para seguir prestando los servicios de su competencia, tal como lo venía haciendo hasta la aprobación de la controvertida Ley que segrega el territorio de Somalo, donde las actividades realizadas constituían una de las fuentes principales de su financiación.

La citada resolución del Defensor del Pueblo concluye lo siguiente: «En consecuencia, siendo contrario a la ley el procedimiento seguido para la segregación parcial de Somalo, ese mismo vicio se extendería a la Ley 3/2010 que aprobó la segregación por desconocer la garantía constitucional de la autonomía local al privar ilegítimamente al Ayuntamiento de Torremontalbo de una parte muy sustancial de su término municipal. ... En efecto, los vicios cometidos en el expediente de segregación suponen, en primer lugar, que la Ley 3/2010 en la que se plasma dicha segregación infrinja el art. 9.3 de la Constitución Española que establece el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en la medida en que lo dispuesto por dicha ley, al haberlo sido con inobservancia de las finalidades que fundamentan y de los requisitos que condicionan los expedientes de segregación parcial, ha ocasionado un trato discriminatorio en perjuicio de una de las partes intervinientes en el citado expediente, el Ayuntamiento de Torremontalbo, al que por obra y efecto de dicho acuerdo se le ha privado de una parte de su término municipal, parte, además, muy importante, en cuanto representa el 40,79 por 100 de su territorio.»

La recurrente aporta el dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja emitido al amparo del art. 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) en relación con la posible lesión de la autonomía local en la que ha podido incurrir la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se

aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. De acuerdo con el citado dictamen resultan contrarias a la autonomía local constitucionalmente garantizada tanto la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja como la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales combatida en el presente proceso constitucional. Esta última resulta contraria a la autonomía local no sólo porque infringe los requisitos sustantivos y procesales exigidos por la citada Ley de Administración local de La Rioja, sino, además, porque de acuerdo con lo que establece el art. 9.4 de la Ley de Administración local de La Rioja, la alteración del término municipal de Torremontalbo fue aprobada por Ley autonómica, lo que privó al municipio de la posibilidad de defender ante la jurisdicción contencioso-administrativa su territorio ante un procedimiento administrativo ilegal y contrario a lo dispuesto en la Ley de Administración local de La Rioja. De acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja la garantía institucional de la autonomía local comprende que las alteraciones de los términos municipales, salvo que sean especiales por poner en juego intereses más amplios, al ser regladas deben ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que concuerda con los arts. 19.1 a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y 13.1 LBRL.

Junto con el escrito de interposición del conflicto en defensa de la autonomía local la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo aporta en apoyo de su fundamentación dictamen de don Eduardo García de Enterría. En el citado dictamen se dice, en resumen, que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, infringe los requisitos sustantivos y procedimentales establecidos en la Ley de la Administración local de La Rioja para la segregación parcial del territorio municipal, por lo que resulta lesiva para la autonomía local constitucionalmente garantizada de Torremontalbo al afectar al término municipal que constituye «el núcleo primario del autogobierno».

Por último, además de apoyar la fundamentación del conflicto planteado por los dictámenes que adjunta al escrito de interposición del conflicto en defensa de la autonomía local, la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo dedica la última parte de su escrito a fundamentar la legitimación de su representada para el planteamiento del conflicto por ser destinataria única aunque dual de la Ley impugnada, es decir, aunque no es formalmente destinataria única sí lo es materialmente, ya que el expediente administrativo de segregación se inició a instancia del Ayuntamiento de Uruñuela, beneficiario de la misma, y terminó acogiendo su pretensión, por lo que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, tiene como destinatario único al Ayuntamiento de Torremontalbo, perjudicado por la segregación de su término municipal, a efectos de la legitimación exigida por el art. 75 ter.1 LOTC.

4. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal de 21 de julio de 2010 se acordó requerir a la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo para que en el plazo de diez días acreditase que el acuerdo adoptado el 24 de marzo de 2010 para promover el conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, había sido aprobado o no con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la asamblea vecinal de Torremontalbo, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 75 quater.2 LOTC.

5. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 29 de julio de 2010 la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo adjuntó, de conformidad con el requerimiento previo efectuado por la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal, certificación acreditativa de que el acuerdo alcanzado el 24 de abril de 2010 lo fue por unanimidad de los miembros presentes en la asamblea vecinal, siete de los doce miembros legales.

6. Por providencia del Pleno del Tribunal de 27 de septiembre de 2010, a propuesta de la Sección Cuarta, se acordó incorporar a los autos el escrito y documento presentados el 29 de julio de 2010 por la representante legal de la demandante y admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo. Además se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Segunda el conocimiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y Senado, así como al Gobierno y Parlamento de La Rioja y al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Por último, se acordó desglosar el poder que se acompaña al escrito de interposición para su devolución a la Procuradora, previo testimonio del mismo para su unión a las actuaciones y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de La Rioja».

7. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 14 de octubre de 2010 el Presidente del Senado remitió acuerdo de la Mesa de la Cámara para que se la tuviera por personada y ofreció su colaboración en el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

8. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 15 de octubre de 2010 se da por personado al Congreso de los Diputados que ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC en el presente proceso constitucional.

9. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal en esa misma fecha, el Abogado del Estado se personó en el conflicto en nombre del Gobierno y manifestó su intención de no formular alegaciones, si bien ruega que se le notifique en su día la sentencia que ponga fin a este proceso.

10. Por escrito presentado el 4 de noviembre de 2010 se personó en el conflicto en defensa de la autonomía local el Parlamento de La Rioja y formuló una alegación de carácter procesal y tres más por motivos sustantivos. Termina el escrito suplicando la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo por falta de legitimación y, subsidiariamente, que la Sentencia declare que la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, no vulnera la autonomía local de Torremontalbo. En primer lugar, como alegación de carácter procesal se aduce la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, puesto que no se cumplen los requisitos de legitimación que exige el art. 75 ter.1 LOTC. Se alega que no estamos en el supuesto previsto en el apartado a) del citado art. 75 ter.1 porque Torremontalbo no es destinatario único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, sino que también lo es Uruñuela, municipio al que se agregan los 3.146.456 metros cuadrados de Somalo, y además destinatarios son también Hormilleja y Nájera, porque 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 (ex artículo único, segundo párrafo, de la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo).

De acuerdo con lo alegado por el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja en la representación que ostenta, destinatarios de la controvertida Ley serían también los municipios de Hormilleja y Nájera porque por imposición de la Ley ven modificada la descripción de sus linderos, pasando de lindar con el término de Torremontalbo a lindar con el término de Uruñuela. En consecuencia, no resulta de aplicación al caso de autos el concepto de «destinatario único, aunque dual», concepto que no ha sido acogido por la doctrina del Tribunal Constitucional como reconoce la propia representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo, constituyendo únicamente una simple alegación de parte en el conflicto que dio lugar a la STC 240/2006, de 20 de julio. Para el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja estaríamos, en todo caso, ante un destinatario único integrado

por cuatro municipios, por lo que no resulta defendible la teoría de la dualidad, pues ello implicaría un vaciamiento de la legitimación prevista en el apartado b) del art. 75 ter.1 LOTC, al ser siempre posible, en teoría, reconducir la legitimación de un conflicto a un destinatario único, aunque integrado por una pluralidad de sujetos. El Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja alega que como Torremontalbo no es destinatario único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, se debería inadmitir porque, en aplicación de la doctrina derivada del ATC 360/2005, de 11 de octubre, estamos ante un requisito no subsanable.

Por último, en relación con la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para plantear el conflicto en defensa de su autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, el representante legal del Parlamento de La Rioja alega que Torremontalbo no puede ser identificado como el perjudicado por la alteración de su término municipal y Uruñuela como el beneficiario de la misma, y ello porque este último deberá cargar con las obligaciones que respecto del término de Somalo pueda imponerle la legislación de régimen local. De la misma forma, Hormilleja y Nájera dejan de lindar con Torremontalbo para lindar con Uruñuela, creándose nuevas relaciones de vecindad entre los municipios limítrofes que pueden dar lugar a derechos y deberes recíprocos que antes no existían y de los que no sabemos cuáles serán los beneficiarios o perjudicados en su caso.

Además de este primer motivo de carácter procesal, el representante legal del Parlamento de La Rioja aduce motivos sustantivos para oponerse a la estimación del conflicto en defensa de la autonomía local en caso de que el Tribunal decidiese admitirlo. En primer lugar, la improcedencia de la alegada infracción del art. 9.3 CE por el Ayuntamiento de Torremontalbo, puesto que el conflicto en defensa de la autonomía local sólo puede promoverse como vía específica para la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada por los arts. 137 y 140 CE pero no de cualquier otro precepto constitucional. En segundo lugar, respecto del canon de enjuiciamiento a seguir por el Tribunal en los conflictos en defensa de la autonomía local se aduce que, al igual que se deriva de la doctrina constitucional establecida, entre otras, en las SSTC 240/2006, de 20 de julio, y 159/2001, de 5 de julio, la Ley reguladora de las bases de régimen local no es canon de enjuiciamiento frente a otras leyes estatales o autonómicas, salvo cuando sus preceptos puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE.

Asimismo, se alega que tampoco puede ser canon de enjuiciamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local la supuesta infracción de la Ley de Administración local de La Rioja por el procedimiento seguido para la segregación de Somalo, que culminó con la Ley 3/2010, de 10 de marzo. Esta última constituye, según las alegaciones del Parlamento de La Rioja, una opción del legislador autonómico, el cual constatadas las circunstancias materiales y formales que justificaban y hacían aconsejable la alteración de los términos municipales, oído el Consejo Consultivo, aprobó por unanimidad la alteración de los términos municipales aquí discutida. La Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada es una norma con el mismo rango que la Ley de Administración local de La Rioja y, además, posterior a la misma. El hipotético incumplimiento de los preceptos de la Ley de Administración local de La Rioja por una ley posterior no puede ser considerado contrario a la autonomía local puesto que si el núcleo efectivo de dicha autonomía comporta la participación efectiva de los entes locales en los asuntos que les atañen (SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4), el Ayuntamiento de Torremontalbo tuvo el derecho y la capacidad de participar en el procedimiento para la alteración de su término municipal tal como dicha participación está configurada legalmente.

Por último, como motivos de carácter sustantivo, se aduce por el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja que estamos ante una ley singular aprobada por unanimidad por el Parlamento de La Rioja para hacer frente a un supuesto de hecho también singular, como ponen de manifiesto las circunstancias de índole geográfica (el lugar de Somalo no linda con Torremontalbo sino con Uruñuela), de índole social y económica (la propiedad de un número importante de fincas de Somalo corresponden a vecinos del municipio de Uruñuela) y de índole administrativo (el servicio de abastecimiento de agua potable es

atendido cuando se requiere en Somalo por la red municipal de Uruñuela, el consultorio y centro de salud de Uruñuela son utilizados por los grupos que de forma temporal ocupan el caserío de Somalo, así como la biblioteca de Uruñuela).

11. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 4 de noviembre de 2010 se tuvo por personado al Consejo de Gobierno de La Rioja quien, a través del Letrado de la Comunidad Autónoma designado para su representación y defensa, formuló alegaciones al conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el municipio de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo. Respecto de la demanda del Ayuntamiento de Torremontalbo el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja formula dos alegaciones de índole procesal y otras de carácter sustantivo, con la finalidad de que el Tribunal inadmita el conflicto en defensa de la autonomía local o, subsidiariamente, lo desestime al declarar que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, no ha lesionado la autonomía local de Torremontalbo. En cuanto a las alegaciones de carácter procesal, la primera se refiere a la falta de legitimación de Torremontalbo para plantear el conflicto puesto que no estamos ante un supuesto de destinatario único, como expresamente se deduce del título de la Ley impugnada. En efecto, 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 de Uruñuela, tiene por destinatarios a ambos municipios pertenecientes a la Comunidad Autónoma de La Rioja. No obsta a esta lectura literal del título de la ley, a efectos de determinar la falta de legitimación de Torremontalbo, que éste considere en sus alegaciones que es destinatario único de la Ley por ser el municipio perjudicado por la misma. El representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja rechaza este argumento aduciendo que la segregación de Somalo conlleva nuevas obligaciones para Uruñuela, más gastos y, en consecuencia, aunque Uruñuela obtenga más ingresos tampoco se puede considerar estrictamente a Torremontalbo como el perjudicado y a Uruñuela como el beneficiario por la alteración de sus términos municipales. Como segundo óbice de procedibilidad alega el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja que el conflicto en defensa de la autonomía local fue presentado en el Registro General de este Tribunal fuera del plazo que otorga el art. 75 quater, apartado segundo, LOTC. El citado precepto establece el plazo de un mes desde la recepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para que los municipios o provincias formulen el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. Plazo excedido en el caso de autos porque, según el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja, el dictamen del Consejo Consultivo núm. 50-2010, de 7 de junio, se registró de entrada en la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local el 14 de junio de 2010 y el escrito de formalización del conflicto se presentó en el Registro General del Tribunal el 15 de julio de 2010, es decir, una vez había transcurrido el plazo de un mes.

En cuanto a las alegaciones de carácter sustantivo formuladas por el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja, en primer lugar, se aduce que la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja parece contemplar un solo supuesto de segregación referido a núcleos de población que, a consecuencia del desarrollo urbano, consoliden relaciones de convivencia y dependencia funcional con otros limítrofes, dándose además circunstancias de índole geográfica, económica o administrativa que aconsejen la segregación parcial del término municipal, de ahí que el art. 13 señale que las circunstancias a las que se refieren las letras a) y b) deben darse conjuntamente. Sin embargo, en la normativa estatal no básica (arts. 5 y 7 del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local y del Reglamento de población y demarcación territorial) se contemplan dos supuestos de segregación parcial del término municipal, por un lado, se refiere a supuestos como el contemplado en la norma autonómica, aquellos núcleos urbanos que se confunden como consecuencia del desarrollo urbanístico, y, por otro lado, aquellos supuestos no fundados necesariamente en la expansión de poblaciones sino en los que concurren motivos de necesidad o de conveniencia económica o administrativa. De esta diferente regulación estatal y riojana deduce el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja la existencia de una laguna legal en la

regulación autonómica de la segregación parcial del término municipal que debe cubrirse acudiendo a la regulación estatal que tiene carácter supletorio ex art. 149.3 CE. En segundo lugar, el incumplimiento de las finalidades y requisitos sustantivos previstos en la Ley de Administración local de La Rioja por la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada no puede operar como parámetro de constitucionalidad de la segunda. Como no existe el principio de inderogabilidad singular de la Ley, el legislador autonómico es libre para configurar un nuevo régimen para la segregación de Somalo, máxime si se hace por unanimidad de la Cámara, como fue el caso. Ninguno de los límites a que hace referencia la STC 166/1986, de 20 de julio, pueden considerarse, a juicio del Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja, transgredido con el establecimiento de ese régimen. Por último, en tercer lugar, si se niega que la Ley impugnada pueda excepcionar el régimen de segregación regulado por la Ley de Administración local de La Rioja, no se puede negar tajantemente, como hace el recurrente, que el paraje conocido como Somalo no pueda constituir un «núcleo de población» a los efectos de la letra a) del art. 13 de la Ley de Administración local de La Rioja. Y ello es así porque existe en Somalo un caserío utilizado en determinadas épocas del año por la Fundación nuestra señora de Valvanera y hay otras instalaciones que pueden necesitar dotaciones comunes, ya que temporalmente acoge población y está en disposición de hacerlo de forma permanente.

Por último, el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja argumenta en contra de lo manifestado por el Consejo Consultivo de La Rioja en su dictamen núm. 09-2010, de 10 de febrero, sobre el anteproyecto de Ley 3/2010, de 10 de marzo, y por la resolución de 14 de junio de 2010 del Defensor del Pueblo. En este sentido, aduce que en los citados dictamen y resolución se realiza una interpretación aislada del art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja y preconiza una interpretación finalista del precepto unido a la exposición de motivos de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada, para entender que debe realizarse una interpretación amplia del citado art. 13 que lleve a incluir otros supuestos de segregación no incluidos de forma literal pero sí en su espíritu. Además, el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja discrepa de que el art. 14.2 de la Ley de Administración local de La Rioja reserve la iniciativa de la segregación en exclusiva a los vecinos censados con derecho de sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse, ya que ésta es una opción junto a otras respecto de la iniciativa en la segregación. En realidad, es una opción añadida a las dos generales que contempla el art. 14.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, a saber, por acuerdo de todos los ayuntamientos y asambleas vecinales interesados y por resolución del Consejero competente, de oficio o a instancia de un municipio si no hubiera acuerdo entre las corporaciones interesadas, que es el aplicado en el caso de autos.

El Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja aduce, además, en contra de los citados dictamen y resolución, que el procedimiento abreviado previsto en los arts. 9.5 y 19 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, está pensado para rectificaciones puntuales de los límites territoriales y no para supuestos como el presente de mayor entidad, además de que la intervención del Parlamento no supone una minoración de las garantías de los municipios afectados, sino antes al contrario, un reforzamiento de las mismas, ya que la propia garantía institucional de la autonomía local reclama efectivamente la intervención final del Parlamento regional.

Finalmente se hace notar que frente a lo que sostiene el Defensor del Pueblo en su resolución de 14 de junio de 2010 y don Eduardo García de Enterría en su dictamen de 26 de mayo de 2010 las circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que aconsejaban la segregación de Somalo del término municipal de Torremontalbo estaban justificadas en el informe de 15 de febrero de 2010 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Social. Estas circunstancias que se reproducen en el escrito de alegaciones ante el Tribunal Constitucional demuestran, según aduce el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja, que la segregación de Somalo se incardina hacia la consecución de las finalidades previstas en el art. 8 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja,

en especial las de las letras a) y c) y que para su aprobación ha habido una adecuada ponderación de intereses porque, a pesar de que Torremontalbo alegó la pérdida de ingresos procedentes del impuesto de bienes inmuebles de naturaleza rústica de las fincas radicadas en Somalo, no ha quedado demostrado que dicha pérdida le impida prestar los servicios mínimos obligatorios previstos en el art. 9.3 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, lo que significa que queda demostrada su suficiencia financiera y, por tanto, decae uno de los argumentos empleados por Torremontalbo para oponerse a la segregación con base en una pretendida lesión de su autonomía local. En consecuencia, debido a lo expuesto no es posible imputar arbitrariedad al legislador autonómico al dictar la Ley 3/2010, de 10 de marzo.

En principio resulta dudoso que se puedan invocar otros preceptos constitucionales distintos de los arts. 137 y 140 CE, como el art. 9.3 CE, para aducir lesión de la autonomía local. Pero, además, si el legislador autonómico opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar la norma de arbitraria.

En cuanto al canon o parámetro constitucional a aplicar para comprobar la supuesta lesión del principio de autonomía local, el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja recuerda que lo constituyen los propios preceptos constitucionales y no así ninguna ley estatal o autonómica con cita de la STC 240/2006, de 20 de julio. Desde ese canon constitucional la autonomía local no resulta vulnerada porque un municipio tenga más o menos territorio, que es el espacio donde se ejercen las competencias municipales, porque la autonomía no es un concepto ligado al tamaño del término municipal. Con cita de Rodríguez-Arana aduce que los fenómenos de alteración territorial del término municipal no se oponen a la autonomía local aún en contra de la voluntad de las propias corporaciones, puesto que los entes locales son parte integrante del Estado y el criterio del mejor servicio a los vecinos permite procesos de alteración amparados por la legislación del Estado completada con la de las respectivas Comunidades Autónomas.

En conclusión, con esa justificación, la doctrina del Tribunal Constitucional permite la alteración de los términos municipales, de forma voluntaria o forzosa, siempre que se tramite por el procedimiento legalmente establecido y se resuelva por el órgano competente. En consecuencia, haciendo uso de su libertad de configuración, el Parlamento de La Rioja ha dispuesto mediante Ley aprobada por unanimidad de todos sus miembros, la segregación del paraje de Somalo, poniendo fin a una situación anómala y disfuncional, con base en motivos justificados y con el fin de satisfacer el interés general de la Comunidad de La Rioja y no de los municipios aislados y, además, siguiendo el procedimiento establecido con la participación del Ayuntamiento de Torremontalbo, con lo que ninguna lesión se ha producido a su autonomía local.

12. Por diligencia de ordenación de 5 de noviembre de 2010 de la Secretaría de Justicia se hizo constar que, dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente proceso, se han personado en el mismo y formulado escrito de alegaciones las representaciones legales del Consejo de Gobierno de La Rioja y del Parlamento de La Rioja y del Abogado del Estado, a los solos efectos de notificaciones de la resolución definitiva, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación de la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

13. El día 10 de noviembre de 2010 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la representación del Ayuntamiento de Uruñuela en el que solicita, de conformidad con los arts. 80 y 81 LOTC, comparecer en el proceso como coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja demandada, formulando a tal efecto las correspondientes alegaciones en las que aprecia que el Ayuntamiento de Torremontalbo no está legitimado para interponer demanda de conflicto en defensa de la autonomía local, a la vez que cuestiona que pueda ser objeto de conflicto la alteración de los términos municipales por cuanto dicha alteración se ha realizado de conformidad con las previsiones estatutarias y legales aplicables y con ella no se afecta a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

14. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó tener por presentado el escrito de la representación del Ayuntamiento de Uruñuela y dar traslado y copia de dicho escrito a las partes personadas para que en el plazo de diez días pudiesen exponer lo que estimasen procedente al respecto. Se otorgó el mismo plazo al representante legal del Ayuntamiento de Uruñuela para que aportase poder original que acreditase dicha representación.

15. El día 10 de diciembre de 2010 el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación del Consejo de Gobierno, presentó un escrito en el que solicita que se acepte la petición del Ayuntamiento de Uruñuela, admitiendo su intervención como coadyuvante de la parte demandada en este conflicto.

16. El Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja indicó, en escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 20 de diciembre de 2010, que no existía inconveniente por esa parte para admitir la personación del Ayuntamiento de Uruñuela.

17. Don Manuel Infante Sánchez, Procurador de los Tribunales y del Ayuntamiento de Uruñuela aportó el original que acreditaba su representación del citado Ayuntamiento el día 20 de diciembre de 2010, solicitando su devolución una vez fuese debidamente testimoniado.

18. El 22 de diciembre de 2010 la representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo presentó sus alegaciones en las que interesa la inadmisión del escrito presentado por el Ayuntamiento de Uruñuela, por cuanto estima que la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local no permite que pueda personarse ninguna persona física o jurídica como coadyuvante de la Administración demandada, así como niega la existencia de interés legítimo por parte del Ayuntamiento de Uruñuela ya que únicamente se beneficia de lo dispuesto por la Ley recurrida.

19. Por diligencia de ordenación de 10 de enero de 2011 la Secretaria del Pleno de este Tribunal hace constar que en contestación a la providencia de 29 de noviembre de 2010 han presentado escritos las representaciones procesales del Consejo de Gobierno de La Rioja, del Parlamento de La Rioja y del Ayuntamiento de Torremontalbo. Asimismo, se hace constar que el Procurador don Manuel Infante Sánchez presentó el poder requerido y que se le devuelve dejando unida a autos copia averdada.

20. Por Auto 11/2011, de 14 de febrero, se acordó tener por personado al Procurador don Manuel Infante Sánchez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Uruñuela, disponiendo que se entendiesen con él las sucesivas diligencias. El citado Auto admite la personación del Ayuntamiento de Uruñuela como coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el presente conflicto en defensa de la autonomía local con base en el interés que ostenta el Ayuntamiento de Uruñuela, ya que su situación jurídica podría verse afectada por la resolución que en el proceso se dicte.

21. A propuesta de la Sala Segunda del Tribunal el Pleno acordó, por providencia de 26 de febrero de 2013 y de conformidad con lo establecido en el art. 10.1 n) LOTC, recabar para sí el conocimiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

22. Por providencia de veintidós de julio de dos mil catorce, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso tiene por objeto el conflicto en defensa de la autonomía local formulado por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, concretamente, se segrega el lugar conocido como Somalo, perteneciente al término municipal de Torremontalbo, para agregárselo a Uruñuela. El

conflicto en defensa de la autonomía local formulado por el Ayuntamiento de Torremontalbo se plantea por la pérdida de una parte sustancial del territorio municipal impuesta por ley autonómica, frente a la que no se puede reaccionar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y que, según se aduce, infringe los requisitos establecidos en una ley general como es la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, a diferencia de los conflictos en defensa de la autonomía local resueltos por este Tribunal hasta la fecha, que trataban sobre la vulneración del ámbito competencial de la entidad local.

Tal como quedó expuesto en los antecedentes el Parlamento y el Consejo de Gobierno de La Rioja solicitan, en primer lugar, la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local y, subsidiariamente, la desestimación del mismo.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de la lesión aducida por el Ayuntamiento de Torremontalbo debemos pronunciarnos sobre los óbices procesales planteados por las partes en el proceso constitucional. El primero de ellos se refiere a la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para promover el conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. El segundo óbice de procedibilidad se refiere a la supuesta extemporaneidad en la formulación del conflicto, aducido por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

3. La legitimación para formular un conflicto en defensa de la autonomía local viene configurada por el art. 75 ter.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) de forma individual, cuando «el municipio o la provincia sean destinatarios únicos de la Ley» [art. 75 ter.1 a)], o bien conjunta cuando la Ley afecte a varios municipios y/o provincias. En este último caso de afectación conjunta a diversas entidades locales la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige que, en el caso de municipios, los promotores «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)]. Para considerar legitimadas a varias provincias, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige 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» [art. 75 ter.1 c)]. Además hay que tener en cuenta que las disposiciones adicionales tercera y cuarta LOTC regulan la legitimación de las islas, cabildos, consejos insulares, juntas generales y diputaciones forales.

La representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo dedica la última parte de sus alegaciones a fundamentar la legitimación de su representado para la formulación del presente conflicto en defensa de la autonomía local. De acuerdo con lo alegado el Ayuntamiento de Torremontalbo es materialmente, aunque no formalmente, el destinatario único de la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

El supuesto regulado en la letra a) del art. 75 ter.1 LOTC que otorga legitimación al municipio o provincia destinatario único de la Ley da cobertura, según se aduce, a la defensa de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de leyes singulares. La Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada es una ley singular aprobada por el Parlamento de La Rioja lesiva de la autonomía local del Ayuntamiento de Torremontalbo. La Ley es una disposición singular «cuyo destinatario único aunque dual son los municipios de Torremontalbo y Uruñuela», el primero perjudicado en sus intereses con lesión de su autonomía local por la segregación parcial de su territorio acordado por ley tras un procedimiento contrario a Derecho y, el segundo, Uruñuela, que instó el inicio del expediente, como municipio beneficiario de dicha Ley. Se aduce que la Ley impugnada se impone únicamente al Ayuntamiento de Torremontalbo, que debe ser tenido por destinatario único de la Ley. Sólo esta interpretación puede considerarse, según se alega, conforme con la doctrina constitucional sobre la legitimación en general que excluye, según tiene declarado el Tribunal, el recurso a formalismos

enervantes para no entrar en el fondo (SSTC 240/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 96/1993, de 22 de marzo, FJ 3; 255/2007, de 17 de diciembre, FJ 2; 13/2008, de 31 de enero, FJ 4).

Se oponen a esta interpretación tanto el Parlamento como el Consejo de Gobierno de La Rioja en sus alegaciones. Como quedó reflejado en los antecedentes, el Parlamento de La Rioja aduce que no estamos en el supuesto previsto en el apartado a) del citado art. 75 ter.1 porque Torremontalbo no es destinatario único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, sino que también lo son Uruñuela, municipio al que se agregan los 3.146.456 metros cuadrados de Somalo, y Hormilleja y Nájera, estos últimos porque como consecuencia de la citada alteración de términos municipales desaparece la línea límite entre Uruñuela y Torremontalbo, en su anejo de Somalo, siendo sustituida por la nueva línea límite Uruñuela-Hormilleja y Uruñuela-Nájera. En consecuencia —se argumenta— no resulta de aplicación al caso de autos el concepto de «destinatario único, aunque dual», sino en todo caso, el de destinatario único integrado por cuatro municipios, por lo que no resulta defendible la teoría de la dualidad, pues ello implicaría un vaciamiento de la legitimación prevista en el apartado b) del art. 75 ter.1 LOTC, al ser siempre posible, en teoría, reconducir la legitimación de un conflicto a un destinatario único, aunque integrado por una pluralidad de sujetos.

Por último, en relación con la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para plantear el conflicto en defensa de su autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, el representante legal del Parlamento de La Rioja alega que Torremontalbo no puede ser identificado como el perjudicado por la alteración de su término municipal y Uruñuela como el beneficiario de la misma, y ello porque este último deberá cargar con las obligaciones que respecto del término de Somalo pueda imponerle la legislación de régimen local. De la misma forma, Hormilleja y Nájera dejan de lindar con Torremontalbo para lindar con Uruñuela, creándose nuevas relaciones de vecindad entre los municipios limítrofes que pueden dar lugar a derechos y deberes recíprocos que antes no existían y de los que no sabemos cuáles serán los beneficiarios o perjudicados en su caso.

Para el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja Torremontalbo carece de legitimación para formular el presente conflicto en defensa de la autonomía local porque, de acuerdo con el título de 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, los destinatarios de la misma son dos, Torremontalbo y Uruñuela, sin que además se pueda considerar como el perjudicado y por tanto destinatario a Torremontalbo, ya que Uruñuela tendrá que asumir los servicios municipales en Somalo, lo que le supondrá más gastos. Para el Consejo de Gobierno de La Rioja no obsta a esta conclusión que el expediente de segregación haya sido iniciado a instancias de Uruñuela.

En relación a este primer óbice procesal debemos recordar que la legitimación activa para formular el conflicto en defensa de la autonomía local se reserva por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a determinados entes locales. En efecto, la necesidad de «limitar el ámbito de los sujetos legitimados» tiene su razón de ser, según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para «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». Esta justificación que proporciona la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se ve reflejada en las fórmulas de legitimación conjunta de las letras b) y c) del art. 75 ter.1 LOTC. Junto a ellas la letra a) del art. 75 ter.1 LOTC legitima activamente a la entidad local, municipio o provincia, destinataria única de la Ley que lesione su autonomía local, porque las normas procesales que regulan el acceso a los procesos, y que en el caso del conflicto en defensa de la autonomía local pretenden limitar el ámbito de los sujetos legitimados con el fin de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, no pueden

desatender la finalidad última de éstos, en nuestro caso, la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En efecto, en el caso de autos la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, tiene un único artículo que segrega el lugar conocido como Somalo, perteneciente hasta la fecha al término municipal de Torremontalbo, para agregárselo al término municipal de Uruñuela. Conocemos por los antecedentes que el procedimiento administrativo de segregación fue iniciado a instancias del Ayuntamiento de Uruñuela, que fue rechazado por la asamblea vecinal de Torremontalbo, y que, finalmente, fue aprobado por Ley del Parlamento de La Rioja. Estamos por tanto frente a un municipio que no puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de su territorio, cauce habitual para discutir las alteraciones del término municipal, y cuya única vía de impugnación de la segregación municipal aprobada por Ley es la jurisdicción constitucional. Con el fin de garantizar la eficacia del principio *pro actione* debemos realizar una interpretación flexible del apartado a) del art. 75.ter.1 LOTC y considerar que estamos ante un supuesto de destinatario único.

Para ello debemos referirnos a lo expuesto sobre esta cuestión de la legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local en la Sentencia 37/2014, de 11 de marzo, en cuyo fundamento jurídico 2 y en relación al conflicto interpuesto por un Ayuntamiento en defensa de su autonomía se alegaba que carecía de ella porque no ostentaba la condición de destinatario único de la Ley. Allí afirmamos que: «conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1.a) LOTC, están legitimados para promover este tipo de conflictos ‘el municipio... que sea destinatario único de la ley’, concepto éste que debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material, 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».

Partiendo de esa afirmación y teniendo en cuenta que se reacciona con la interposición del conflicto frente a una ley singular y autoaplicativa que se agota en su contenido, y que afecta a dos municipios, que son destinatarios de la misma, y para los que produce efectos jurídicos directos y simultáneos, pero que solo presuntamente vulnera la autonomía de aquél al que priva de una parte importante de su término municipal y cuyo único medio de defensa es el planteamiento del conflicto que resolvemos, es obvio que esa circunstancia lo acredita como destinatario único de la Ley en este supuesto.

Tanto más cuanto que en este supuesto es patente que el destinatario único de la Ley es el Ayuntamiento de Torremontalbo por la razón antes expuesta de privación de una parte sustancial de su territorio lo que explica que sea él el que exclusivamente plantee el conflicto.

En consecuencia el Ayuntamiento de Torremontalbo posee legitimación para suscitar el presente conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada, como destinatario único de la misma.

4. Como segundo óbice de procedibilidad alega el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja que el conflicto se presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional fuera del plazo de un mes que establece el art. 75 quater.2 LOTC desde la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico. Se alega que la recepción del dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja, preceptivo pero no vinculante a efectos de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local ex art. 75 ter.3 LOTC, debe entenderse como referida a la fecha de entrada del dictamen emitido en el registro del órgano a través del cual se haya solicitado el mismo. En el caso de autos se referiría a la fecha de entrada en el registro de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, conducto por el que se solicitó la emisión del citado dictamen.

El representante legal del Gobierno de La Rioja, concluye alegando que el dictamen se registró el 14 de junio de 2010 y como el escrito de formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional se registró el 15 de julio de 2010, el Ayuntamiento de Torremontalbo

se habría excedido en el plazo de un mes resultando la interposición del conflicto extemporánea. No se aporta prueba de la recepción del dictamen el 14 de julio de 2010 en el registro de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, ya que junto con las alegaciones aporta un documento núm. 9 que es la certificación del Presidente del Consejo Riojano de Cooperación Local, de 4 de noviembre de 2009, en la que el citado Consejo se da por enterado del anteproyecto de ley por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

Este óbice de procedibilidad tampoco puede ser aceptado. En primer lugar, porque correspondía al Consejo de Gobierno de La Rioja no sólo alegar, sino fundamentalmente probar que el dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja, fue recibido por el Ayuntamiento de Torremontalbo el 14 de junio de 2010. Y, en segundo lugar, porque 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 que, según el escrito de interposición del conflicto en defensa de la autonomía local del Ayuntamiento de Torremontalbo, fue el 15 de junio de 2010.

5. Una vez rechazados los óbices procesales planteados por el Parlamento y el Consejo de Gobierno de La Rioja, y antes de entrar en el fondo de la lesión de la autonomía local alegada por el Ayuntamiento de Torremontalbo debemos precisar, como paso previo, el canon de enjuiciamiento del conflicto planteado.

Para ello hemos de partir de la consideración de que este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución y que hemos mantenido, desde la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, que este tipo de proceso constituye una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», tal como reza la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. «Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto 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 la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales» (SSTC 240/2006, FJ 3; 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3; y 95/2014, de 12 de junio, FJ 5). Asimismo, recordábamos en la STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, 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».

Este Tribunal ha tenido ocasión de delimitar el contenido y la extensión de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, entre otras, en STC 240/2006, FJ 8, según la cual, «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. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981, FJ 4), (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, 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”. 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 tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional'.» (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, con cita, entre otras, de la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

La misma idea fue desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001, FJ 4, que afirma que «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) 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».

Asimismo, habremos de tener en cuenta lo establecido en la legislación básica estatal, atendiendo únicamente a aquello que, de acuerdo con nuestra doctrina es canon de validez de las leyes autonómicas en este tipo de proceso, esto es aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, «solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (SSTC 240/2006, FJ 8, y 95/2014, FJ 5).

6. Una vez precisado el canon de enjuiciamiento del conflicto en defensa de la autonomía local del municipio de Torremontalbo debemos entrar a conocer las quejas formuladas por su representante legal en el escrito de interposición. El Ayuntamiento de Torremontalbo aduce, en lo que ahora interesa, que la citada Ley vulnera su autonomía local porque la segregación parcial de su término municipal se impuso por ley con infracción de los requisitos procesales y sustantivos que exige la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja para la alteración de los términos municipales, en consecuencia, con la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE. Esto provocó, además, la lesión de su autonomía local en cuanto que ha sido privado ilegítimamente de parte de su territorio, configurado como elemento esencial del municipio por ser el ámbito en el que se ejercen las competencias municipales.

Tanto el Parlamento de La Rioja como el Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma, oponen la desestimación del presente conflicto en defensa de la autonomía local de Torremontalbo con base en los siguientes motivos: por un lado, porque el parámetro de control de la ley que supuestamente vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada debe ser, de acuerdo con la doctrina constitucional, los arts. 137 y 140 CE y no cualquier otro precepto constitucional como el art. 9.3 CE, o la Ley de bases de régimen local o la propia Ley de Administración local de La Rioja. Aducen que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada es una ley singular aprobada por unanimidad por el Parlamento de La Rioja para resolver una situación singular y anómala. Pero, además, por otro lado y entre otros motivos, aduce el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja que no es cierto que no se hayan cumplido los requisitos que exige de forma conjunta el art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, sino que este precepto regula la alteración parcial de términos municipales en los que existan núcleos de población, por lo que en el caso de autos se aplicó subsidiariamente la regulación estatal no básica que contempla otro supuesto de segregación parcial para el caso, como Somalo, de inexistencia de núcleo de población. Además, se aduce que la ley impugnada no lesionó la autonomía local de Torremontalbo

porque éste pudo participar en el expediente de segregación parcial de su término municipal.

El principal argumento en que fundamenta el Ayuntamiento de Torremontalbo la lesión de su autonomía local constitucionalmente garantizada es que la Ley 3/2010, objeto del conflicto, habría vulnerado la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja. Dicha vulneración se produciría porque la misma ha sido adoptada sin encontrar fundamento en ninguna de las finalidades previstas en la citada Ley 1/2003, de 3 de marzo, y porque, a su juicio, tampoco se dan los requisitos sustantivos para la segregación de una parte de su término municipal.

Sin embargo, y de acuerdo con el canon de enjuiciamiento del conflicto en defensa de la autonomía local que hemos expuesto, es del todo punto evidente que no podemos considerar en este proceso constitucional que sea canon de validez de la Ley 3/2010, objeto del presente conflicto, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, norma que regula la alteración de los términos municipales en dicha Comunidad Autónoma.

En efecto, en ningún caso una ley autonómica puede considerarse como parámetro de constitucionalidad, ya que esta función sólo corresponde, en su caso, a las leyes estatales. Concretamente con relación a esta acción en defensa de la autonomía local, como ha señalado nuestra doctrina, de la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 240/2006, FJ 8, y 95/2014, FJ 5).

Asimismo, en relación con el canon para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local, si ya hemos afirmado, en relación con las leyes estatales, que no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador (STC 95/2014, FJ 5, por todas), lo mismo sucederá con las leyes autonómicas. En consecuencia, este Tribunal no ha de enjuiciar, en el seno del presente proceso constitucional, una ley autonómica utilizando como parámetro otra ley autonómica que no es más que una nueva opción del legislador.

En definitiva, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja no puede ser parámetro de constitucionalidad de la Ley 3/2010 por lo que este Tribunal no puede enjuiciar la presunta vulneración de la referida norma por esta última.

En segundo lugar, conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 5 sobre el canon de enjuiciamiento aplicable en el supuesto analizado, la especificidad del conflicto en defensa de la autonomía local 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, por lo que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales. De acuerdo con dicha doctrina, no analizaremos las alegaciones referidas a la alteración del territorio municipal en relación con la vulneración del art. 9.3 CE.

Frente a la alegación, que se infiere de la demanda, de que esta alteración del término municipal se impuso por ley, frente a la que no se puede reaccionar en la jurisdicción contencioso-administrativa hemos de reiterar lo ya afirmado en STC 37/2014, FJ 3, esto es, que la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva «es una cuestión ajena por completo a la autonomía local constitucionalmente garantizada que es objeto exclusivo de protección en este proceso, autonomía que no es otra que, como hemos señalado de forma reiterada «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 y materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5, con cita de las anteriores)».

Por último añadir que el Ayuntamiento de Torremontalbo intervino, como no podía ser de otro modo, en el procedimiento que concluyó con la alteración de su término municipal, anexionando el lugar de Somalo al municipio de Uruñuela, y que fue elevado al Parlamento de La Rioja, que lo aprobó mediante la Ley 3/2010, cumpliéndose así el trámite de audiencia indispensable en todo caso, aun cuando sus razones no fueran tomadas en consideración, tal y como resulta del texto de la norma legal citada que expuso los motivos de la alteración de términos municipales que llevaba a cabo.

7. A tenor de las consideraciones realizadas, atendiendo a los motivos aducidos por el Ayuntamiento de Torremontalbo y teniendo en cuenta el objeto limitado del conflicto en defensa de la autonomía local que como hemos señalado versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución, debemos concluir que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, que decidió la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela no vulneró el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Torremontalbo, por lo que procede desestimar el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

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

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