

Anuario Jurídico de La Rioja

15

2010



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA

NOTA:

*La alteración de términos
municipales en La Rioja
y la defensa de la autonomía local.
Consideraciones a partir de la
segregación del exclave de Somalo*

David San Martín Segura

LA ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES EN LA RIOJA Y LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA SEGREGACIÓN DEL EXCLAVE DE SOMALO

DAVID SAN MARTÍN SEGURA*

SUMARIO: I. Planteamiento: la «excepción riojana» en el régimen de alteración de términos municipales. – II. Modalidades y condiciones de las alteraciones territoriales. – 1. Legislación autonómica sobre Administración local y alteración de términos municipales en La Rioja. a) Iniciativa e iniciación del procedimiento de segregación. b) Condiciones y límites de las segregaciones parciales. c) Alteración frente a rectificación de los límites territoriales (en torno al concepto de población). – 2. Apreciación de las condiciones y margen de decisión autonómico sobre la segregación. – III. Las leyes autonómicas de alteración. Consideraciones sobre su naturaleza jurídica. – 1. Carácter ejecutivo de las alteraciones de términos municipales. – 2. Particularidad formal y material de las leyes de alteración. – IV. El control de legalidad de la alteración: la intervención del Tribunal Constitucional. – V. A modo de corolario. – VI. Bibliografía citada.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Régimen local, términos municipales, ley singular, defensa de la autonomía local, Tribunal Constitucional.

Local Law regime, Municipalities boundaries, singular Law, local autonomy protection, Spanish Constitutional Court.

RESUMEN/ABSTRACT

El artículo utiliza el caso de la segregación del paraje de Somalo del municipio de Torremontalbo para su agregación al de Uruñuela (ambos en La Rioja), para analizar el sistema de alteración de términos municipales en el régimen de administración local de La Rioja. Se considera especialmente la exigencia de ley autonómica como culminación de los procedimientos de alteración, valorando la naturaleza peculiar de tales «leyes de segregación» y su admisibilidad en nuestro sistema de fuentes. Esta particularidad del régimen local de La Rioja dota al caso de un interés que trasciende el ámbito regional, y lo conecta con problemas de calado constitucional, con el propio concepto de autonomía local y sus posibilidades de protección jurisdiccional. De hecho, la remisión de la controversia entre Uruñuela y Torremontalbo al Tribunal Constitu-

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Grupo de Investigación *Poderes públicos y derecho, Política y Políticas Públicas en el Estado de Derecho*, de la Universidad de La Rioja. Agradezco a los Profesores Antonio FANLO LORAS y René Javier SANTAMARÍA ARINAS la atenta lectura de la versión inicial de este trabajo y sus oportunos comentarios, que sin duda han contribuido a mejorarlo. En todo caso, sus apreciaciones quedan a salvo de los errores u omisiones que puedan persistir en el texto, atribuibles sólo a quien suscribe estas líneas.

cional, y su admisión a trámite por este, parece inaugurar nuevas perspectivas en torno al conflicto en defensa de la autonomía local.

The paper uses the case of «Somalo» landscape segregation from the municipality of Torremontalbo, and its aggregation to Uruñuela (both in La Rioja), to analyze the system of alteration of municipal boundaries in La Rioja's Local Law regime. The requirement of regional law as culmination of any alteration procedure is specially considered, in order to evaluate the peculiar character of such «segregation laws» and its admissibility into the Spanish constitutional system. By this special feature of La Rioja's Local Law regime, the case owns an interest that transcends a regional scope, and it is connected to relevant constitutional problems, such as the concept of local autonomy and possibilities of its jurisdictional protection. Actually, the referral of the dispute between Torremontalbo and Uruñuela to the Constitutional Court and its admissibility declaration, seems to open new perspectives on the «conflict in defense of local autonomy».

I. PLANTEAMIENTO: LA «EXCEPCIÓN RIOJANA» EN EL RÉGIMEN DE ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES

Al hilo de la tramitación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, el Consejo Consultivo de esta Comunidad Autónoma tuvo ocasión de advertir una injustificada singularidad, cabría decir una extravagancia, contenida en el anteproyecto del texto en sede de alteración de términos municipales. El precepto en cuestión, a la sazón artículo 9.4 de la norma, atribuía al Parlamento autonómico la competencia para culminar, mediante ley, cualquier procedimiento encaminado a la alteración de las delimitaciones territoriales de los municipios riojanos. Dada la naturaleza estrictamente ejecutiva de este tipo de actuaciones, el Consejo Consultivo anunciaba problemas de control sobre los acuerdos de alteración, y por ende de tutela judicial, en caso de mantenerse la exigencia de su aprobación definitiva mediante ley.¹

Siete años después, aparecida la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, el papel del órgano consultivo recuerda inevitablemente al del célebre grillo de la novela de Carlo Collodi que, pese a todas sus advertencias, no logra evitar que su aconsejado se vea envuelto en sucesivos problemas y entuertos. En este caso los embrollos son jurídicos y de alcance constitucional, y han confirmado los presagios del Consejo sobre la comprometida situación a la que se vería abocado aquel municipio no beneficiado por un procedimiento administrativo de segregación parcial de su territorio cuya finalización, sin embargo, estaría revestida con forma de ley. Tal es la coyuntura del municipio de Torremontalbo tras la aprobación de la Ley 3/2010, que ha desgajado el paraje de Somalo de su territorio para agregarlo al término municipal de Uruñuela, después de un procedimiento administrativo discutido y, como veremos, discutible en varios aspectos.

Privado de cualquier posibilidad de impugnación del acuerdo en vía contencioso-administrativa, el Ayuntamiento de Torremontalbo ha hecho uso de la única defensa jurídica a su alcance, solicitar el amparo del Tribunal Constitucional a través del correspondiente conflicto en defensa de la auto-

1 Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 33/02, de 28 de junio de 2002, ponente Antonio FANLO LORAS, FD 3º, p. 12-15, en relación con los artículos 19 y 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, y FD 8º, p. 27-28, en relación con el artículo 9.4 del Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja.

nomía local. La viabilidad del recurso era a priori controvertida, dadas las restricciones en cuanto a la legitimación activa derivadas del artículo 75.ter LOTC, y dada la propia naturaleza del caso, diversa de las controversias competenciales que han motivado los aún escasos pronunciamientos del Tribunal Constitucional por este cauce. No obstante, el Tribunal ha admitido a trámite el conflicto, lo que sin duda arroja nuevo interés sobre el asunto.²

El paraje de Somalo ha sido, desde 1840 hasta 2010, un *exclave*, es decir, una excepción al principio de continuidad del término municipal, separado por varios kilómetros del resto del territorio de Torremontalbo, al que pertenecía, y colindante con los términos de Uruñuela, Hormilleja y Nájera.³ Es una de las tantas «enconadas disputas fronterizas» en torno a las particularidades, discontinuidades y rémoras que arrastra el mapa municipal español,⁴ pese a los sucesivos intentos de racionalización ensayados al menos desde el siglo XIX.⁵ Somalo ha sido una de esas interrupciones de la continuidad terri-

2 Providencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre de 2010, de admisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local número 5738-2010.

3 El término geográfico de *exclave*, todavía no incorporado al DRAE, designa un territorio no conectado por tierra a aquel al que pertenece política o administrativamente. De este modo, Somalo ha sido *exclave* de Torremontalbo, pero no ha constituido enclave de ningún municipio –es decir, un territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc.–, ya que colindaba con varios términos sin estar integrado por completo en ninguno de ellos. Si bien en el procedimiento de segregación se habla en varias ocasiones de Somalo como enclave, sólo podía calificarse de este modo impropiaemente. De hecho, el dato de su linde con varios municipios es uno de los argumentos esgrimidos en el procedimiento para cuestionar su agregación *in toto* al término de Uruñuela (cfr. Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 9/10, de 10 de febrero de 2010, ponente Antonio Fanlo Loras, F.D. 3º, p. 19).

4 En estos términos se expresaba el Prof. MARTÍN MATEO en su «Prólogo» a SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 9.

5 La Constitución de 1812 afrontó ya incidentalmente la cuestión de la planta municipal, disponiendo en su artículo 310 que «Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen á mil almas, y tambien se les señalará término correspondiente». Previsión desarrollada por el Decreto de 23 de mayo de 1812, de Formación de los Ayuntamientos Constitucionales (arts. 1 y 2) y especialmente por la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias, de 3 de febrero de 1823, en cuyos artículos 83 a 88 se regulaba ya un procedimiento para la creación y supresión de términos municipales. Para un somero repaso de la regulación de las alteraciones municipales en nuestra legislación histórica sobre administración local, véanse las anotaciones realizadas en el apartado 3 de este trabajo.

torial de los municipios, que han persistido al amparo del artículo 1.3 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aún a sabiendas de la ineficacia administrativa que puede derivar de este tipo de situaciones, como advirtiera ya el Tribunal Supremo.⁶ De hecho, el debate parlamentario de la Ley 3/2010 justificó la modificación de los lindes entre Uruñuela y Torremontalbo básicamente en la necesidad de corrección de esta incongruencia territorial, incluso por encima de las advertencias jurídicas del Consejo Consultivo sobre la improcedencia de la alteración en los términos planteados.⁷

En el presente trabajo nos interesa considerar, precisamente, aquellos aspectos estrictamente jurídicos implicados en el caso. Aspectos marcados por la particularidad de la Ley riojana de Administración local en materia de alteración de términos municipales, única que contiene una exigencia general de aprobación por el Parlamento de cualquier procedimiento de alteración.⁸ Este condicionante, sumado a la problemática tramitación del expediente administrativo de segregación por la Comunidad Autónoma de La Rioja –que incluye alguna cabriola jurídica sobre el sistema de fuentes del régimen local–, hacen que el caso pueda presentarse más allá de su carácter regional y ser conectado con cuestiones de calado constitucional, como la vinculación entre el territorio y la autonomía local o el alcance del papel del Tribunal Constitucional como garante de aquella autonomía.

En lo que sigue pretendemos utilizar el «caso Somalo» para analizar, en primer lugar, el sistema de alteración de términos municipales en el régimen de Administración local de La Rioja, concretamente los supuestos de segre-

6 En Sentencia 3826/1981, de 5 de octubre, entendía el Tribunal Supremo que «la explicación del principio de la continuidad del territorio municipal deriva de que tanto estas entidades, como las restantes de carácter local, son, antes que nada, divisiones del territorio nacional, división que como mejor se consigue es a base de que cada uno de los Entes menores cuenten con perímetros cerrados, con lo que, además, se contribuye a que la prestación de los servicios propios de los mismos se efectúe de mejor forma que en el supuesto contrario, ya que, por otra parte, lo que en el Estado tiene o puede tener justificación (la dominación sobre territorios alejados de la metrópoli), en los Entes menores no lo tiene».

7 Véase el Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja n.º 50, Sesión plenaria n.º 42, celebrada el día 8 de marzo de 2010 (VII Legislatura), p. 2211-2215.

8 Al margen de la norma riojana, sólo las respectivas leyes de Galicia y Cataluña prevén ese requisito para casos específicos, tratándose de procedimientos iniciados de oficio por el Gobierno autonómico en los que concurra, además, la oposición de alguno de los municipios afectados por la alteración. *Vid. infra*, apartado 3.

gación parcial de territorios para su agregación posterior a otro municipio colindante. Prestaremos especial atención a la exigencia de ley autonómica como culminación de los procedimientos de alteración, realizando algunas consideraciones sobre el carácter de esas particulares «leyes de segregación». Tales consideraciones serán relevantes para abordar, por último, el escenario abierto tras la remisión de la controversia entre Uruñuela y Torremontalbo al Tribunal Constitucional, y su admisión a trámite por éste. Hecho que inaugura perspectivas en torno al conflicto en defensa de la autonomía local, al tiempo que postula alternativas sobre las posibilidades de intervención del Tribunal ante leyes «impropias», pero con una evidente afección a la garantía institucional de la autonomía de los municipios, como las implicadas en la disputa en torno al paraje de Somalo.

II. MODALIDADES Y CONDICIONES DE LAS ALTERACIONES TERRITORIALES

En una perspectiva histórica, el régimen de la creación y supresión de municipios, así como de alteración de términos municipales, ha estado influido en España por la falta de una política integral de reforma de la planta municipal a la que pudiera servir de instrumento.⁹ Sostiene Barranco Vela que esa ausencia de voluntad política ha condicionado incluso la regulación de esta cuestión en las vigentes Bases del Régimen Local, que abordan con evidente prudencia las posibilidades de creación y supresión de términos municipales, actitud que en realidad respondería a la debilidad del Estado para acometer la necesaria reforma territorial.¹⁰ A pesar de esta cierta labilidad tradicional de nuestra legislación a la hora de afrontar la cuestión del territorio y la población municipales, las modalidades de alteración de los términos se han delineado progresivamente y han manifestado una notable constancia.¹¹ La actual legislación estatal sobre el régimen local recibe estas formas habituales de alteración, distinguiendo los artículos 3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y 4 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades

⁹ En este sentido, SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión...*, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰ BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 125.

¹¹ Una cierta sistematización de los modos de agregación y segregación puede encontrarse ya en la Ley municipal de 20 de agosto de 1870, artículos 3 a 5.

Locales (RPD),¹² entre: la incorporación de uno o más municipios a otros limítrofes; la fusión de dos o más municipios limítrofes; la segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente, y la segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe.

Sin embargo, desde 1978 la nota definitoria de la regulación de la materia es la descentralización determinada por el artículo 148.1.2^a de la Constitución, que permite específicamente a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio», no obstante la competencia sobre la legislación básica del régimen local que el Estado puede ejercer en virtud del artículo 149.1.18^a. Ni los preceptos del TRRL dedicados a la alteración de términos municipales,¹³ ni el RPD gozan de carácter básico, siendo su aplicación meramente supletoria de las regulaciones autonómicas –*ex art. 149.1.3 CE*–. Por su parte, la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) renuncia en su artículo 13 a establecer una sistematización de los modos de alteración, hablando simplemente de creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales, e imponiendo algunos requisitos materiales y procedimentales que habrán de condicionar la regulación autonómica de tales actuaciones. Así pues, la determinación de las modalidades y condiciones de las alteraciones de términos municipales –a salvo de los criterios básicos de la LBRL– queda a discreción de las Comunidades Autónomas, mientras que la sistematización y la regulación de cada supuesto contenida en el TRRL y el RPD tiene sólo un alcance supletorio.¹⁴

El interés del proceso de segregación parcial del *exclave* de Somalo trae causa, precisamente, de esa «interiorización» parcial del régimen local y del margen de innovación autonómica a la hora de abordar la regulación de los procedimientos de alteración.

¹² Respectivamente, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

¹³ Según su Disposición Final Séptima 1.(a).

¹⁴ No obstante, considera SOSA WAGNER que las legislaciones autonómicas aprobadas hasta la fecha han reproducido la «debilidad» de la normativa estatal para afrontar la posibilidad de reforma de la planta municipal. SOSA WAGNER, F., «Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas», en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.), *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*, Netbiblo, Oleiros, 2009, p. 93.

1. Legislación autonómica sobre Administración local y alteración de términos municipales en La Rioja

Ya en su redacción originaria, el Estatuto de Autonomía de La Rioja¹⁵ atribuía en el artículo 9.1 la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre un conjunto de materias específicas relativas a la Administración local, entre las que se incluía la alteración de términos municipales. Tras la reforma del Estatuto operada en 1999,¹⁶ la Comunidad Autónoma asumió la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del «régimen local» como materia genérica (artículo 9.8), mientras se mantuvo la referencia expresa a la alteración de términos municipales, ubicada ahora en el artículo 8.1.3 como competencia exclusiva. Nótese que esta última mención resulta ahora redundante, por hallarse la competencia sobre alteración de términos municipales implícita en la más amplia sobre régimen local.¹⁷ Más aún, puede resultar confusa, al asumirse la primera a título de «exclusividad», cuando es obvio que también esta competencia deberá ejercerse en el marco de la legislación básica del Estado. Así se desprende necesariamente de la Disposición Adicional Primera LBRL y en definitiva del artículo 149.1.18^a de la Constitución, como ha recordado el propio Tribunal Constitucional.¹⁸

Las disposiciones básicas en materia de alteración de términos municipales están contenidas en el artículo 13 LBRL, que impone sólo una exigen-

15 Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio.

16 Por medio de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

17 FANLO LORAS, A. y SANTAMARÍA ARINAS, R.J., «La Administración riojana», en CHUECA RODRÍGUEZ, R., FANLO LORAS, A. y PASCUAL MEDRANO, A. (dirs.), *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, Aranzadi y Parlamento de La Rioja, Cizur Menor, 2007, p. 116. Así lo observó ya el Consejo Consultivo de La Rioja, en su Dictamen 33/02, *cit.*, FD 3º, p. 10.

18 Véase la STC 214/1989, FJ 9º, donde el Tribunal confirma que el pretendido carácter exclusivo con el que el Estatuto de Galicia asume la competencia en materia de alteración de términos municipales, no obsta que la Comunidad Autónoma deba respetar también el marco estatal básico en esta materia, «como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18.º de la Constitución, que obligan necesariamente a atribuir al Estado la regulación básica de su propia estructura». Considera Alonso Mas que este carácter básico del artículo 13 LBRL es coherente con la importancia que el mapa municipal representa para el Estado, por su incidencia en la distribución del poder sobre el territorio, y dada la incidencia negativa que un inadecuado mapa municipal puede tener sobre la prestación de los servicios mínimos municipales, previstos en la propia legislación básica estatal. ALONSO MAS, M.º J., «Artículos 12 y 13», en Domingo Zaballós, M.J. (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Civitas, Cizur Menor, 2005, p. 245.

cia de tipo material y tres de carácter procedimental. La primera, introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, prohíbe que cualquier alteración municipal afecte a los límites provinciales, supuesto en realidad excluible antes ya de esa mención expresa, dado el requisito de ley orgánica para la modificación de los territorios de las provincias previsto ya en el artículo 141.1 de la Constitución, así como el artículo 25.2 TRRL, que obviamente goza también de carácter básico.¹⁹ Las exigencias en cuanto a los procedimientos de alteración que puedan diseñar las leyes autonómicas se refieren a la necesidad de audiencia a los municipios interesados, a la obtención de dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo del Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma, y a la puesta en conocimiento del procedimiento de alteración a la Administración General del Estado. Es en el TRRL, en sus artículos 3 a 9, y en el RPD, artículos 3 a 16, donde se detalla un procedimiento para las alteraciones de los términos municipales, así como las causas materiales que habilitan tales actuaciones, si bien, como dijimos, estas previsiones carecen de carácter básico.²⁰ Precisamente, el carácter mera-

19 Paralelamente, la Ley 57/2003 reformó el punto 2 del artículo 12 LBRL, prescribiendo que «cada municipio pertenecerá a una sola provincia». Por otro lado, en la tramitación parlamentaria de esta modificación de la LBRL se plantearon, a través de enmiendas, diversas propuestas tendentes a reforzar la «interiorización» autonómica del régimen de creación y supresión de municipios y de alteración de términos municipales, tratando de restringir las exigencias básicas impuestas por la Ley estatal. El Grupo Parlamentario Mixto propuso la creación de un punto 4 en el artículo 13, conforme al cual lo dispuesto por los párrafos anteriores del precepto lo sería «sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y, en particular, en lo relativo a su artículo 37 [incluido en el Capítulo IV del Título II, *De las instituciones de los territorios históricos*]» (Enmiendas Núm. 110 y 111 en el Congreso); por su parte, el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y el Grupo Parlamentario Catalán pretendieron la supresión del párrafo 3 del precepto –que atribuye la facultad al Estado de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios–, por entenderlo incompatible con la asunción de la competencia «exclusiva» en materia de alteración de términos municipales en el Estatuto canario, y para evitar eventuales situaciones de conflicto con la competencia de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, respectivamente (Enmiendas Núm. 116 y 262 en el Congreso). Cfr. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 157-9, de 18/09/2003. Ninguna de estas enmiendas prosperó, en coherencia con la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la citada Sentencia 214/1989.

20 Una particularidad del procedimiento articulado por el TRRL es la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias en la iniciación y terminación de los expedientes de alteración –atribuyendo incluso, en este último caso, la facultad al Consejo de Gobierno de la Autonomía correspondiente–. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas habrán de intervenir en los procedimientos de alteración incluso si no existe ley regional al respecto, por razón del carácter supletorio del TRRL en esta materia.

mente supletorio de esta regulación para aquellas Comunidades Autónomas que han adoptado reglas propias sobre la materia adquirió relevancia en la tramitación del procedimiento de segregación del *exclave* de Somalo. Así pues, habremos de aludir después al contenido de aquella regulación estatal, en lo que respecta a las condiciones que facultan la segregación parcial del territorio para agregarlo a otro limítrofe, conforme al artículo 5.(b) y (c) TRRL, en relación con el artículo 7 del mismo, e idénticos preceptos del RPD.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el desplazamiento de esta última regulación estatal se produce en virtud del Capítulo I del Título II (artículos 8 a 20) de la mencionada Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja (LALR). Concretamente, el supuesto de «segregación parcial» –escisión territorial para su agregación a otro municipio limítrofe–, previsto en el artículo 9.1.(d) de la Ley, está supeditado a las finalidades genéricas del artículo 8.2, los límites negativos de los artículos 8.3 y 9.3, las causas específicas del artículo 13, y las normas procedimentales de los artículos 9.2 y 14 (iniciativa e iniciación del procedimiento), 15 (tramitación), 9.4 y 15.(d) (terminación mediante ley del Parlamento de La Rioja) y 16.3 (efectos de la segregación parcial). Abordaremos a continuación el análisis de esta regulación tomando como referencia el procedimiento tramitado para la segregación del paraje de Somalo, a excepción del modo de terminación del procedimiento mediante ley, que será objeto de atención específica en el siguiente apartado.

a) Iniciativa e iniciación del procedimiento de segregación

El 16 de marzo de 2007, el Pleno del Ayuntamiento de Uruñuela acordó el inicio del procedimiento de segregación por mutuo acuerdo del «anejo o lugar de Somalo», perteneciente al término municipal de Torremontalbo, para su agregación al de Uruñuela. La iniciativa se adoptaba en virtud del artículo 9.2 LALR, que admite que las alteraciones de términos municipales sean promovidas «a instancia de los municipios o de la población afectada», y del artículo 14.1.(a) de la misma norma, que reconoce como una de las vías de iniciación del procedimiento el «acuerdo de todos los Ayuntamientos y Asambleas Vecinales interesados, adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de sus miembros». Comunicado el acuerdo al Ayuntamiento de Torremontalbo, la Asamblea Vecinal de este municipio decidió oponerse a la segregación propuesta, en sesión celebrada el día 2 de agosto de 2007. Siendo infructuoso el acuerdo, el Ayuntamiento de Uruñuela se acogió al cauce subsidiario previsto en la letra b del mismo artículo 14.1 LALR, que admite

la iniciación por resolución del Consejero competente a instancia de un municipio –en virtud de acuerdo adoptado con la misma mayoría antes señalada–, en los casos en que no hubiese acuerdo entre las Corporaciones afectadas. Así, por iniciativa del municipio de Uruñuela, el procedimiento fue incoado mediante Resolución del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local de fecha 26 junio de 2008.

Para el Consejo Consultivo de La Rioja, cuyo dictamen sobre la segregación proyectada fue solicitado por el Gobierno autonómico, según exigen los artículos 15.(c) LALR y 13.1 LBRL, este inicio del procedimiento plantea ya problemas de adecuación a las exigencias de la Ley riojana en cuanto a los requisitos de legitimación. Sostiene el órgano consultivo que de la norma autonómica se deduce que la iniciativa para impulsar las segregaciones no pactadas corresponde, bien a los vecinos censados en el territorio a segregar, o bien al Ayuntamiento al que pertenezca dicho territorio, es decir, a aquella entidad no beneficiada por la segregación; pero nunca al Ayuntamiento beneficiario de la agregación o a los vecinos de este, como sucedió en este caso. Así, el procedimiento iniciado sería, no de segregación, sino puramente de agregación, en unos términos no previstos en la Ley.²¹

En su artículo 9.2 la norma riojana prevé la promoción de las alteraciones de términos municipales «a instancia de los municipios o de la población afectada, o de oficio por la Consejería con competencias en materia de régimen local», mientras el artículo 14 especifica en su párrafo primero que la iniciación del procedimiento podrá efectuarse (a) «por acuerdo de todos los Ayuntamientos y Asambleas Vecinales interesados»,²² o (b) «por resolución del Consejero competente en materia de régimen local, de oficio o a instancia de un municipio, en los casos que no hubiese acuerdo entre las Corporaciones afectadas»,²³ y su inciso segundo admite la promoción de la alteración

21 Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 9/10, *cit.*, FD 2º, p. 12.

22 Acuerdo que habrá de ser adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de sus miembros, incluyendo en el mismo las causas que motiven la decisión, que en el caso de las segregaciones parciales deberán concordar con alguna de las finalidades previstas en el artículo 8.2 y ser conformes simultáneamente con las dos causas del artículo 13 LALR.

23 En caso de que la iniciación se produzca a instancia de un municipio –como sucedió con el Ayuntamiento de Uruñuela respecto a la segregación parcial de Somalo–, se exigirá asimismo el previo voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros del Ayuntamiento o de la Asamblea Vecinal.

por parte de los vecinos interesados.²⁴ Con carácter general, la Ley se refiere pues, únicamente, a los municipios o poblaciones «afectados», «interesados» o a «un» municipio, sin especificar que estos deban ser los beneficiados o no por la alteración. Sólo en el caso de la iniciativa vecinal para la segregación, el artículo 14.2 LALR advierte que el acuerdo habrá de adoptarse por mayoría de dos tercios de los vecinos censados «en la parte del territorio que pretenda segregarse». Si bien en términos generales la norma no parece excluir la iniciativa del Ayuntamiento beneficiado por la alteración, una lectura sistemática obliga a particularizar las posibilidades de iniciativa en el caso de las segregaciones-agregaciones parciales, por el juego entre los artículos 13 y 19 LALR, en relación con los mencionados artículos 9.2 y 14. Según abordaremos más adelante, la Ley riojana ha querido restringir tal modalidad de alteración a aquellos supuestos en que el territorio objeto de la segregación y agregación cuente con población residente, excluyendo del régimen general de alteración las modificaciones que afecten a franjas de territorio sin habitantes. Esta última circunstancia, que concurría precisamente en el caso del paraje de Somalo, obliga a reconducir la modificación al procedimiento específico –y abreviado– del artículo 19 LALR, es decir, a tramitarlo como una mera *rectificación de límites territoriales*.

Consideraremos después la lógica de esta bifurcación procedimental de las segregaciones parciales en la LALR. Baste ahora señalar que ese doble criterio tiene una inevitable proyección sobre el régimen de la iniciativa e iniciación del procedimiento que, razonablemente, sugiere privar de ambas acciones al municipio beneficiado por la agregación, en aquellos casos de meras rectificaciones de límites territoriales –es decir, en los supuestos de ausencia de poblaciones afectadas directamente por la modificación–. Desde esta perspectiva adquiere sentido, al mismo tiempo, la previsión del artículo 14.2 de la Ley, que admite la iniciativa vecinal para las segregaciones parciales –para su constitución en municipio independiente o para la agregación a un término colindante–, mediante acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de los *vecinos censados en la parte del territorio que pretenda segregarse*.

24 También en este caso se requiere que la iniciativa sea suscrita por mayoría de dos tercios de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse, debiendo además el Ayuntamiento correspondiente adoptar acuerdo sobre la petición formulada, en el plazo de tres meses desde su presentación. El punto tercero del artículo 14 prevé de modo oportuno la garantía de que, en caso de que el Ayuntamiento afectado no se pronuncie sobre la petición en dicho plazo de tres meses, el Gobierno autonómico podrá subrogarse en la posición de aquel, de oficio o a instancia de parte, para proseguir la tramitación del procedimiento de alteración.

El Consejo Consultivo de La Rioja apoya la exclusión de la iniciativa por el municipio beneficiado en la interpretación del Consejo de Estado que, en Dictamen de 13 de octubre de 1983, negó precisamente este tipo de legitimación activa en un supuesto de hecho similar.²⁵ La norma analizada por el Consejo de Estado en ese caso es el antiguo Texto Articulado y Refundido de 1955,²⁶ en cuyo artículo 20.1 se hablaba de la iniciativa de los «Ayuntamientos interesados», en términos equiparables a los ya reseñados. La *ratio* de la lectura efectuada por el órgano consultivo es fácilmente deducible, si se consideran las distorsiones que derivarían de la interpretación expansiva de la legitimación para promover puras correcciones de lindes territoriales –sin poblaciones afectadas–, y el potencial abuso de este instrumento procedimental para tratar de dar cumplimiento a las más variadas pretensiones territoriales municipales. Posteriormente, en aplicación de la vigente regulación estatal, el Consejo de Estado ha admitido la iniciativa del procedimiento de segregación parcial por un Ayuntamiento que resultaría beneficiario de la agregación subsiguiente, si bien se trataba «propiamente» de un caso de segregación parcial y no de rectificación en el sentido de la LALR. Es decir, se trataba de un procedimiento referido a una porción de terreno dotada de población, que podía subsumirse por lo tanto sin problemas en los criterios generales de legitimación de las alteraciones territoriales.²⁷

A diferencia del resto del Derecho autonómico, de la legislación estatal y de la anterior Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja,²⁸ el doble régimen de segregación parcial adoptado por la LALR viene a positivar la razonable interpretación sostenida por el Consejo de Estado, inclinado a restringir la legitimación para el inicio de los procedimientos de

25 Dictamen número 45.613, relativo al expediente de segregación de parte del municipio de María de Huerva para su incorporación al municipio colindante de Jaulín, ambos pertenecientes a la provincia de Zaragoza. *Cfr.* Consejo de Estado, *Resumen de Doctrina Legal 1979-1991*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993, p. 721.

26 Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.

27 Dictamen del Consejo de Estado 3207/1995, del 8 de febrero, sobre el expediente de segregación del barrio de La Florida del término municipal de Picassent, para su agregación al de Alcácer. Habiendo sido iniciado el procedimiento a instancia de este último municipio, el Consejo de Estado no realiza en su Dictamen ninguna consideración sobre la legitimidad de la iniciación, considerando que en la tramitación «se han cumplido escrupulosamente los trámites establecidos en la legislación aplicable (Ley 7/1985, de 2 de abril, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y Real Decreto 1.690/1986, de 11 de abril)».

28 Vigente hasta el 11 de junio de 2003, por efecto de la Disposición Derogatoria única LALR.

modificación referidos a territorios sin habitantes. Sistema que la Ley riojana adopta, como en otros tantos aspectos, de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón –artículos 12 y 18–, única legislación autonómica que incorpora también este matiz regulativo.

En definitiva, en supuestos en que la modificación se proyecte sobre terrenos sin habitantes censados, es sostenible la exclusión de la iniciativa del municipio objeto de la agregación para instar el procedimiento de alteración, y por lo tanto la incoación por el Gobierno de La Rioja del procedimiento para la segregación de Somalo, a petición del Ayuntamiento de Uruñuela, no resultaría, en este aspecto, admisible.

Al margen del «caso Somalo», y atendiendo a la genérica posibilidad de iniciativa municipal prevista en los artículos 9.2 y 14.(b) LALR para las alteraciones no pactadas, hay que advertir que es la Administración autonómica la facultada para acordar la incoación del procedimiento, a instancia del municipio o municipios interesados. Cabe preguntarse al respecto si el órgano autonómico dispone de algún margen de decisión sobre la oportunidad de la incoación, o su papel se limita a verificar los requisitos formales para el inicio del expediente. Atendiendo a la regulación estatal, el RPD podría suscitar alguna duda, al disponer en su artículo 9 que la iniciación *se podrá* decretar por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en los supuestos especificados en el propio precepto. Si bien el uso del término «podrá» en el caso del RPD resulta ambiguo,²⁹ no parece posible admitir un control de oportunidad sobre la incoación del procedimiento, al menos cuando la alteración no afecte a la delimitación de entidades de ámbito supramunicipal –por ejemplo a la posible división comarcal– o a criterios generales de ordenación del territorio, y por lo tanto el interés municipal sea el predominante. En cualquier caso, esta duda parece despejada en las regulaciones autonómicas de la cuestión, que no presentan tal ambigüedad y por tanto circunscriben la decisión autonómica sobre la incoación al control de legalidad de los requisitos exigidos en cada caso.³⁰ En realidad esta cuestión, la del margen

²⁹ En este sentido, véase Barranco Vela, R., *Creación...*, *op. cit.*, p. 202.

³⁰ Sólo la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León presentan, en sus arts. 31 y 16.1 respectivamente, una redacción similar al RPD en este punto. Por otro lado, algunas de las normas autonómicas reconocen, incluso, la legitimación para iniciar el procedimiento a cualquiera de los municipios afectados por la alteración –es decir, con independencia de que medie o no acuerdo entre los entes locales implicados–. Así parece deducirse de los artículos 17.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña,

de discrecionalidad en la actuación del órgano autonómico, deberá aclararse en relación a todo el procedimiento de alteración, como abordaremos a continuación al tratar las causas que legitiman las segregaciones territoriales. Más problemático aún será determinar, en el caso riojano, el margen decisorio del Parlamento autonómico al aprobar la correspondiente ley de segregación, y su grado de vinculación al procedimiento administrativo que le sirve de habilitación.

Tal y como exige el artículo 13 LBRL, la incoación del procedimiento por la Administración autonómica conllevará el preceptivo trámite de audiencia a los municipios afectados por la alteración, que no en vano puede haberse acordado de oficio incluso sin mediar la petición de ninguno de aquellos.³¹ Es evidente que, en tales casos, la salvaguarda de la autonomía local exige la participación de los Ayuntamientos implicados, que habrán de contar al menos con la posibilidad de pronunciarse sobre el proyecto de alteración. En este sentido, el artículo 9.1 TRRL exige la audiencia de la Diputación Provincial y de los Ayuntamientos interesados, que se prolongará por plazo de un mes, según precisa el artículo 9.2 RPD. La LALR no prevé expresamente, en cambio, la audiencia de los municipios en los procedimientos iniciados de oficio por la Administración autonómica. En su artículo 15 la Ley exige únicamente el sometimiento a información pública de la iniciativa, debiendo los Ayuntamientos implicados informar las alegaciones presentadas y remitir posteriormente el expediente a la Consejería competente. Sin embargo, es evidente que el carácter básico del artículo 13.1 LBRL obliga a que la Administración municipal afectada disponga de un trámite de audiencia inmediatamente posterior a la notificación o publicación del acuerdo de incoación, ya sea este adoptado por iniciativa autonómica o de otro municipio interesado, como de hecho tuvo lugar en el caso de Torremontalbo ante

14.1 y.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, 95.1.(a) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y 8.1.(b) de la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las demarcaciones municipales de Gipuzkoa. La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, presenta la peculiaridad de no reconocer ninguna opción de iniciativa ni instancia para la incoación del procedimiento a los municipios afectados. Su artículo 14 prevé exclusivamente la iniciativa autonómica de oficio –eso sí, previa comunicación a los ayuntamientos para que manifiesten su acuerdo al respecto– y a los vecinos implicados, en el caso de las segregaciones-agregaciones parciales.

31 Esta posibilidad es admitida por los artículos 9.2 y 14.1.(a) LALR, por todas las demás normativas autonómicas sobre Administración local, y por la regulación estatal de aplicación supletoria, conforme a los artículos 9.1 TRRL y RPD.

la pretendida segregación de Somalo.³² Salvando esa participación, debe advertirse que ni la legislación básica estatal ni las normas autonómicas exigen el consentimiento de los municipios afectados para proceder a la alteración de sus términos municipales, que podrá efectuarse por el órgano regional si se verifican las condiciones que analizaremos seguidamente.

b) Condiciones y límites de las segregaciones parciales

La remisión del artículo 13 LBRL a la legislación de las Comunidades Autónomas para la regulación de la modificación de los límites municipales, se realiza sin perjuicio del cumplimiento de ciertas condiciones básicas que aquella legislación habrá de recibir. Para el supuesto de segregaciones parciales de territorios municipales y su agregación a otro municipio limítrofe, sólo son aplicables las condiciones del párrafo primero del precepto que, como ya avanzamos, imponen el límite negativo de que la alteración no suponga modificación de los límites provinciales, y los trámites de audiencia a los municipios interesados, dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo superior autonómico, y simultánea puesta en conocimiento a la Administración General del Estado.³³ En nuestro caso, por lo tanto, habrá que atender a la LALR para determinar las condiciones materiales que habilitan cualquier segregación parcial, en concreto a la relación de sus artículos 8.2, 8.3, 9.3 y 13. Tanto el artículo 8 como el 9 son aplicables a todos los supuestos de alteración de términos municipales, mientras el 13 especifica las condiciones que legitiman una segregación parcial para la posterior agregación del territorio escindido.

El párrafo segundo del artículo 8 LALR dibuja, en primer lugar, el marco de legitimidad de cualquier pretensión de modificación de los límites municipales, tasando las finalidades que pueden servir como fundamento para ello: a) adecuar la base territorial para la mejora de la capacidad econó-

³² Concretamente, el Alcalde del Ayuntamiento de Torremontalbo se opuso a la segregación pretendida por Uruñuela mediante escrito de alegaciones remitido a la Comunidad Autónoma de La Rioja, de fecha 3 de octubre de 2008, en los términos que expondremos a continuación.

³³ Mientras las exigencias del párrafo primero son aplicables a los casos de creación o supresión de municipios, así como de alteración de términos municipales, las del punto 2 se refieren a la creación de nuevos municipios, condicionando esta posibilidad a la existencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado, y al hecho de que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, sin que se produzca merma en la calidad de los servicios locales.

mica y la prestación de los servicios esenciales en el municipio; b) favorecer el autogobierno y la participación de la población del territorio, y c) adaptar la delimitación territorial 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». Determinar la legalidad de la segregación-agregación operada sobre Somalo requiere, de partida, tratar de vincular el procedimiento a alguna de esas finalidades. En la tramitación del expediente, la Comunidad Autónoma de La Rioja pretendió amparar la alteración en la previsión de la letra c) del apartado segundo del artículo 8, y en el apartado tercero del precepto.³⁴ Sin embargo, pese a este intento de fundamentación, encontramos aquí el primer escollo material para la validez de la alteración.

El Defensor del Pueblo, requerido por el Ayuntamiento de Torremontalbo para la presentación de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley riojana 3/2010 –de aprobación la segregación–, se detuvo en su resolución en el análisis de esta cuestión previa, que fundamenta y condiciona todo el procedimiento posterior.³⁵ Ciertamente, la segregación y agregación de Somalo no es reconducible a la primera finalidad del artículo 8.2 LALR, dado que en ningún momento estuvo en cuestión una hipotética necesidad territorial de Uruñuela para garantizar su suficiencia económica o la calidad de los servicios municipales. Al contrario, esa suficiencia económica y prestacional podría verse debilitada en relación a Torremontalbo, municipio de unas dimensiones territoriales y poblacionales mucho menores incluso antes de la segregación.³⁶ La segunda y tercera causas –esta última alegada por la Comunidad Autónoma– son igualmente descartables, ya que ambas se diri-

34 Así lo argumentó escuetamente la Secretaría General Técnica, en su escrito de solicitud de informe dirigido a la Dirección General de los Servicios Jurídicos (citado por el Consejo Consultivo de La Rioja, en Dictamen 9/10, *cit.*, FD 2º, p. 14). Por su parte, la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en su informe de fecha 12 de diciembre de 2009, admitió sin más justificación el argumento de la Secretaría General Técnica (p. 8 del Informe).

35 Defensor del Pueblo, *Informe Anual a las Cortes Generales, año 2010*, p. 1918-1919.

36 A fecha de 1 de enero de 2007 –año en que fue adoptada la iniciativa para la segregación por parte del Ayuntamiento de Uruñuela– la población de Torremontalbo era de 21 habitantes, mientras la de Uruñuela ascendía a 857, según los datos del Instituto Nacional de Estadística. La extensión del paraje segregado, que consta de 3.416,456 metros cuadrados, suponía aproximadamente el 40 por ciento del territorio inicial de Torremontalbo. Adicionalmente podrían considerarse también los presupuestos municipales aprobados para dicho año 2007 en ambos municipios, de 80.301,09 euros en el caso de Torremontalbo, y 2.300.000,00 euros en el de Uruñuela.

gen a diversas condiciones de la población del territorio segregado –el autogobierno y su adecuación con el territorio municipal– y, como apuntamos antes, el paraje de Somalo presenta la particularidad de la ausencia total de población, hecho que fue probado en el expediente, y que como veremos condiciona doblemente la validez de la alteración. En cuanto al tercer párrafo del artículo 8, alegado también por la Comunidad Autónoma para legitimar teleológicamente el expediente, debe repararse en el hecho de que en él no se recoge una finalidad que sirva de fundamento al procedimiento de alteración, sino un límite negativo encaminado a salvaguardar el principio de continuidad de los términos municipales frente a las alteraciones proyectadas, permitiendo descartar aquellas que supongan la creación de nuevas discontinuidades. No constituye, sin embargo, título suficiente para justificar por sí mismo una propuesta de segregación.³⁷

Este establecimiento de finalidades generales condiciona la validez de cualquier alteración de términos municipales, con carácter previo a la verificación de las condiciones particulares requeridas para cada modalidad. Técnica que no está prevista en las normas estatales básicas ni supletorias, pero sí en varias leyes autonómicas sobre Administración local.³⁸ En el caso que nos ocupa, y según sostuvo el Defensor del Pueblo, la finalidad ilegítima de la alteración nos sitúa ante un supuesto de desviación de poder en el caso de la resolución que concluyó la fase administrativa del proceso, y ante una vulneración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos garantizada en el artículo 9.3 de la Constitución, en relación a la Ley que aprobó definitivamente la segregación.³⁹

37 El precepto se expresa con toda claridad: «Ninguna alteración territorial podrá dar lugar a un término municipal discontinuo» (artículo 8.3 LALR).

38 Así lo establecen la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (art. 13.2), la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (art. 7.2), la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (art. 8), la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (art. 12.1), así como las ya citadas leyes de la Comunidad Valenciana (art. 7) y Baleares (art. 12.2), y la Norma Foral de Gipuzkoa (art. 2.2). Todas ellas regulan ciertos fundamentos comunes previos a la valoración de las causas habilitantes de los distintos tipos de alteración. También la anterior Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja, seguía una sistemática similar, si bien las finalidades comunes eran distintas a las de la LALR, resumiéndose en su artículo 7.3 en dos fundamentos alternativos de redacción más general: a) mejorar la prestación de los servicios de competencia municipal, y b) incrementar la capacidad de gestión de las entidades locales afectadas.

39 Defensor del Pueblo, *Informe...*, cit., p. 1919.

Además de la fundamentación genérica del procedimiento, los artículos 10 a 13 LALR regulan causas específicas que habilitan la consecución de cada modalidad de alteración. Es el artículo 13 el que concreta los motivos que justifican la segregación parcial de un territorio municipal para su agregación a otro término limítrofe, exigiendo la verificación *simultánea* de dos condiciones:

- «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.»

El precepto recoge, a grandes rasgos, las causas habituales previstas para las segregaciones parciales –con diferentes matices y redacciones– en la legislación estatal y en las normas autonómicas, que podríamos resumir como «confusión o vinculación entre núcleos de población», por un lado, y motivos genéricos de «conveniencia», por otro. La particularidad de la LALR es que, como hemos indicado, la concurrencia de estas condiciones se exige de forma conjunta y no alternativa. El criterio ordinario recogido en los artículos 7 TRRL y RPD,⁴⁰ y en la mayoría de las leyes regionales, es la verificación de una de tales circunstancias para permitir la segregación-agregación, modalidad que por lo tanto aparece regulada con una mayor flexibilidad.⁴¹ El criterio de simultaneidad de la ley riojana sólo es compartido por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y por la Ley

⁴⁰ Los artículos 7 del TRRL y del RPD remiten a las letras (b) y (c) del artículo 5 de ambos textos legales, requiriendo así la concurrencia de *alguna* de estas causas: confusión de núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico, precisando el RPD que a tal efecto no constituyen solución de continuidad parques, jardines, paseos, avenidas, campos de deportes y zonas residenciales que pudieran existir entre aquellos, y/o notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

⁴¹ El supuesto de mayor laxitud para la habilitación de las segregaciones-agregaciones parciales se encuentra en la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, en cuyo art. 11 se prevén como meras causas para la alteración la solicitud de «las dos terceras partes de los vecinos del núcleo afectado por la segregación» o del «órgano colegiado de una entidad de ámbito territorial inferior al municipio», sin ningún otro requisito específico. Idéntico criterio seguía la derogada Ley 3/1993, de Régimen Local de La Rioja, en su art. 16.

2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, en cuyos artículos 12 y 14, respectivamente, se condicionan los supuestos de segregación parcial a la verificación conjunta de condiciones de «confusión» poblacional y de «conveniencia», en términos cercanos a la LALR.⁴² Pese a que esta sistemática sea excepcional en el panorama comparado, la redacción de la norma no deja lugar a dudas sobre el criterio del legislador riojano y su voluntad de hacer más rígido el sistema de segregación parcial, requiriendo la concurrencia conjunta de ambas condiciones. Se trata este del aspecto más controvertido del procedimiento de segregación de Somalo, que debería haber supuesto de nuevo un obstáculo definitivo para su consecución.

En primer lugar, debe advertirse que el artículo 13.(a) LALR se aparta del criterio del TRRL y el RPD al definir la causa de la confusión entre núcleos de población. La normativa estatal supletoria, así como muchas de las leyes autonómicas, aluden a una indefinición territorial en un nivel puramente urbanístico. Sin embargo la Ley riojana, que toma la redacción del precepto equivalente del texto aragonés, se refiere a la «consolidación de relaciones de convivencia y dependencia funcional» respecto de otro núcleo de población limítrofe, lo que parece exigir un nivel de interrelación mayor que la simple confusión de núcleos urbanos. En todo caso, el cumplimiento de la condición prevista en el artículo 13.(a) LALR presupone la existencia de población en el territorio a segregar, mientras en los otros casos tal requisito no parece exigible, al referirse a elementos urbanísticos, tal y como se deduce del artículo 5.(b) RPD. Este hecho determina que la condición de la «confusión» entre núcleos territoriales, a efectos de la LALR, sea de imposible cumplimiento en el caso del paraje de Somalo, al carecer de población, tal y como quedó acre-

⁴² La ya referida Norma Foral de Gipuzkoa presenta una redacción ambigua en su art. 6.2, al habilitar las segregaciones parciales «cuando concurren las causas enumeradas en los apartados b) y c) del número anterior». Si bien el uso de la conjunción copulativa parece sugerir la exigencia de concurrencia conjunta, sin embargo su art. 7, al regular la creación de nuevos municipios por segregación, se refiere explícitamente a la verificación *simultánea* de las causas previstas en el mismo, lo que arroja, *sensu contrario*, dudas sobre la lectura del precepto anterior. Por otro lado, la Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las demarcaciones de las entidades locales del Territorio Histórico de Álava y de su denominación, capitalidad y sus elementos distintivos, aunque contempla en su art. 10 las causas específicas para la segregación de modo alternativo, añade una regulación particular, al exigir la concurrencia conjunta de otros dos requisitos adicionales: una distancia mínima de 3.000 metros entre los núcleos de población resultantes en cada municipio, y el mantenimiento de una población mínima de 1.500 habitantes en cada uno de los municipios afectados por la alteración –art. 9.(a) y (c), por remisión del art. 10–.

ditado en el expediente.⁴³ No existiendo población en el territorio a segregar, no pueden desarrollarse relaciones de convivencia con otro núcleo, y por ende no hay verificación posible de esta causa de segregación. Ante tal inconveniente, la Comunidad Autónoma de La Rioja fundamentó la procedencia de la segregación en la posibilidad de obviar el requisito de la simultaneidad de las causas del artículo 13 LALR, en virtud de una interpretación *in extremis* del sistema de fuentes del régimen local. Lo hizo, en concreto, apoyándose en la supletoriedad de legislación estatal de carácter no básico respecto del ordenamiento autonómico. Si bien ese era el único ejercicio posible para sostener en este caso la procedencia de la alteración, se trata de una lectura que fuerza el sentido de la Ley riojana hasta provocar su quebranto.

En su argumentación, en cualquier caso no exenta de ingenio forense, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja consideraron que el artículo 13 LALR regula sólo un supuesto de segregación parcial: aquel derivado de la existencia de núcleos de población que han consolidado relaciones de convivencia y dependencia funcional. Pero obviaría otra modalidad presente en la legislación estatal y en casi todas las normas autonómicas sobre Administración local: la segregación parcial por motivos de mera necesidad o conveniencia, al margen de cualquier consideración sobre los núcleos de población implicados. Al configurar las causas de segregación como alternativas, el TRRL y el RPD contienen dos modalidades de segregación parcial –por «confusión» poblacional o por «notorios motivos de necesidad o conveniencia»–. Sin embargo la LALR, al vincular las dos causas de forma copulativa, contendría la regulación de una sola fórmula de segregación, relacionada con la existencia de poblaciones unidas con el tipo de nexos mencionado. Realmente, y aquí está el exceso interpretativo, la Ley riojana no pretendería excluir las segregaciones del segundo tipo, es decir, por mera necesidad o conveniencia, sino que habría incurrido en una laguna legal al omitir la regulación de este supuesto ordinario en el Derecho estatal y autonómico comparado.⁴⁴ Los Servicios Jurídicos reconstruyen así la *voluntas legis* de la norma, arrojando una interpretación opuesta al sentido literal de la misma. La solución a tal «laguna», que a todas luces era en realidad la premisa del argumento, es la aplica-

43 El Jefe de Área de Asistencia a la Administración Local de la Dirección General de Política Local del Gobierno de La Rioja acreditó esta circunstancia en su informe de fecha 16 de febrero de 2009, amparándose en los datos obrantes en el Instituto Nacional de Estadística.

44 Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, Informe de 12 de noviembre de 2009, sobre el «Anteproyecto de Ley por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñela», pp. 5-7.

ción del Derecho estatal no básico de los artículos 7 TRRL y RPD por vía supletoria, preceptos que admiten como causa suficiente para la segregación la existencia de «notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa» –por remisión a los artículos 5.c de ambas normas–.

La legitimidad de la agregación de Somalo al término municipal de Uruñuela quedaría presuntamente salvada en este punto, al resultar ahora impertinente requerir la existencia de vínculos poblacionales entre el núcleo segregado y el beneficiado por la agregación. Sin embargo, como advirtiera el Consejo Consultivo de La Rioja, se trata de una interpretación que prescinde de la letra y el espíritu de la LALR, que no incurre en la pretendida laguna, sino que quiso legítimamente desplazar la normativa estatal en este aspecto, para imponer exigencias más rígidas a las segregaciones parciales.⁴⁵ Más aún, como se expondrá en el siguiente apartado, toda la LALR ha querido articular las alteraciones territoriales en torno a los núcleos de población implicados en ellas, por lo que el razonamiento de la Comunidad Autónoma tampoco resiste una lectura sistemática de la Ley.

Sin perjuicio de las dificultades que plantea la argumentación de la Comunidad Autónoma, en todo caso habría que considerar el cumplimiento de la condición efectivamente alegada para proceder a la segregación, es decir, la concurrencia de motivos de conveniencia económica o administrativa –que en el artículo 13.(b) LALR se precisan como «circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa» que aconsejen la segregación parcial–. El problema, en este caso, es determinar desde qué perspectiva valorar la citada conveniencia, disyuntiva ante la que caben al menos cuatro respuestas: considerar el interés del municipio que sufre la segregación, de aquel que es objeto de la agregación, de la población vinculada al territorio segregado y agregado o, por último, un interés general de alcance supramunicipal, vinculado por ejemplo a la ordenación del territorio. El Tribunal Supremo, en Sentencias de 10 de junio de 1999 y 23 de enero de 2007, ha exi-

45 Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 9/10, *cit.*, p. 13-14. Indica el órgano consultivo que la voluntad de la LALR, al exigir la concurrencia conjunta de las dos causas para las segregaciones parciales, es la de dificultar «objetivamente las tendencias segregacionistas municipales, tan frecuentes en la experiencia reciente», propósitos que «son, a menudo, contrarios a la racionalidad de la planta municipal y obedecen, con frecuencia, a intereses particulares de los pueblos, no siempre coincidentes con los intereses generales». Dificultad que «no supone, sin embargo, un obstáculo insuperable para dar cobertura a aquellos legítimos procesos que responden a procesos de reacomodación de los asentamientos de la población en el territorio (...)».

gido una interpretación holística de estos preceptos, de modo que «la idea de "conveniencia" no debe ser aislada de un contexto general y referirla sólo al municipio que va a experimentar el aumento de superficie, pues en ese caso lo normal es que siempre se produzca para él. La "conveniencia", por eso, ha de ser para el interés común y no responder a un criterio exclusivamente de expansión (...).»⁴⁶ El Tribunal ha advertido asimismo la amplitud de la redacción del TRRL y el RPD, que ya en una lectura literal admiten la segregación más allá incluso de razones de necesidad, es decir, por meros motivos de conveniencia con tal de que estos sean «notorios» –y la misma conclusión puede extraerse del artículo 13.(b) LALR, que enumera genéricas circunstancias que simplemente *aconsejen* la segregación–. No obstante, aun siendo las nociones de «conveniencia» y «necesidad» conceptos jurídicos indeterminados de cierta amplitud, ello no exime obviamente del deber de determinar la concurrencia del presupuesto habilitante. De hecho, ha advertido el Alto Tribunal –en Sentencias de 12 de diciembre de 1989 y la ya citada de 10 de junio de 1999– que la motivación del acto administrativo ha de ser especialmente cuidadosa en estos supuestos, en los que se produce una «relación inversamente proporcional de beneficio y perjuicio entre los entes enfrentados», en particular en los casos en que la segregación no es producto de un concierto de voluntades entre los Ayuntamientos interesados.⁴⁷ Los motivos de «conveniencia o necesidad» no amparan, pues, decisiones caprichosas o arbitrarias, y de hecho no permiten esquivar el carácter subsidiario de las alteraciones territoriales, ante otros posibles medios menos lesivos o restrictivos para solucionar los problemas que se trate de enfrentar.⁴⁸ Incluso, el Tribunal ha esgrimido una cierta debilidad de estos motivos de segregación ante otras circunstancias concurrentes, como se deduce de su Sentencia de 30 de marzo de 1984 –referida al Texto Articulado y Refundido de 1955–, donde la presunta conveniencia de la alteración decae ante la oposición de los habitantes del territorio a segregarse y la Corporación municipal originaria.⁴⁹

En el caso que nos ocupa, habría sido oportuna una mayor fundamentación de los motivos de necesidad o conveniencia que pretendidamente jus-

⁴⁶ STS 4116/1999, de 10 de junio, FD 6º, y STS 673/2007, de 23 de enero, FD 1º.

⁴⁷ STS 14099/1989, de 12 de diciembre, FD 3º; STS 4116/1999, *cit.*, FD 6º.

⁴⁸ STS 673/2007, *cit.*, FD 1º.

⁴⁹ Los motivos de conveniencia o necesidad económica o administrativa estaban ya previstos como causa habilitante de las segregaciones parciales en el Texto Articulado y Refundido de 1955 –artículo 13.(c) por remisión del 18–, con idéntica redacción que los actuales artículos 7 y 5.(c) TRRL y RPD. El artículo 8.3 del Reglamento de población y demarcación

tificaron la segregación de Somalo y su agregación al término de Uruñuela. No en vano, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja entendieron en su informe al Anteproyecto de Ley de segregación que aquellos motivos estaban insuficientemente justificados en el expediente administrativo, aconsejando que la Administración autonómica expusiera de forma completa y razonada las circunstancias que permitieran fundamentar la alteración territorial.⁵⁰ Dicha exigencia de fundamentación sería extensible a la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que la alteración fue aprobada definitivamente. Sin embargo, la Exposición de Motivos de la norma alude tan sólo de forma genérica a la «conurrencia de los diversos requisitos legales establecidos en los artículos 9 y 13 de la citada Ley 1/2003», y a la constatación de «las circunstancias materiales y formales que justifican y hacen aconsejable la alteración de los términos municipales».

Los elementos de juicio para tal conclusión sí se esgrimieron, en cambio, en el debate parlamentario de la norma. En su defensa del Proyecto de Ley, el Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja alegó hasta tres tipos de razones que permitirían justificar la conveniencia de la segregación: de naturaleza geográfica, social y administrativa.⁵¹

El primer motivo, de tipo geográfico, estaría determinado por el hecho mismo de que Somalo era un *exclave* de Torremontalbo, es decir, un territorio no conectado con el resto del término municipal al que pertenecía, y sin embargo lindante en su mayor parte con el de Uruñuela. A este respecto,

territorial de las Entidades locales de 1952 (Decreto de 17 de mayo de 1952) insistía en la necesidad de motivación de las segregaciones parciales, especificando que «los motivos a que obedezca el acuerdo de incorporación deberán constar en el expediente que, al efecto, se instruya, y en él figurarán también los informes de las Jefaturas de los Servicios provinciales afectados por la incorporación».

50 «Las razones económicas, geográficas, sociales y administrativas que aduce el Ayuntamiento de Uruñuela para justificar la segregación no son sino las razones de una de las partes interesadas en la alteración de los términos municipales (parte beneficiaria), que la Administración autonómica ha de examinar adecuadamente sin ignorarlas ni aceptarlas sin más, de forma acrítica. Lo mismo cabe decir de las razones del mismo tipo que alega el Ayuntamiento de Torremontalbo (parte no beneficiaria) en sentido opuesto a la segregación, que tampoco pueden ser ignoradas o tácitamente rechazadas por la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local». Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, Informe de 12 de noviembre de 2009..., *cit.*, p. 9.

51 El Grupo Parlamentario Mixto añadió en el debate justificaciones de tipo histórico y político, dirigidas a proponer una mayor congruencia del mapa riojano. *Cfr.* Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja nº50, *cit.*, pp. 2211-2215.

cabría considerar si la existencia de una discontinuidad territorial, ya sea ésta enclave o de otro tipo, es por sí misma un notorio motivo de conveniencia para su agregación a un municipio colindante, en el sentido de los artículos 5.(c) TRRL y RPD, o una circunstancia de índole geográfica que automáticamente haga aconsejable la alteración, a tenor del artículo 13.(b) LALR. En Sentencia de 5 de octubre de 2000, el Tribunal Supremo negó esta relación mecánica entre la existencia de un enclave y la apreciación de un notorio motivo de conveniencia para proceder a su segregación. Concretamente, el Tribunal pondera la realidad geográfica del enclave y su condición de excepción administrativa, con el interés del municipio de pertenencia, en la medida en que la segregación pretendida –dirigida en ese caso a convertir el territorio del enclave en municipio independiente– sería de tal dimensión en relación al término municipal originario, que produciría una «injusta desproporción entre una y otra colectividad en cuanto al territorio», así como «un desequilibrio y una discriminación» para los habitantes de aquel municipio, que incluso podría ver en peligro su subsistencia.⁵² No obstante, el mismo Tribunal Supremo había reconocido anteriormente que los enclaves, como situación anómala, abonan su segregación del municipio originario para su agregación a otro con el que lindan,⁵³ aun cuando la conveniencia de la alteración haya de ser, como decimos, contrastada con otras circunstancias concurrentes. En este sentido, la Ley 3/1991, de 15 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, ha considerado oportuno explicitar en su artículo 3.3 este criterio, advirtiendo que «la existencia de enclaves en otro término municipal no será motivo suficiente para que se produzca la alteración de términos municipales»; mientras la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana parece seguir el criterio opuesto, al prever en su artículo 16.1.(c), como causa habilitante de las segregaciones parciales, la necesidad de un intercambio equilibrado de territorio «para regularizar la línea límite entre municipios colindantes o la discontinuidad de términos municipales» (cursivas nuestras). La norma riojana no contiene una previsión similar por lo que, como sucede en la regulación estatal, puede sostenerse que la existencia de anomalías territoriales generarán una cierta presunción de conveniencia económica o administrativa, que no exime del deber de fundamentar tal conveniencia, y que puede ceder ante la consideración de otros datos significativos.

⁵² Por ello, el Tribunal considera pertinente segregar tan sólo parte del enclave, permitiendo la subsistencia parcial de la discontinuidad territorial. *Cfr.* STS 7096/2000, de 5 de octubre, FD 5°.

⁵³ Véase las SSTS de 3 noviembre 1978 y 23 enero 1969.

El segundo argumento para legitimar la utilidad de la alteración, esgrimido en la discusión parlamentaria de la Ley 3/2010, es de naturaleza «social», y puso el acento en la propiedad de un número relevante de fincas de Somalo por vecinos de Uruñuela, partidarios de la agregación, y en el hecho de que los propietarios mayoritarios del paraje, la congregación salesiana y la Fundación de Nuestra Señora de Valvanera, se hubieran manifestado asimismo conformes con la iniciativa.⁵⁴ Respecto a esta argumentación, debe advertirse que la interpretación inclusiva de las razones de conveniencia o necesidad, para justificar las alteraciones, fue postulada tempranamente por la doctrina legal del Consejo de Estado. Ya en Dictamen de 12 de enero de 1956, señaló el Consejo que tales motivos «deben apreciarse objetivamente teniendo en cuenta todos los intereses afectados», añadiendo la puntualización de que «los intereses de propietarios no vecinos del lugar afectado por la segregación (...) no pueden, por lo menos, absolutamente, ser tomados en consideración en materia de alteración de términos municipales».⁵⁵ Nuevamente, por lo tanto, la conveniencia no puede valorarse sólo desde la perspectiva de la *agregación* territorial y los interesados en la misma, en este caso propietarios de inmuebles en el paraje disputado.

El último motivo alegado para la conveniencia de la segregación parcial fue de tipo administrativo, referente a la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y mantenimiento de caminos rurales en Somalo por el Ayuntamiento de Uruñuela, así como al uso de los servicios de consultorio y centro de salud de este municipio por los grupos temporales de residentes en aquel paraje. Sin embargo, en este caso, más que disfunciones administrativas que justifiquen de por sí la conveniencia de la alteración, nos encontramos ante actuaciones prestacionales voluntarias del Ayuntamiento de Uruñuela dentro del término municipal de Torremontalbo, actuaciones de hecho discutidas como ilegítimas por este último Ayuntamiento en el expediente administrativo.⁵⁶

⁵⁴ Tales declaraciones fueron aportadas al expediente administrativo. En el caso de los vecinos de Uruñuela propietarios de terrenos en Somalo, las declaraciones habían sido suscritas el 1 de julio de 1991 ante el Juez de Paz de Uruñuela. Las entidades religiosas, por su parte, expresaron su conformidad inicialmente en escrito de 11 de julio de 1991.

⁵⁵ Consejo de Estado, Dictamen de 12 de enero de 1956 (expediente nº 18.097). Citado por López Vila, C., «La fusión e incorporación de Municipios en España», *Revista de estudios de la vida local* 162, 1969, p. 281.

⁵⁶ En escrito de 3 de octubre de 2008, de alegaciones oponiéndose a la segregación pretendida por Uruñuela, el Alcalde del Ayuntamiento de Torremontalbo habló al respecto de invasión de competencias de este Ayuntamiento por aquel municipio.

En resumen, ninguno de los motivos esgrimidos pueden considerarse absolutos, es decir, justificativos por sí mismos de la necesidad o conveniencia de la alteración. Según la interpretación jurisprudencial de este requisito, tales argumentos deberían ponderarse con otras circunstancias concurrentes en la agregación, en especial considerando la *segregación* previa que implica y sus consecuencias para el municipio de origen. En este sentido, hay que integrar en el juicio los factores de la oposición del Ayuntamiento de Torremontalbo frente a la alteración, y la extensión del paraje segregado, que consta de 3.416,456 metros cuadrados, aproximadamente el 40 por ciento del territorio originario del municipio. Ponderación de intereses, sin embargo, ausente también en la tramitación parlamentaria de la Ley.⁵⁷

Por último, junto con las finalidades generales y las causas específicas que habilitan las segregaciones parciales, la LALR impone dos límites negativos aplicables a cualquier supuesto de alteración, además del criterio básico de respeto a la delimitación provincial prescrito por los artículos 13.1 LBRL y 3.2 TRRL. La primera de las restricciones autonómicas está contenida en el ya citado artículo 8.3 LALR, que se encamina a salvaguardar el principio de continuidad territorial. Conforme al mismo, ninguna modificación de términos municipales podrá dar lugar a nuevas discontinuidades, que se presumen disfuncionales para la gestión municipal y, en todo caso, excepciones heredadas de circunstancias históricas –como el *exclave* de Somalo–,

57 Por ejemplo, un caso de clara concurrencia de «notorios motivos de conveniencia administrativa» lo encontramos en la segregación de una porción del término municipal de Logroño para su agregación al de Agoncillo, acordada por Decreto del Consejo de Gobierno de La Rioja 3/1985, de 15 de febrero, todavía conforme al antiguo Texto Articulado y Refundido de 1955 y el Reglamento de población y demarcación territorial de 1952. La alteración corrigió la situación peculiar del Barrio de Recajo, unidad poblacional homogénea emplazada en el término municipal de Agoncillo, salvo la porción de terreno sobre la que se proyectó la segregación, ubicada en el término de Logroño. El Decreto acredita las «notorias extorsiones tanto a nivel municipal (empadronamiento, exacciones, ejecución de obras, prestación de servicios, régimen urbanístico, etc.) como en otras esferas o ámbitos competenciales de la Administración (Registro Civil, servicio militar, elecciones, actuaciones judiciales, etc.)» derivadas de la «dualidad de jurisdicciones dentro del mismo Barrio de Recajo y para una misma unidad de población». Además, el Decreto pondera la incidencia de la alteración en los dos municipios implicados, concluyendo que la escasa entidad de la porción a segregar y agregar «no plantea problemas para los Ayuntamientos de Logroño y Agoncillo y no exige la adopción de medidas para la protección de los intereses municipales o de los vecinos». Se aprecia en este caso una adecuada justificación de la conveniencia administrativa de la medida y una debida atención a los intereses de las dos entidades implicadas, partiendo de la constatación de una anomalía territorial.

que sólo subsisten residualmente. No obstante, esta voluntad de no proliferación de las excepciones a la continuidad territorial municipal no prejuzga, como hemos expuesto, la posibilidad de erradicar aquellas ya existentes, al efecto de una hipotética presunción *iuris et de iure* de la conveniencia de su corrección.

La segunda limitación negativa plantea mayores dificultades de apreciación. El artículo 9.3 LALR prohíbe toda alteración de 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». En este caso, el régimen de la LALR es menos exigente que el dispuesto por la derogada Ley 3/1993, de Régimen Local de La Rioja que, además de la cláusula general de suficiencia económica para la prestación de los servicios municipales obligatorios, establecía en su artículo 21 límites adicionales a las segregaciones parciales, ya fueran para la agregación a otro municipio existente o para constituir uno independiente. En concreto, ninguna de ellas era procedente cuando implicara una disminución de recursos del municipio originario que incidiera negativamente en la *calidad* de los servicios prestados por aquel, o conllevara una merma en la población que le situara por debajo del mínimo exigido para la creación de nuevos municipios, según el artículo 13 de la norma.⁵⁸ El régimen anterior, por lo tanto, seguía el criterio del artículo 8.1 TRRL –en relación con el 13.2 LBRL–, estableciendo como condición mínima de la segregación, no sólo la capacidad del municipio perjudicado para cumplir con las prestaciones obligatorias del artículo 26.1 LBRL, sino además el mantenimiento de la calidad de los servicios prestados en las condiciones anteriores a la segregación.⁵⁹ El nuevo criterio de la LALR es tomado, nueva-

58 Debe advertirse que también al especificar las finalidades legítimas de las alteraciones, el artículo 8.2.(a) LALR es más específico que el anterior artículo 7.3.(a) de la Ley 3/1993, al aludir a la mejora de la prestación de los servicios municipales como fundamento de las alteraciones. El primero habla de «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», mientras el segundo se refería de forma más indeterminada a «mejorar la prestación de los servicios de competencia municipal».

59 La antigua norma estatal sobre Régimen Local de 1955 expresaba un límite negativo a la creación de nuevos municipios y a las segregaciones parciales –por el juego de sus artículos 15 y 18.2– en términos cercanos al actual 9.3 LALR, al hablar de suficiencia «para sostener los servicios municipales obligatorios». Téngase en cuenta que el Tribunal Supremo, en Sentencia 5901/1989, de 30 de octubre, exigió interpretar este precepto de forma amplia, «comprendiendo también entre los servicios obligatorios aquéllos ya establecidos y asumidos por el Municipio objeto de segregación de parte de su territorio (...)» (FD 3º). Esta

mente, de la Ley aragonesa de Administración local, y permite simplificar la valoración de este requisito aquejado de cierta indeterminación, o al menos de concreción espinosa, como evidenció el caso de la segregación de Rincón de Olivedo, tramitado inicialmente al amparo de la anterior Ley 3/1993.⁶⁰

En el caso del procedimiento de segregación de Somalo, la débil consideración de los intereses del municipio no beneficiado por la alteración afecta también a la apreciación de este límite negativo. Según señaló el Consejo Consultivo de La Rioja, en el expediente no quedó debidamente justificada la situación financiera en la que quedaría el Ayuntamiento de Torremontalbo tras la segregación, que como dijimos afectó a una elevada proporción de su territorio, con la consiguiente incidencia recaudatoria.⁶¹ Aunque el con-

interpretación aproximaba la condición a la idea del mantenimiento de la calidad de los servicios efectivamente prestados que utiliza la actual Ley de Bases. Sin embargo, la LALR es aún más precisa, al hablar de «servicios mínimos obligatorios establecidos por la legislación», con lo que parece vetar cualquier interpretación expansiva del requisito negativo.

⁶⁰ Nos referimos al procedimiento de segregación de Rincón de Olivedo del término municipal de Cervera del Río Alhama, para constituirse en municipio independiente, a iniciativa de los vecinos del núcleo a segregar, conforme al antiguo artículo 22.1.(c) de la Ley 3/1993, de Régimen Local de La Rioja. La controversia sobre la previsión de la capacidad y la calidad de los servicios prestados en la situación posterior a la segregación atravesó todo el expediente, y de hecho uno de los motivos por los que el Consejo de Gobierno de La Rioja denegó inicialmente la alteración fue el no haberse acreditado que la segregación no tendría incidencia negativa en la prestación de los servicios públicos, como exigía el artículo 21 de la Ley (acuerdo del Gobierno de La Rioja de 2 de marzo de 2001). Habiéndose omitido en el expediente el preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ordenó la retroacción del procedimiento, de modo que pudiera subsanarse aquel trámite. Finalmente, ya en vigor la LALR, el procedimiento finalizó mediante Acuerdo del Gobierno de La Rioja de fecha 30 de julio de 2004 (BOR nº103, del 17 de agosto), que denegó también la segregación, entre otros motivos, por no haberse acreditado la condición del artículo 9.3 de la nueva norma (es decir, que los municipios resultantes dispondrían de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios). La decisión se adoptó también en aquel caso en contra del criterio del Consejo Consultivo, que en esa ocasión consideró pertinente la alteración, y en cuyo Dictamen se detuvo en el análisis de la controvertida valoración del requisito del mantenimiento y la calidad de los servicios municipales. *Cfr.* Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 53/02, de 17 de septiembre, ponente Antonio Fanlo Loras, en especial p. 34-39.

⁶¹ El Consejo Consultivo sostuvo que el límite negativo del artículo 9.3 LALR se vería igualmente violado si el mantenimiento de los servicios mínimos municipales pudiera lograrse con un aumento de la presión fiscal, por ejemplo sobre la propiedad inmobiliaria, pero dicho aumento la elevara por encima de la soportada en municipios de su entorno, incluido el beneficiado por la segregación. Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 9/10, *cit.*, FD 2º, p. 15.

cepto de suficiencia económica de los entes locales no es equivalente al de suficiencia de recursos propios –según ha sostenido el Tribunal Constitucional–,⁶² en el ámbito que nos ocupa, a efectos de determinar la viabilidad de la prestación de los servicios municipales, aquella noción presenta un contenido principalmente tributario, que es el de la propia capacidad recaudatoria.⁶³ Así pues, tampoco el respeto al límite negativo del artículo 9.3 LALR fue debidamente atendido al afrontar la segregación y agregación de Somalo.

c) Alteración frente a rectificación de los límites territoriales
(en torno al concepto de población)

Se ha apuntado antes la idea de que la Ley riojana, como la aragonesa, ha diseñado todo el sistema de alteraciones territoriales desde la perspectiva de los núcleos de población existentes en las áreas implicadas. Así lo hemos podido deducir, en el caso de las segregaciones-agregaciones parciales, del requisito del artículo 13.(a) LALR. No obstante, como decimos, la Ley utiliza este criterio para todos los supuestos de alteración, y de hecho lo explicita *sensu contrario* en su artículo 9.5, al disponer que:

«La rectificación de límites territoriales entre municipios para evitar disfuncionalidades, en los casos en que no resulte afectado un núcleo o asentamiento de población, podrá efectuarse a través de un trámite abreviado con arreglo a lo previsto en el artículo 19 de la presente Ley».

Es decir, la Ley estipula una doble vía para la modificación de los límites territoriales de los municipios riojanos. Por un lado, alteraciones en sentido estricto, para aquellos casos en que se vean afectados núcleos o asentamientos de población. Por otro, meras «rectificaciones de límites territoriales entre municipios», con el fin de evitar disfuncionalidades, en supuestos en que la modificación no involucre poblaciones. Nótese que la segregación y agregación del territorio de Somalo, carente de población y por lo tanto excluido de toda modalidad de alteración, podría haberse efectuado sin impedimentos jurídicos por ese cauce de «rectificación», con el único requisito de verificar ciertas disfuncionalidades que pudieran derivar de su condición de *exclave* o discontinuidad territorial. En tal caso, la modificación podría haberse completado por el procedimiento abreviado del artículo 19

⁶² STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10º.

⁶³ Así lo entiende BARRANCO VELA, R., *Creación...*, *op. cit.*, p. 178.

LALR, mediante acuerdo del Gobierno de La Rioja, previa audiencia a los municipios afectados y a la Administración General del Estado, además del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo.

La Ley resulta inequívoca sobre este doble criterio procedimental dependiente del concepto de población, como lo corrobora, a mayor abundamiento, la atribución de la iniciativa de las alteraciones a «la población afectada» (artículo 9.2 LALR) o la regulación de los efectos de las alteraciones –que no, obviamente, de las rectificaciones– en el gobierno municipal en su artículo 16, que prevé las posibles variaciones en el número de concejales de las Corporaciones, derivadas de los aumentos o disminuciones poblacionales a consecuencia de las alteraciones territoriales.⁶⁴

El planteamiento de la LALR se adscribe a aquella doctrina que, corrigiendo la tesis tradicional, ha entendido que las alteraciones de términos municipales no son en esencia una cuestión territorial, sino de población. En relación a la Ley de régimen local de 1955 y la doctrina mayoritaria en el momento, López Vila consideraba la tesis territorialista, ya en 1969, una postura «simplista en grado sumo», derivada de la perspectiva alemana propuesta por Jellinek sobre el territorio como «cuerpo del Estado», con el que guardaría «no una relación objetiva, sino de identidad».⁶⁵ Una visión actualizada del problema, sugiere que el interés directo implicado en las alteraciones no es en sí la modificación de los términos municipales, sino la más adecuada cobertura de las necesidades de ciertos grupos sociales a través de los servicios públicos, en este caso municipales.⁶⁶ Más recientemente, Barranco Vela ha sostenido la misma tesis sobre el carácter adjetivo del territorio respecto a la gestión municipal, considerando que, en todo caso, «lo

⁶⁴ En los casos de segregaciones parciales para posteriores agregaciones, el artículo 16.3 LALR dispone al respecto que el municipio del que se segregue la porción de territorio conservará el mismo número de concejales. En el municipio objeto de la agregación, si como consecuencia de la misma correspondiese un mayor número de concejales, «la diferencia se cubrirá por vocales gestores designados por el Gobierno de La Rioja con arreglo a los resultados de las elecciones municipales en las secciones correspondientes al territorio segregado».

⁶⁵ LÓPEZ VILA, C., «La fusión e incorporación...», *op. cit.*, p. 276-277. *Vid.* asimismo JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, trad. F. de los Ríos Urruti, Comares, Granada, 2000 (primera edición alemana de 1900), p. 385-398. Para un tratamiento más detenido de la vinculación entre territorio y población municipales, y su incidencia en el problema de las alteraciones de términos, *vid.* ESCUÍN PALOP, C., «La alteración de términos municipales», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 1850-1861.

⁶⁶ LÓPEZ VILA, C., «La fusión e incorporación...», *op. cit.*, p. 277.

trascendente es la población, verdadero sustrato donde se asienta el municipio, el territorio, y al fin y al cabo, y pese a los postulados tradicionales el territorio no juega más papel que el delimitador de las competencias y las poblaciones asentadas en esos espacios».67 El criterio de la LALR es coherente con esta perspectiva, al prever requisitos procedimentales y sustantivos más estrictos para los supuestos de alteración –con poblaciones implicadas–, y admitir una vía simplificada para lo que se consideran meras rectificaciones territoriales, en las que no concurre otro interés que el de corregir ciertas disfuncionalidades.

Dada la escueta regulación legal de este segundo supuesto, el problema radicará en determinar qué disfuncionalidades son aceptables para proceder a una rectificación territorial, toda vez que se haya optado legítimamente por este cauce procedimental. El Consejo Consultivo ha apreciado esta dificultad, destacando el esfuerzo de la normativa aragonesa por delimitar tal supuesto de hecho. Así, el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, en su artículo 49.2 considera explícitamente disfuncionales –a los efectos del artículo 18 de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón– los supuestos de enclaves despoblados dentro de un municipio o de aislamiento de zonas por la instalación de grandes infraestructuras. Una regulación que podría ilustrar la interpretación de la norma riojana, carente aún de desarrollo reglamentario.68

Un problema más general que la concreción del concepto de disfuncionalidad es la propia precisión del término «núcleo de población», cuestión decisiva a los efectos de determinar el régimen jurídico de la modificación territorial. La LALR no recoge ninguna definición del concepto, que por lo tanto deberá delimitarse por vía interpretativa. Parece claro, en primer lugar, que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, que si bien no arroja dudas en su polo negativo –resulta evidente que cuando el número de habitantes empadronados sea cero no existirá núcleo de población–, presenta problemas de concreción en su sentido positivo: cabe la duda de si es exigible un número mínimo de habitantes para poder verificar el requisito. Dado que la LALR no establece ningún mínimo poblacional para afirmar la existencia de un núcleo de población, a los efectos de operar una simultánea segregación-agregación, cabe concluir que la suficiencia de la población presente en el territorio afectado habrá de subsumirse en la apreciación de las causas del

67 BARRANCO VELA, R., *Creación...*, *op. cit.*, p. 159.

68 Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 9/10, *cit.*, FD 3º, p. 18.

artículo 13 de la Ley riojana, en especial la relativa a la conveniencia de la alteración. Es decir, la inexistencia de una población mínima en el territorio podrá determinar a su vez la ausencia de «circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa» que aconsejen la segregación.

Sin embargo, no ofrece dudas el hecho de que la LALR emplea el concepto «núcleo de población» en el sentido de exigir la presencia efectiva de residentes permanentes en el territorio. Esto es, como afirmó el Consejo Consultivo, el concepto no se utiliza aquí en su acepción urbanística que, conforme a la legislación autonómica en la materia, requiere simplemente la existencia de una agrupación de edificaciones residenciales.⁶⁹ A los efectos del régimen de alteraciones de los términos municipales, núcleo de población significa, en sentido estricto, comunidad vecinal. En cambio, la legislación estatal supletoria, tanto el TRRL como el RPD, no se refieren a núcleos de población en el régimen de las alteraciones territoriales, y hablan en cambio de «núcleos urbanos» al regular una de las causas habilitantes de las segregaciones –artículos 5.(b) de ambos textos–. Por ello, en el caso de la regulación estatal no se puede sostener la interpretación que impone la LALR, cabiendo admitir en su seno las alteraciones que se proyecten sobre territorios deshabitados. Así lo entendió de hecho el Gobierno de La Rioja, al aplicar de forma supletoria el régimen estatal a la segregación de Somalo.

Si bien la Ley riojana no impone una cifra mínima de población en el territorio a segregar y agregar, hay que considerar la posible existencia de algún requisito poblacional mínimo desde la perspectiva del municipio de origen, de modo que la alteración no fuera viable si situase al ente que sufre la segregación por debajo de un determinado umbral de habitantes. En este sentido, podría resultar significativo el hecho de que el artículo 12.1.(b) LALR sí establece la cuantía mínima de 500 habitantes para considerar un núcleo de población suficiente a efectos de su constitución en nuevo municipio por segregación, y como límite de la reducción admisible en el municipio originario.

De hecho, en una perspectiva histórica, la legislación estatal contempló inicialmente ciertos mínimos poblacionales a los efectos de creación de nue-

⁶⁹ El artículo 210 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja considera núcleo de población toda «agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes», si bien admite una caracterización diferente en los correspondientes planeamientos. Esta precisión del Consejo Consultivo de La Rioja se encuentra en su Dictamen 9/10, *cit.*, FD 2º, p. 12.

vos municipios, si bien esa previsión ha estado ausente ya desde la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y el Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales de 1952, que acogieron en cambio el criterio cualitativo de la existencia de «población, territorio y riqueza imponible bastantes». ⁷⁰ Tampoco la actual legislación estatal, básica ni supletoria, cuantifica niveles mínimos de población a los efectos de operar ninguna modificación de los términos municipales. Precisamente, esta falta de determinación legal ha generado controversias y criterios volubles por parte de la jurisprudencia y el Consejo de Estado. Este último órgano consultivo ha considerado que la exigencia de mínimos poblacionales que condicionen las segregaciones municipales sólo será aceptable si existe su previa disposición por una norma legal, ya sea estatal o autonómica. A falta de tal regulación, la escasez de población sólo podrá considerarse en el proceso de valoración de los requisitos generales exigidos por el artículo 13 LBRL, o sus equivalentes autonómicos. ⁷¹ Sin embargo, este argumento no ha impedido que el Consejo de Estado maneje ciertos mínimos de población como criterio para determinar la viabilidad de nuevos municipios creados por segregación, cifras que no han sido unívocas, oscilando entre los mil, ⁷² dos mil, ⁷³ o incluso cinco mil habitantes ⁷⁴ como mínimo poblacional para evitar el calificativo de «municipio exiguo». Han sido distintas leyes autonómicas –entre ellas la LALR– las que han explicitado cifras mínimas de población para la constitución de nuevos municipios por segregación, estableciendo un régimen no uniforme, que atiende a la distribución poblacional y circunstancias específicas de cada

⁷⁰ La Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 1845 (Gaceta de Madrid N.º 3776, del 15 de enero), permitió a su entrada en vigor la subsistencia de aquellos municipios de más de 30 vecinos, disponiendo las agregaciones de los de menor población (artículo 70). Estableció, además, el requisito mínimo de 100 vecinos como criterio ordinario para la creación de nuevos Ayuntamientos por decisión gubernativa, posibilitando no obstante la formación de municipios con población menor mediante Ley (artículo 71). La Ley municipal de 20 de agosto de 1870 (Gaceta de Madrid N.º 233, de 21 de agosto), estableció un mínimo de 2.000 habitantes como circunstancia requerida para los nuevos municipios que pretendieran constituirse (artículo 2). En cuanto a las mencionadas normas de 1945 (Ley de 17 de julio) y 1952 (Decreto de 17 de mayo), *cfr.* su Base 2ª y su art. 5, respectivamente. Sobre la interpretación del criterio de «población bastante» manejado por este último artículo del reglamento, *vid.*, por ejemplo, la STS 471/1981, de 23 de febrero.

⁷¹ Consejo de Estado, Dictámenes N.º 52.509, de 28 de septiembre de 1989 y N.º 1518, de 8 de septiembre de 1994.

⁷² Consejo de Estado, Dictamen N.º 1.341, de 18 de mayo de 2000.

⁷³ Consejo de Estado, Dictamen N.º 835, de 19 de diciembre de 1991.

⁷⁴ Consejo de Estado, Dictamen N.º 1.876, de 3 de noviembre de 1994.

territorio, en lógico ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de Administración local.⁷⁵

En todo caso, estas consideraciones se prevén para los supuestos de creación de nuevos municipios por segregación, y no para aquellos de segregaciones parciales para su posterior agregación a un municipio limítrofe.⁷⁶ En el caso de La Rioja, como en el resto de normativas autonómicas, el legislador no ha considerado oportuno establecer una garantía cuantitativa similar para la población del municipio no beneficiado por la segregación. La caución para tal municipio provendrá, exclusivamente, de la cláusula del artículo 9.3 LALR –suficiencia de recursos para la prestación de los servicios mínimos– que, según vimos, opera como límite negativo general para las alteraciones, y que es predicable de todos los municipios implicados en el supuesto. A falta de determinación legal cuantitativa, en la concreción de este límite negativo podrá asumirse, si resulta procedente, la doctrina preventiva del Consejo de Estado sobre la generación de municipios exiguos.

Una vez desgranadas las condiciones que delimitan las segregaciones parciales de términos municipales en La Rioja, y sus circunstancias en el supuesto que hemos tomado como guía del análisis, es necesario realizar algunas precisiones sobre la técnica de apreciación de este conjunto de condiciones. Se trata, ahora, de determinar si la alteración de términos municipales constituye en algún grado una potestad de carácter discrecional.

⁷⁵ A este respecto, la Ley gallega establece la cifra mínima de 5.000 habitantes –art. 25.(c)–; 2.500 la Norma Foral de Gipuzkoa –art. 7.1–; 2.000 habitantes la catalana –art. 15.1.(d)– y valenciana –art. 9.1.(d)–; 1.500 la Norma Foral de Álava –art. 9.(c)– y la Norma Foral 8/1993, de 7 de julio, de regulación de los términos municipales de Bizkaia –art. 22.(d)–; 1.000 habitantes en el caso de la Ley aragonesa –art. 11.1.(b)–, de Castilla y León –art. 10.1.(b)–, Castilla-La Mancha –art. 15.1.(b)– y Madrid –art. 15.(a)–. El requisito poblacional de la Ley riojana es el más bajo a nivel comparado, exigiendo tan sólo 500 habitantes –art. 12.1.(b)–, que con todo ha incrementado los 350 habitantes exigidos por la anterior Ley 3/1993, de Régimen Local de La Rioja –art. 13.(b)–. Un mínimo que se explica por las particularidades de la planta municipal riojana y el grado de concentración poblacional en la capital autonómica (a fecha 1 de enero de 2010, Logroño aglutinaba el 47,34% de la población de los 174 municipios riojanos, contando 54 de ellos con menos de 101 habitantes, según se desprende de los datos del INE). Carecen de cualquier referencia cuantitativa al respecto las leyes navarra, murciana y andaluza –aunque la derogada Ley 7/1993, de 22 de julio, de demarcación territorial de Andalucía, sí exigía una población no inferior a 2.500 o 4.000 habitantes, según los casos; arts. 8.1 y 8.4.(a)–.

⁷⁶ A excepción de la Norma Foral sobre entidades locales del Territorio Histórico de Álava –de este mismo año–, que sí extiende la garantía poblacional de 1.500 habitantes a los municipios resultantes de un procedimiento de segregación-agregación parcial (art. 10).

2. Apreciación de las condiciones y margen de decisión autonómico sobre la segregación

Según su redacción en la normativa estatal y autonómica, las causas que permiten las alteraciones y algunos de los límites que las restringen, contienen inevitablemente ciertas dosis de indeterminación que habrá de ser concretada por el órgano administrativo –o, en su caso, por el legislador autonómico– para verificar el cumplimiento del requisito o el respeto de aquel límite. Ahora bien, el concepto jurídico indeterminado, pese a su falta de precisión absoluta sobre el alcance de los términos empleados, presenta siempre una lógica binaria: «o se da o no se da el concepto». No existe en este caso margen «volitivo» para la Administración,⁷⁷ sino una verificación de condiciones expresadas, eso sí, con cierta indeterminación. Puede hablarse, a lo sumo, de un «margen de apreciación objetivado»⁷⁸ o de una apreciación «cognitiva».⁷⁹ Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, ahí radica precisamente la diferencia con el ejercicio de una potestad discrecional, que implica de suyo un espacio de «libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos», que reclama esta vez un criterio de decisión extrajurídico, de oportunidad o de otro tipo.⁸⁰ Técnicamente, a diferencia de los casos de discrecionalidad, al hablar de conceptos jurídicos indeterminados existe sólo un interés público atendible, y una única actuación legalmente autorizada para atenderlo, que ha de ser individualizada por la Administración.⁸¹

No cabe duda, y así lo ha reiterado la jurisprudencia, que en relación a las causas habilitantes de las alteraciones de términos municipales nos

77 Según aclara GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», en NIETO GARCÍA, A. (ed.), *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, Madrid, 1983, p. 501.

78 En expresión utilizada por el Consejo Consultivo de La Rioja, en Dictamen 53/02, *cit.*, FD 6º, p. 38, analizando los presupuestos para la segregación de Rincón de Olivedo del municipio de Cervera del Río Alhama.

79 La distinción entre la capacidad de apreciación volitiva y cognitiva como sustrato de la discrecionalidad administrativa y de la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados, respectivamente, ha sido utilizada entre otros por PAREJO ALFONSO, L., *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 122.

80 STS 166/2010, de 27 de enero, FD 2º.

81 STS 9097/2000, de 12 de diciembre, FD 5º.

encontramos ante casos de indeterminación conceptual y no de discrecionalidad.⁸² Esta afirmación es extensible a todos los requisitos legales de las alteraciones, tanto a sus fundamentos, como a sus límites negativos y requisitos positivos. Hablando de las causas exigidas por el artículo 13 LALR para las segregaciones parciales, esta solución es evidente respecto a la condición de «consolidación de relaciones de convivencia y dependencia funcional» del núcleo segregado y el municipio al que se agregará –al igual que respecto a la causa de «confusión urbanística» de los artículos 5.(b) TRRL y RPD–. Sin embargo, como decimos, ese carácter es también predicable de los motivos de «necesidad o conveniencia» económica, administrativa o de otro tipo que aconsejen la segregación, del artículo 13.(b) LALR y 5.(c) de las mencionadas normas estatales. Aun al hablar de conveniencia o necesidad se está ante cuestiones estrictamente jurídico-administrativas y no de valoración discrecional.⁸³ Ciertamente, se trata de una indeterminación que incorpora una «zona oscura» similar a la que el Tribunal Supremo ha observado en la expresión «oferta económicamente más ventajosa» en materia de contratación pública, casos en que junto a los ámbitos de certeza positiva y negativa, se distingue un «halo o zona de incertidumbre» de especial complejidad, que requiere «un mayor contacto con los hechos», o incluso, en ocasiones, un conocimiento técnico preciso. La dificultad de la estimación de estos supuestos hará sin duda más gravosa la acreditación de la «irrazonabilidad» del juicio administrativo, pero ello no excluye el deber de motivación de dicho juicio.⁸⁴ Es más, al tratarse de un requisito de concreción más problemática, sugiere todavía mayores exigencias de motivación del proceso de verificación sobre los elementos de hecho.⁸⁵ En estos casos, sostiene el Tribunal Supremo, el control del acto no se dirigirá a la averiguación del interés legítimo de la actuación administrativa –que sí sería pertinente en supuestos de discrecionalidad–, sino al análisis del «parámetro de racionalidad» empleado para concretar el concepto indeterminado.⁸⁶ Es decir, la razonabilidad de la decisión se proyecta sobre la técnica o el procedimiento de verificación

82 La doctrina del Tribunal Supremo es unívoca al considerar las condiciones estipuladas para proceder a las alteraciones de términos municipales como «presupuestos objetivos» (STS de fecha 15 de junio de 1984), que reclaman «decisiones regladas» (STS 8572/2004, de 3 de noviembre, FD 8º) sobre la verificación material del «efectivo cumplimiento de los requisitos» mencionados (STS 282/2001, de 22 de enero, FD 5º).

83 Así lo sostiene también BARRANCO VELA, R., *Creación...*, *op. cit.*, p. 171.

84 *Cfr.* STS 6053/2000, de 19 de julio, FD 4º, que reitera lo manifestado en STS 3411/1998, de 25 de mayo, FD 5º, sobre el concepto de «interés público».

85 Así lo ha exigido el Tribunal Supremo, en STS 4116/1999, de 10 de junio, FD 6º.

86 STS 9097/2000, de 12 de diciembre, FD 5º.

empleado para alcanzarla. En definitiva, y a diferencia de los casos de discrecionalidad, todo componente del juicio del órgano administrativo sobre la verificación de los requisitos y límites de las alteraciones queda sujeto a revisión jurisdiccional.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha considerado reiteradamente que no todos los aspectos de la decisión de proceder a las modificaciones de términos municipales son reglados. Al contrario, ha sostenido de forma explícita que tales actuaciones se producen en el ejercicio de una potestad administrativa de tipo discrecional. Conforme a esta lectura, los requisitos procedimentales y las causas que habilitan las alteraciones son elementos reglados que actúan como condiciones mínimas para tomar en consideración el proyecto, cuya no verificación excluye la posibilidad de la intervención, pero que no vinculan en sentido positivo la resolución del órgano administrativo. Esa resolución última se dicta «en ejercicio de sus facultades discrecionales», al no venir «condicionada de modo automático en un determinado sentido, en función de la concurrencia o no de los anteriores requisitos». Especifica el Tribunal que, aun verificándose los presupuestos legales, el órgano administrativo podrá rechazar discrecionalmente –que no arbitrariamente– la alteración territorial: «la decisión final debe implicar un margen de discrecionalidad, que permite valorar otros aspectos [...] que puestos en función del interés público prevalente justifiquen esa denegación».⁸⁷

Si bien esta jurisprudencia ha sido elaborada principalmente ante supuestos de creación de nuevos municipios por segregación, la interpretación se postula sobre la genérica potestad de alteración, por razón de su vínculo con otra «potestad discrecional, inevitablemente discrecional habría que decir, cual es la de ordenación del territorio».⁸⁸ En coherencia con esta vinculación material, la jurisprudencia ha admitido incluso que la discrecionalidad se extienda, no sólo a la decisión de denegar la alteración, sino también a la posibilidad de modificar los términos de aquella, apartándose de los criterios fijados en el expediente por los municipios interesados, por ejemplo en cuanto a la delimitación territorial de una segrega-

⁸⁷ STS 282/2001, de 22 de enero, FD 5º. El Tribunal ha sostenido este mismo criterio reiteradamente en los últimos años, como en las SSTS 7096/2000, de 5 de octubre, FD 5º; 7867/2000, de 30 de octubre, FD 5º; 2940/2004, de 3 de mayo, FD 6º; 3616/2005, de 7 de junio, FD 5º; 6891/2009, de 20 de octubre, FD 1.4ª.

⁸⁸ Así se afirma en STS 7416/2007, de 14 de noviembre, FD 1º, referida ahora a un caso de segregación parcial para la posterior agregación a un municipio limítrofe.

ción parcial.⁸⁹ En síntesis, la discrecionalidad de la facultad de alteración se explicaría fundamentalmente por su vinculación con la potestad de ordenación territorial, que es esencialmente discrecional.

Esta posición del Tribunal Supremo, sin duda vigente, no ha sido sin embargo unívoca en su recorrido. La primera jurisprudencia tras la Constitución de 1978 y la nueva comprensión de la autonomía local que inauguró se mostró proclive –aplicando aún la Ley de régimen local de 1955– a una consideración más cautelosa del carácter discrecional de la potestad de alteración de términos municipales. En Sentencia de 30 de octubre de 1989, el Tribunal pareció concluir la práctica eliminación de ese margen de discrecionalidad al hilo de una segregación territorial, considerando no admisible que «motivos de interés político, por respetables que sean, o de oportunidad aún rectamente fundados, puedan justificar y legitimar una resolución denegatoria de un derecho cuando los condicionamientos de derecho indeterminados en el precepto legal estén debidamente acreditados».⁹⁰ Cuanto menos, sostuvo en Sentencias de 15 de junio de 1984 y 24 de octubre de 1989, esa discrecionalidad cedería en casos en los que la rotundidad de los datos e informes recabados en el expediente desvirtúen por sí mismos cualquier decisión radicalmente contraria a los mismos.⁹¹ Aun partiendo de la consideración de la potestad como discrecional, esta jurisprudencia de los años ochenta se muestra claramente proclive a restringir las posibilidades valorativas del órgano administrativo, en una materia en la que, como advierte Fernández Torres, tradicionalmente la Administración había evidenciado una «abusiva instrumentación» de sus márgenes de apreciación discrecional.⁹²

⁸⁹ SSTS 688/1990, de 30 de enero, FD 6º; 11775/1990, de 30 de octubre, FD 3º; 7867/2000, de 30 de octubre, FD 5º. En estos supuestos el Tribunal sostiene que el respeto de las condiciones e intereses imbricados en las segregaciones planteadas no supone que exista una única división territorial aceptable. La elección discrecional entre diversas opciones legítimas se justificará, precisamente, en razón de la conexión del supuesto con los criterios de ordenación territorial.

⁹⁰ STS 14265/1989, de 30 de octubre, FD 3º. En este pronunciamiento, el Tribunal rechaza la invocación de la discrecionalidad por parte de Generalitat de Cataluña, que pretendía demorar la concesión de la segregación de un núcleo de población para su constitución como municipio independiente, cumpliendo con los requisitos de la norma estatal de 1955, a la espera de la aprobación de una futura Ley municipal catalana. No obstante, la firmeza del argumento del Tribunal apunta a la obligación de autorizar la alteración una vez verificados los requisitos exigidos en la Ley.

⁹¹ STS de 15 de junio de 1984; STS 13780/1989, de 24 de octubre, FD 5º.

⁹² FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La creación de nuevos municipios por segregación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 47. La pretensión expresa del Tribunal era evitar, en este terreno, el

La jurisprudencia posterior, según hemos expuesto, parece apoyarse en un concepto más fuerte de la discrecionalidad administrativa en este terreno, flexibilizando el grado de vinculación de la decisión última sobre la alteración respecto de las verificaciones operadas en el procedimiento. Obviamente, discrecional no significa arbitrario, y cualquier interpretación *sit pro rationes voluntas* habría de chocar con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. La discrecionalidad no puede por lo tanto escapar al control judicial,⁹³ aun cuando haya un núcleo –el de la estricta elección entre opciones igualmente justas– que no puede ser objeto directo de enjuiciamiento. La tutela se logrará en estos casos a través de las diversas técnicas acogidas por la jurisprudencia, como el control de los hechos determinantes –es decir, la comprobación de la concurrencia efectiva de los supuestos de hecho previstos en la norma atributiva de la potestad discrecional–, que en el caso que nos ocupa estarán imbricados en las condiciones que habilitan u obstan las alteraciones de términos municipales.⁹⁴ Por otro lado, el Tribunal ha resaltado la conexión entre la doctrina de la desviación de poder y la discrecionalidad administrativa, lo que exige también una comprobación de los hechos y los datos que concurren, en este caso para comprobar si la potestad se ha ejercido en conformidad con los fines que la justifican.⁹⁵ De todo ello deriva que el órgano judicial deba proceder al control «no sólo formal, o de legalidad del acto, sino sustantivo», que alcance el uso de la potestad en las circunstancias concurrentes.⁹⁶ En concreto, en el caso de las decisiones sobre las alteraciones de términos municipales, el Tribunal Supremo ha sostenido que la posibilidad de control jurisdiccional «se ciñe a examinar si han sido dictadas con *objetividad* y al servicio de los *intereses generales*», atendiendo a los hechos acreditados en el expediente en torno a las condiciones para la modificación territorial (*cursivas nuestras*).⁹⁷

«reverdecimiento de antiguas, y ya afortunadamente superadas, actitudes del Poder exteriorizadoras de una concepción de la discrecionalidad exenta de límites jurídicos y dogmatizante» (STS de 15 de junio de 1984).

⁹³ STS 4628/2005, de 8 de julio, FD 9°.

⁹⁴ Sobre las técnicas de control de la discrecionalidad administrativa, *vid.* STS 16340/1987, de 19 de mayo, FD 2°, donde se admite también el uso para tal fin de los principios generales del Derecho, *ex art.* 1.4 del Código civil, y en virtud del sometimiento de la Administración, no sólo a la Ley, sino también al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución). En relación al control por los hechos determinantes, *vid.* también, entre otras, SSTS de fechas 22 de abril de 1977 y 15 de junio de 1984; asimismo, STS 3727/1995, de 26 de junio, FD 2°.

⁹⁵ STS 3813/1987, de 1 de junio, FD 4°.

⁹⁶ STS de 8 de marzo de 1983, FD 3°.

⁹⁷ STS 3616/2005, de 7 de junio, FD 5°.

Teniendo presentes estas consideraciones, así como la opinión actual del Tribunal Supremo sobre la naturaleza discrecional de la facultad de alteración de términos municipales, cabe plantearse sin embargo cuál es en la práctica ese margen de apreciación discrecional o si, incluso, dicho margen existe en modo alguno. Como sugiere Fernández Torres, dada la regulación existente de los hechos determinantes y otros requisitos en este ámbito, las controversias sobre las intervenciones territoriales se reducen de ordinario a cuestiones regladas, por lo que «la invocación de la discrecionalidad decisoria carece, (...) habitualmente, de soporte alguno en este marco».⁹⁸ Es decir, que al margen de la consideración teórica de la potestad, la discrecionalidad se ve reducida a cero en la práctica.⁹⁹ Podría añadirse, incluso, que esta preeminencia de los elementos reglados es inevitable, es decir, que la exclusión efectiva de la discrecionalidad deriva ya en muchos casos de la propia regulación legal de la potestad, lo que es especialmente patente en el régimen de las segregaciones parciales previsto por la LALR.

Por un lado, conviene recordar que en este caso el ejercicio de la potestad está teleológicamente determinado por el artículo 8.2 LALR, de modo que cualquier actuación que atienda a fines diversos de los allí tasados inclinará toda pretensión de discrecionalidad del lado de la desviación de poder. Por otro, según hemos apuntado, el propio Tribunal Supremo ha precisado la «objetividad» y la consecución de «intereses generales» como parámetros para enjuiciar la validez de la decisión discrecional. Sin embargo, en estos supuestos el criterio de objetividad vendrá ya dado por los elementos reglados de las causas habilitantes de la alteración, de manera que resulta difícil imaginar una decisión «objetiva» que se aparte de la valoración reglada –también necesariamente objetiva– de aquellas casusas, efectuada previamente por la propia Administración actuante. En relación al segundo parámetro –el de los «intereses generales»–, debe recordarse que la Ley riojana incorpora la conveniencia de la segregación como causa que necesariamente deberá ser verificada, y por lo tanto, de nuevo, como elemento reglado que admite la existencia de un único interés público respecto al cual la segregación resulta o no aconsejable. Por lo tanto, tampoco es fácil conjeturar un juicio de oportunidad distinto, esto es, una decisión amparada en intereses

⁹⁸ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La creación...*, op. cit, p. 58.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 52.

generales que discrepe del interés público admitido previamente al valorar la conveniencia de la alteración.¹⁰⁰

En resumen, si falta la verificación de alguno de los fundamentos o causas que habilitan la segregación, no existirá juicio de oportunidad posible para la Administración, obligada a rechazar la iniciativa. En cambio, si las condiciones han sido verificadas, la posibilidad de que la Administración motive una decisión desestimatoria será prácticamente nula. Quizá este sea el motivo que lleva a los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja y al Consejo Consultivo a sostener, en el caso del proyecto de segregación de Rincón de Olivedo, y en contra del criterio del Tribunal Supremo, que «no es facultad discrecional de la Comunidad Autónoma aprobar o denegar la segregación», de modo que «si concurren los presupuestos objetivos legalmente exigibles debe resolverse favorablemente».¹⁰¹ No en vano, debe advertirse que en los dos casos recientes de alteraciones de términos municipales en La Rioja, ambos notorios y de carácter contencioso, la Comunidad Autónoma se apartó en su decisión final de los correspondientes Dictámenes del Consejo Consultivo, e incluso de algunos informes de los propios servicios autonómicos, y lo hizo sin invocar ninguna facultad discrecional, sino argumentado exclusivamente sobre los aspectos reglados del procedimiento. En el caso de la segregación de Rincón de Olivedo para constituirse en municipio independiente, el órgano autonómico rechazó la alteración por considerar no acreditados varios requisitos legales, referidos a la capacidad económica –arts. 9.3 y 12.1.(d) LALR–, al mantenimiento de la

100 Nótese que por otro lado, al regular las condiciones para la creación de nuevos municipios por segregación, el artículo 12.1.(e) LALR excluye dicha alteración si esta no es conforme con los criterios de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. Con ello, la Ley riojana parece convertir en reglada cualquier consideración de la ordenación territorial, como vimos, una de las justificaciones habituales en la jurisprudencia para justificar el carácter discrecional de la facultad de alteración. Esta pretensión, sin embargo, encuentra el obstáculo de que a día de hoy la Comunidad Autónoma no ha desarrollado aún los instrumentos fundamentales de ordenación del territorio previstos en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja –la «Estrategia Territorial de La Rioja» y las «Directrices de Actuación Territorial», previstas en los artículos 18 a 20 y 22 a 25 de la Ley, respectivamente–. A falta de tal desarrollo, los criterios genéricos de la Ley 5/2006 resultan excesivamente genéricos como para aportar criterios reglados en materia de alteración de términos municipales. Sobre la configuración legal de aquellos instrumentos puede verse SANTAMARÍA ARINAS, R.J. y COELLO MARTÍN, C., «La nueva Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* 15, 2007, 69-99.

101 Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 53/02, *cit.*, pp. 8-9 y 38-39.

calidad de los servicios públicos –art. 12.1.(d) LALR– y la coherencia de la alteración con los criterios de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma –art. 12.1.(e) LALR–.¹⁰² En el caso de la segregación del paraje de Somalo para su agregación al término de Uruñuela, la alteración se consideró viable por entender cumplidos los requisitos legales –estrictamente reglados–, en los discutibles términos analizados.¹⁰³

Si la naturaleza discrecional de esta facultad administrativa es discutible, la «excepción» riojana en materia de alteración de términos municipales implica una vuelta de tuerca en la discusión, ya que la decisión sobre la intervención es sólo inicialmente administrativa. La valoración última de las condiciones legales, así como el acuerdo definitivo sobre la alteración, ha de producirse por ley del Parlamento autonómico, ámbito que parece reclamar de forma irrenunciable un margen de libertad política de decisión. La duda que se cierne sobre el sistema diseñado por la LALR es si, en este caso, dicho ámbito de decisión puede verse constreñido por el contenido de un expediente administrativo previo. Para ensayar una respuesta, así como para considerar las posibilidades de control jurisdiccional de estas actuaciones, será necesario considerar la naturaleza de las peculiares leyes de alteración de términos municipales.

III. LAS LEYES AUTONÓMICAS DE ALTERACIÓN. CONSIDERACIONES SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA

La solución de los procedimientos de alteración mediante ley del Parlamento autonómico trae causa de ciertas previsiones del Estatuto de Autonomía de La Rioja o, al menos, de una lectura particular de tales previsiones. Al margen de la nueva configuración –ya apuntada– de las atribuciones competenciales sobre el régimen local, la reforma del Estatuto mediante la Ley

102 *Cfr.* Resolución de 10 de agosto de 2004, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Gobierno de La Rioja sobre el expediente de segregación del núcleo de Rincón de Olivedo, del municipio de Cervera del Río Alhama (BOR N° 103, de 17 de agosto de 2004, p. 4549).

103 En este caso, el Consejo Consultivo no realizó ninguna observación en su Dictamen sobre el carácter reglado o discrecional de la decisión de alteración, dado que, al considerar que no concurrían las condiciones previstas en la Ley, la decisión del procedimiento habría de ser automática en sentido denegatorio.

Orgánica 2/1999 afectó a algunas facultades institucionales directamente implicadas en esta cuestión.¹⁰⁴

En este sentido, la reforma estatutaria incidió sobre las funciones asignadas al Parlamento autonómico, otorgando a este, en el artículo 19.1.(g), la facultad 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». Este último inciso, que como veremos resultará determinante para la adecuada lectura de la regulación, apunta a la nueva redacción del artículo 27, que impone a su vez la ordenación *por Ley de la Comunidad Autónoma*: «(uno) el reconocimiento y delimitación de las comarcas», «(dos) la creación de agrupaciones de municipios con fines específicos» y (tres), la posibilidad de crear «áreas metropolitanas para la coordinación y gestión de los servicios públicos». Una primera advertencia, que desarrollaremos después, es que en este artículo 27 no se alude en modo alguno a las alteraciones de términos municipales, sino sólo a la delimitación de las comarcas.

Conviene antes introducir el matiz de que, realmente, el Estatuto riojano no es el único que parece exigir –al menos en algún supuesto– la intervención parlamentaria en las alteraciones territoriales de los municipios. Así lo prevén también las normas estatutarias de Murcia y Asturias. La Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de Murcia, según redacción dada por Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, asume en su artículo 11.9 la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre el «régimen local», para después asignar a la Asamblea Regional, en el artículo 23.5, el ejercicio de las competencias atribuidas en el propio Estatuto a la Región «en relación con la supresión y alteración de los términos y denominaciones de los municipios y la creación de otras entidades territoriales». En este caso, sin embargo, la regulación fue objeto de interpretación por el Tribunal Supremo, que apuntó a una lectura del Estatuto que excluye la exigencia de leyes particulares para llevar a cabo las alteraciones de términos municipales. En Sentencia de 30 de mayo de 1989 –referida a la versión inicial del Estatuto murciano que, no obstante, coincide sustancialmente en este punto con la redacción transcrita–,¹⁰⁵ el Tribunal entiende que la citada atribución estatu-

¹⁰⁴ Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

¹⁰⁵ La redacción original del Estatuto disponía en el artículo 11.(a) que la Comunidad Autónoma murciana ejercería el desarrollo legislativo y la ejecución de la «alteración de los términos y denominaciones de los municipios comprendidos en su territorio, así como

taria de funciones al Parlamento en esta materia no se refiere al deber de intervenir en cada proceso para resolver las específicas modificaciones territoriales, sino a la facultad de establecer las normas de carácter sustantivo para que resulte o no viable la creación, alteración o denominación de los municipios, así como sus cauces procesales.¹⁰⁶ Es decir, la referencia a la actuación parlamentaria expresaría únicamente la necesidad de elaboración de una ley autonómica que desarrollase la atribución competencial a la Comunidad Autónoma sobre la alteración de términos municipales.¹⁰⁷

Mediante esta interpretación, que posiblemente contradice el tenor literal de la norma estatutaria,¹⁰⁸ el Tribunal Supremo salvaguarda el carácter

la creación de entidades de ámbito inferior y superior a los mismos, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local». Mientras el artículo 23 especificaba que correspondería a la Asamblea Regional «ejercer las competencias atribuidas por el artículo 11.(a), del presente Estatuto, a la Región en relación con la alteración de los términos y denominaciones de los municipios y la creación de otras entidades territoriales».

106 STS 13975/1989, de 30 de mayo, FD 7º.

107 Aplicando este criterio, el Tribunal Supremo anuló a través de esta Sentencia el Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 77/1983, de 13 de octubre, por el que se creó el nuevo municipio de Los Alcázares por segregación de los municipios de San Javier y de Torre Pacheco. Curiosamente, ni el Tribunal ni la Comunidad Autónoma demandada sostuvieron la interpretación del Estatuto murciano que podríamos considerar «más literal», es decir, la exigencia de ley autonómica como terminación de los procedimientos de alteración de los términos municipales. Obviamente, la Comunidad Autónoma defendió la legitimidad de la actuación del Gobierno autonómico en la materia. Pero como se ha dicho, tampoco el Tribunal Supremo negó el carácter ejecutivo de las alteraciones territoriales, y por lo tanto su razonable atribución al Consejo de Gobierno, sino únicamente la posibilidad de que tal actuación fuera llevada a cabo en ausencia de desarrollo legislativo de esta concreta competencia por el Parlamento autonómico, como ocurrió en aquel supuesto, provocando la nulidad radical de la disposición adoptada. Sólo los Ayuntamientos demandantes apoyaron una lectura más estricta del Estatuto para fundar su posición, sosteniendo la competencia del Parlamento para finalizar mediante Ley todo procedimiento de alteración. El curso de los acontecimientos resultó paradójico, ya que, una vez anulado el Decreto, la Asamblea Regional de Murcia procedió a la «convalidación» de su contenido mediante la aprobación de la Ley 4/1989, de 28 de julio, de creación del municipio de Los Alcázares y de adopción de medidas complementarias. Una ley singular de alcance retroactivo (artículo 4 y Disposición Final Primera), que privó a los Ayuntamientos afectados de toda reacción jurisdiccional, toda vez que en aquella fecha no existía aún el cauce del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

108 Así lo consideró GUTIÉRREZ LLAMAS, A., «Competencia para la creación, modificación y alteración de términos municipales: el caso de Los Alcázares (Comentario a la sen-

ejecutivo de las alteraciones de términos municipales y la competencia del Gobierno frente al Parlamento autonómicos. Se trata de una lectura que, además, es extensible al segundo caso citado, el del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, ya que adopta a este respecto una técnica similar al murciano.¹⁰⁹ De hecho, resulta significativo que en ninguno de los dos casos la legislación autonómica sobre régimen local haya atribuido efectivamente la resolución de los procedimientos de alteración a los Parlamentos regionales. En el caso de Asturias, por carecer de desarrollo legislativo en este aspecto, siendo por lo tanto aplicable la normativa estatal con carácter supletorio, y en especial el artículo 9.5 TRRL, que –al margen de su cuestionable validez– atribuye la resolución definitiva de los procedimientos de alteración al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente.¹¹⁰ Por su parte, la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, prevé en su artículo 14.4 que tales actuaciones se resuelvan por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, norma por cierto vigente ya en el momento en que el Tribunal Supremo dictó su interpretación del Estatuto –aunque no durante el acaecimiento de los hechos sobre los que versa la Sentencia–, interpretación que por lo tanto vendría a confirmar el propio criterio del legislador murciano.¹¹¹

Al margen de previsiones estatutarias, existen otras dos normas autonómicas sobre régimen local que exigen la aprobación de las alteraciones

tencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1989 y a la intervención posterior del legislador)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 245, 1990, p. 155.

109 Ley Orgánica 7/1981, Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, modificada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero. *Cfr.* Artículos 10.1.2 y 24.5. La única diferencia relevante es que en el caso asturiano estas competencias se asumen con carácter «exclusivo». No obstante, en relación con esta pretensión de exclusividad, véase la nota a pie n° 18 de este trabajo, donde se precisa la postura del Tribunal Constitucional sobre el alcance de esa pretensión autonómica en esta materia.

110 Precisamente en la aludida Sentencia de 30 de mayo de 1989, el Tribunal Supremo advirtió que este inciso del artículo 9.5 TRRL suponía una extralimitación de la autorización legal realizada a favor del Gobierno de la Nación por la Disposición Final 1ª LBRL, para refundir en un solo texto, aclarar y armonizar las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local en el momento de la aprobación de la Ley de Bases. *Cfr.* STS 13975/1989, *cit.*, FD 7º.

111 Nótese que la existencia de esta norma hace aún más sorprendente la decisión del Parlamento de la Región de Murcia de proceder a la aprobación de una ley singular, la Ley 4/1989, de 28 de julio, de creación del municipio de Los Alcázares, como «remedio» para la declaración de nulidad del anterior Decreto del mismo contenido.

mediante ley, aunque sólo en ciertos supuestos excepcionales. La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, y la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña adoptan como criterio general el ejercicio de esa facultad mediante Decreto del Gobierno regional –artículos 38.1 y 17.1.(f), respectivamente–. Sin embargo, ambas normas exigen la aprobación de la alteración mediante ley formal cuando el expediente haya sido iniciado de oficio por la Comunidad Autónoma –o instancia de un Consejo Comarcal, en el caso catalán–, y en la tramitación concorra la oposición de algún municipio afectado (artículos 38.4 y 18.2 de cada norma). A estos casos habría que añadir, además, la necesidad implícita de intervención parlamentaria en aquellos supuestos en que la modificación de límites municipales afecte a su vez al trazado de otras entidades territoriales locales, y la respectiva norma autonómica prevea una reserva de ley sobre tales entidades, como sucede en relación a las comarcas en los casos de Aragón, Cataluña, Valencia, Murcia, Castilla y León y Madrid,¹¹² con las entidades metropolitanas en los de Galicia, Aragón, Cataluña, Valencia, Murcia y Madrid,¹¹³ y respecto a las veguerías en el caso de Cataluña.¹¹⁴ Ninguna norma autonómica prevé sin embargo una exigencia tan amplia como la dispuesta en el artículo 9.4 LALR, que impone la aprobación por ley del Parlamento de La Rioja de *todos los casos* de alteración de términos municipales.

Como apuntamos antes, también aquí la disposición requiere remontarse a una previsión estatutaria. El artículo 19.1.(g) del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye al Parlamento la aprobación de la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales, *de conformidad* con el artículo veintisiete de la propia norma. Artículo este que impone la regulación por Ley del reconocimiento y delimitación de las comarcas, la creación de agrupaciones de municipios con fines específicos y la creación de áreas metropolitanas. La clave interpretativa radica por lo tanto en determinar la relación entre ambos artículos, para valorar si del Estatuto riojano deriva la necesidad de aprobar formalmente las alteraciones municipales mediante ley.

¹¹² Cfr. el art. 3.1 del Texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón –aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón–, por remisión del art. 75 de la ya citada Ley sobre Administración Local de Aragón; art. 25 de la Ley catalana; 53.2 de la Ley valenciana; 59 de la Ley de Murcia; 6 de la Ley de Castilla y León, y 75 de la Ley de Madrid sobre Administración Local.

¹¹³ Cfr. el artículo 120 de la Ley de Administración Local de Galicia; 76 de la Ley aragonesa; 91 de la Ley catalana; 75 de la Ley valenciana; 62 de la Ley murciana, y 76 de la Ley madrileña.

¹¹⁴ Cfr. el artículo 4 de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías.

En realidad, la lectura de los citados preceptos no permite extraer esta necesidad general de ley, que se circunscribe sólo a los casos «especiales» del artículo 27 del Estatuto, esto es, aquellos supuestos en que las alteraciones de términos municipales afecten además a la delimitación comarcal –a día de hoy inexistente en La Rioja–, a las agrupaciones de municipios o a las áreas metropolitanas –previsión restringida al entorno de Logroño por el artículo 75 LALR, tampoco desarrollada aún–. Fuera de estos casos, el Estatuto no exige la aprobación por ley de aquellas alteraciones que podrían denominarse «ordinarias», por lo que la redacción del artículo 9.4 LALR no se justifica por un imperativo de carácter estatuario.¹¹⁵ De hecho, la falta de excepcionalidad que deriva del carácter ordinario del requisito tendrá trascendencia para enjuiciar su validez, atendiendo a la naturaleza peculiar de las leyes que se engendran por esta vía. Por este motivo, que abordaremos con más detalle a continuación, el Consejo Consultivo precisó en el curso de la tramitación de la LALR que, en todo caso, si «se opta por continuar atribuyendo al Parlamento la aprobación de estas *alteraciones ordinarias* habrá que entender que la misma no deberá realizarse mediante una ley», sino a través de otro tipo de actuación parlamentaria.¹¹⁶

Con todo, la decisión de requerir ley formal para cualquier caso de alteración de términos municipales no es una innovación de la LALR. Ya la derogada Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja, contenía una previsión similar en su artículo 9, si bien encajaba en un marco estatuario distinto, anterior a la reforma de la norma básica autonómica por la Ley Orgánica 2/1999. La redacción original del artículo 17.1.(f) del Estatuto atribuía a la antigua Diputación General la función de «aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad». En este caso, y pese a mencionar nuevamente las alteraciones de municipios de forma paralela a la ordenación comarcal, la redacción sí parecía exigir la intervención del órgano legislativo en todos los supuestos de alteración, si bien el Estatuto no explicitaba que dicha actuación se instrumentara mediante la aprobación de una ley.

Es significativo que el Proyecto de la nueva Ley de Administración Local –a la postre la LALR–, presentado al Parlamento en 2002, varió inicial-

¹¹⁵ Así lo entendió el Consejo Consultivo de La Rioja, en Dictamen 33/02, *cit.*, FD 3º.C, pp. 13-15.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 15.

mente aquel criterio, de modo que su artículo 9.4 prescribía la aprobación de las alteraciones mediante Decreto del Gobierno de La Rioja, a excepción de los casos «especiales» citados antes.¹¹⁷ Esta inicial rectificación trajo causa de la sugerencia formulada por el Consejo Consultivo sobre el Anteproyecto de la norma, que en principio pretendía heredar el sistema de la Ley de 1993.¹¹⁸ Este cambio de criterio encontró sin embargo el rechazo de los Grupos Parlamentarios de la oposición que, ya en el debate de totalidad del Proyecto, dejaron constancia de su disenso con el nuevo papel que se pretendía otorgar al Ejecutivo en materia de alteración de términos municipales. En la defensa de sus enmiendas a la totalidad del Proyecto de Ley, tanto el Grupo Parlamentario Socialista como el Grupo Mixto exigieron que se mantuviera la particularidad riojana en esta materia, excluyendo la posibilidad de efectuar modificaciones territoriales por Decreto.¹¹⁹ Los argumentos, de índole estrictamente política, expresaron la desconfianza sobre el hipotético interés del Gobierno regional de flexibilizar el régimen de las alteraciones, con el fin de reducir drásticamente el número de municipios de la Comunidad Autónoma.¹²⁰ En todo caso, subsidiariamente, el Grupo Socialista solicitó que se garantizara la intervención del Parlamento, si no mediante ley formal, al menos a través de la autorización expresa y previa a la alteración, retomando la posibilidad apuntada por el Consejo Consultivo.¹²¹ La propuesta, sin embargo, fue rechazada al ser desestimadas las enmiendas a la totalidad.¹²²

117 Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, Serie A, N°188, V Legislatura, 6 de agosto de 2002, pp. 4240 y ss.

118 Así lo reconoció el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el debate sobre el Proyecto de Ley. *Cfr.* Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja, N°65, V Legislatura, Sesión Plenaria celebrada el día 26 de febrero de 2003, p. 2964. En Dictamen 33/02, *cit.*, p. 28, el Consejo Consultivo se había pronunciado en estos términos: «La interpretación que propone este Consejo Consultivo había recomendado expresamente modificar el sentido del [anteproyecto] de Ley en este particular, atribuyendo la competencia resolutoria de los procedimientos *ordinarios* de alteración de términos municipales al Gobierno de La Rioja, con la salvedad de aquellos *especiales* que afecten a las comarcas».

119 Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja, N°58, V Legislatura, Sesión Plenaria celebrada el día 19 de septiembre de 2002, pp. 2609-2628.

120 El Diputado González Legarra (Grupo Mixto) fue explícito al respecto en su intervención. *Cfr. ibíd.*, pp. 2613-2614.

121 Diputado Donamaría Blas (Grupo Socialista), *ibíd.*, p. 2611.

122 Sobre la justificación de este rechazo en lo relativo a la alteración de los términos municipales, véanse las intervenciones de Escobar Lasheras (Grupo Popular) y Bretón Rodríguez (Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja), *ibíd.*, pp. 2625 y 2628, respectivamente.

La proposición de reintroducir la exigencia de Ley como culminación de los procedimientos de alteración fue de nuevo esgrimida en la fase de enmiendas parciales, en este caso planteadas únicamente por el Grupo Socialista, que planteó una nueva redacción de los artículos 9.4 y 15.(d) del Proyecto que coincidían sustancialmente con el que, a la postre, sería el tenor de tales preceptos en la LALR.¹²³ Pese a que la Ponencia informó desfavorablemente tales enmiendas,¹²⁴ en el debate final del Proyecto de Ley el Grupo Popular acabó admitiendo su aprobación por «voluntad de consenso»,¹²⁵ conformidad que de hecho se produjo de forma unánime en la Cámara. De este modo, la norma mantuvo el criterio de la anterior Ley de Régimen Local, con la salvedad de la mayoría parlamentaria exigida para la aprobación de las leyes de alteración –ahora mayoría absoluta, según el artículo 15.(d) LALR, frente a los dos tercios prescritos por el artículo 22.5 de la norma de 1993–.

1. Carácter ejecutivo de las alteraciones de términos municipales

Con esta medida la Ley riojana se aparta, no sólo del criterio general en el restante Derecho autonómico y estatal, sino también de nuestra tradición jurídica que, con algunas variaciones, ha entendido las creaciones y supresiones de municipios y las alteraciones de términos municipales como intervenciones ejecutivas. Así se preveía ya en la primera regulación del régimen local tras la Constitución de 1812, el Decreto de Formación de los Ayuntamientos Constitucionales del mismo año, que atribuyó la potestad para el establecimiento de Ayuntamientos al Gobierno, previo expediente instruido por la respectiva Diputación provincial.¹²⁶ Este mismo criterio se mantuvo en las regulaciones posteriores, en las Leyes sobre régimen local de 1823, 1840 y 1845,¹²⁷ mudando la competencia final sobre las alteraciones a las propias

¹²³ Cfr. Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, Serie A, N° 208, V Legislatura, 10 de octubre de 2002 (calificación de enmiendas parciales al Proyecto de Ley), enmiendas N° 7 y 15, pp. 4745-4746.

¹²⁴ Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, Serie A, N° 245, V Legislatura, 14 de febrero de 2003, pp. 5987 y 5990.

¹²⁵ Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja, N° 65, V Legislatura, Sesión Plenaria celebrada el día 26 de febrero de 2003, pp. 2964-2965.

¹²⁶ Art. 1 del Decreto de 23 de mayo de 1812, en relación con los arts. 310 y 335 de la Constitución de 1812.

¹²⁷ Arts. 83 de la Ley para el Gobierno económico-político de las Provincias, de 3 de febrero de 1823; 5 de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, de 14 de julio de 1840; 71 y 72 de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, de

Diputaciones Provinciales en las Leyes municipales de 1870 y 1877.¹²⁸ Con vocación de reconocimiento de la autonomía local, el Estatuto municipal de 1924 y la Ley de Bases de 1935 cedieron el protagonismo en las alteraciones a los propios Ayuntamientos y vecindarios interesados, al menos como criterio general, persistiendo en todo caso el carácter ejecutivo de este tipo de intervenciones.¹²⁹

No obstante, la exigencia de intervención parlamentaria para proceder a las creaciones, supresiones o alteraciones de términos municipales no es del todo extraña a esta tradición, aunque, en todo caso, esa posibilidad se previera con carácter excepcional. Ya la Ley de 1823 requería, paralelamente a la instrucción del procedimiento por la Diputación Provincial, que fueran las Cortes las que determinaran los aspectos económico-administrativos de la alteración, concretamente, «el repartimiento de las contribuciones».¹³⁰ Sin embargo, el criterio posterior empleado por las normas de 1870, 1877, 1924 y 1935 fue reservar la actuación parlamentaria, mediante aprobación de la correspondiente ley, para aquellos supuestos de alteraciones «contenciosas»: en los dos primeros casos, cuando el criterio de la Diputación Provincial dis-

8 de enero de 1845. Dichos preceptos regulaban, según los casos, los procedimientos de creación, supresión, agregación y segregación de municipios en términos similares, disponiendo la intervención del ente provincial y su remisión, previo informe, al Gobierno, que habría de decidir sobre la medida.

128 Tal es el criterio general adoptado en los artículos 7 de la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 y de la Ley municipal de 2 de octubre de 1877, siempre que la decisión de la Diputación Provincial se adoptara de conformidad con los municipios interesados.

129 El artículo 21 del Estatuto municipal, aprobado por Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, consideró firmes los acuerdos de fusión, constitución y alteración adoptados por el vecindario y las Corporaciones interesadas, con el único deber de comunicar la decisión al Gobernador civil de la provincia. Sólo en el caso de que los acuerdos implicaran modificación de los límites provinciales, se preveía un control de legalidad por el Ministerio de la Gobernación. Adicionalmente, el Gobierno conservaba la facultad de decidir las segregaciones parciales de núcleos de población para su agregación a municipios de más de 100.000 habitantes, cuando entre aquellos y estos existiera confusión entre sus núcleos urbanos (art. 20). La Ley de Bases de 1935 («Ley autorizando al Gobierno para que en el término de tres meses promulgue una Ley municipal con estricta sujeción a las Bases que se publican»), disponía en su Base II un régimen similar, otorgando además la competencia al Consejo de Ministros sobre las fusiones de municipios y sobre las rectificaciones de términos limítrofes en caso de disconformidad entre las Corporaciones interesadas. Sin perjuicio de todo ello, en ambas leyes se requería la aprobación subsidiaria de las alteraciones mediante ley de las Cortes, en los términos que se indicarán a continuación.

130 Artículo 88 de la Ley de 3 de febrero de 1823, *cit.*

crepase con el de los municipios interesados; en los dos últimos, cuando existiera desacuerdo entre la voluntad vecinal y la decisión del Ayuntamiento de denegar la alteración.¹³¹ Toda exigencia de ley desaparece en las regulaciones posteriores –en la Ley de Bases de 1945, el Texto articulado de 1950, el Reglamento de población y demarcación de 1952 y en la Ley de Bases de 1975–, donde la competencia sobre las alteraciones se atribuye con exclusividad al Consejo de Ministros, a través del cauce del Ministro de la Gobernación y previa audiencia a los municipios y la provincia afectados, y dictamen del Consejo de Estado.¹³²

La consideración de la naturaleza ejecutiva de las modificaciones territoriales de los entes locales es predominante, casi unánime, en nuestra historia legislativa. Lo sigue siendo, sin ninguna duda, en la perspectiva del artículo 13 LBRL que, al regular los aspectos básicos de los procedimientos de alteración, concibe estos como estrictos cauces administrativos. No obstante, partiendo de esa premisa –y excluyendo los supuestos puntuales de aprobación mediante ley– habría que esclarecer, además, ante qué tipo de actuación ejecutiva nos encontramos, es decir, bien ante un acto administrativo, bien ante una disposición normativa de carácter general, un reglamento. El tenor de nuestro vigente Derecho positivo, tanto los artículos 9.5 TRRL y 13 RPD como las regulaciones autonómicas –excepto la riojana–, no deja lugar a dudas sobre la consideración de estas decisiones como actos administrativos, al hablar de la «resolución» de los procedimientos de alteración por los Consejos de Gobierno respectivos. Lo mismo puede deducirse de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina legal del Consejo de Estado, según

131 Artículos 7 de las Leyes municipales de 20 de agosto de 1870 y de 2 de octubre de 1877, artículo 22 del Estatuto municipal de 1924, y Base II de la Ley de 1935, todas ellas citadas anteriormente. Este criterio pervive, según vimos, en las actuales Leyes sobre régimen local de Galicia y Cataluña, para los procedimientos de alteración iniciados de oficio por el Gobierno autonómico, cuando concurra además la oposición de los municipios afectados.

132 Base 2ª de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945; artículo 13 del Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945; artículo 14 del Decreto de 17 de mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales; Base Tercera de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. En este último caso, sin embargo, las alteraciones sólo podrían ser acordadas de oficio por el Gobierno previa conformidad de los municipios afectados, salvo que estos tuvieran una población inferior a mil habitantes o formaran un solo conjunto urbano y, en ambos casos, siempre que no contaran «con dotación presupuestaria suficiente para establecer y sostener los servicios públicos considerados esenciales».

se desprende de las consideraciones hechas al hilo del carácter reglado o discrecional de las decisiones de alteración, que sólo tienen sentido si, efectivamente, hablamos de actos administrativos. Actos que, en su caso, a tenor de cada regulación específica, tendrán carácter complejo. De hecho, el Tribunal Supremo ha ratificado aquel criterio de forma expresa –aunque escuetamente– en Sentencia de 10 de junio de 1999, al afirmar que el Decreto de alteración impugnado en el caso tenía, en efecto, «naturaleza de acto y no de disposición general».¹³³

Aun consciente de esta realidad, Barranco Vela discutió la conveniencia de entender estas actuaciones como meros actos administrativos sin alcance normativo general, al menos en el caso de las segregaciones para la creación de nuevos municipios. Incluso, desde esta premisa, no ha considerado impertinente la posibilidad de la creación de nuevos municipios por ley.¹³⁴ Su tesis parte de la distinción, dentro de la resolución del expediente de alteración, entre el estricto acto mediante el que la Administración comprueba y enjuicia los requisitos legales requeridos, y el elemento sustantivo de aquella resolución, que predetermina aspectos del régimen de la nueva entidad –no sólo la regulación temporal de su situación política, sino también, por ejemplo, lo tocante a su patrimonio–, y que, en la medida en que contiene normas para el funcionamiento de ese nuevo ente, estaría innovando el ordenamiento.¹³⁵

No debe obviarse el hecho de que, como ha clarificado Bocanegra Sierra, todo acto administrativo tiene inherentemente un sentido regulador, y por lo tanto una naturaleza normativa en relación a sus destinatarios, respecto a los cuales siempre producirá la creación, modificación o extinción de derechos o deberes, o la alteración de ciertas condiciones jurídicas.¹³⁶ La eficacia reguladora no es, por lo tanto, un criterio apto para determinar si nos encontramos ante un acto o una disposición de carácter general. Tal distin-

¹³³ STS 4116/1999, de 10 de junio, FD 7º.

¹³⁴ El autor considera carente de justificación que se exija una norma con rango de ley para la creación de entes no territoriales –así, por ejemplo, los «organismos públicos» regulados en el Título III de la Ley 6/1997–, mientras los municipios, que gozan de garantía institucional, puedan crearse por un acto administrativo. La explicación se encontraría, a su juicio, en «la pervivencia de esquemas tutelares de la Administración local» por parte de la Administración del Estado. *Vid. BARRANCO VELA, R., Creación..., op. cit., p. 286.*

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 285-287.

¹³⁶ BOCANEGRA SIERRA, R., *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 57-64.

ción deriva más bien del alcance y el carácter de aquella naturaleza normativa. Hecha esta matización, lo cierto es que dado el actual marco normativo y su interpretación jurisprudencial, resulta difícil afirmar que en las alteraciones puntuales de términos municipales nos encontremos ante normas jurídicas de carácter general; en tales casos la terminación del procedimiento se produce mediante un acto administrativo. Desde esta condición debe afrontarse el peculiar régimen dispuesto por la LALR.

2. Particularidad formal y material de las leyes de alteración

Las observaciones realizadas sobre el carácter jurídico de las alteraciones territoriales de los entes locales, enfocan ya el problema al que nos enfrentamos en los casos en que aquellas decisiones se presentan en un envoltorio de rango legal: nos sitúa en el quicio entre poder legislativo y poder ejecutivo. Atendiendo al artículo 9.4 y concordantes de la LALR, nos encontramos ante disposiciones legales de contenido ejecutivo, que además vienen condicionadas por requisitos procedimentales de carácter administrativo. Caracteres todos ellos que nos orientan al fenómeno de aquellas leyes desprovistas de las notas de generalidad y abstracción –notas que en la acepción liberal clásica caracterizaron la *razón legislativa* frente a la función administrativa¹³⁷ y cuya proliferación se caracteriza, precisamente, por una «proyección creciente de la función ejecutiva sobre la tradicional esfera formal de la ley, y no a la inversa».¹³⁸ Se trata de aquellas disposiciones de rango legal definidas, según distintas aproximaciones, como «leyes singulares», «leyes-medida», «leyes de caso único», «leyes de intervención», etc. Son en todo caso supuestos excepcionales, casi podríamos decir casos límite, del ejercicio de la potestad legislativa, que nos sitúan ante leyes con un campo de acción limitado ya sea en sentido subjetivo u objetivo, con eficacia autoaplicativa, o que revelan una intensa conexión con los supuestos fácticos de los que emer-

137 Cabe recordar el pasaje de Rousseau en el que este considera la nota de universalidad inherente a la idea misma de ley, en cuanto a la voluntad que toda ley expresa y al objeto sobre el que se proyecta. Tal criterio excluiría de la condición de norma legal, no sólo aquello que un hombre ordena «como jefe», sino incluso aquello «que ordena el mismo soberano sobre un objeto particular». Este último supuesto, dice, no produce una ley, sino un decreto: «no es un acto de soberanía, sino de magistratura». ROUSSEAU, J.-J., *El contrato social o Principios de derecho político*, trad. M^a.J. Villaverde, Madrid, Tecnos, 1992 (primera edición francesa de 1762), p. 38.

138 PORRAS NODALES, A.J., «La ley singular y el problema del control de su soporte causal (A propósito de la STC 163/1986, de 17 de diciembre)», *Revista de Derecho Político* 30, 1989, p. 14.

gen. Nuestro análisis de caso requiere que procedamos a una sistematización, siquiera escueta, de este problema, no con una vocación puramente teórica, sino para determinar el carácter y validez de las leyes de alteración derivadas del artículo 9.4 LALR.

Según lo expuesto hasta ahora, no es necesario insistir en la idea de que dichas normas resultan ser actuaciones administrativas revestidas con forma de ley. Ahora bien, sí requiere alguna precisión adicional el alcance de tal criterio *material* para enjuiciar la validez de ese tipo de disposición en nuestro ordenamiento jurídico. La respuesta, al menos de partida, ha de ser negativa: del actual marco constitucional se desprende una comprensión de la ley en sentido *formal*, con lo que –al menos a priori– no es posible utilizar elementos sustantivos para valorar la inclusión o exclusión de una determinada disposición en aquella categoría. El Tribunal Constitucional ha confirmado que no existe en nuestro sistema una delimitación material del poder legislativo y ejecutivo, de modo que «dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido».¹³⁹ Un concepto formal de ley supone vincular esta idea a la procedencia de la disposición, cuya naturaleza deriva entonces de su emanación parlamentaria en virtud del cauce procedimental predeterminado. Lo cual trae causa a su vez del vínculo entre ley y voluntad general, conexión que no admitiría ningún matiz de tipo sustantivo y que haría impertinente siquiera la dualidad entre ley en sentido formal y material, según la conocida tesis «orgánica» de Carré de Malberg.¹⁴⁰

No obstante, las consideraciones sobre la «contaminación» mutua entre legislación y administración desde la perspectiva de las fuentes del Derecho giró inicialmente sobre la definición de la ley en términos materiales, es decir, sobre la restricción del concepto a la regulación de ciertos asuntos, que deli-

139 SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15°, y 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5°, ambas referidas a la delimitación entre las potestades legislativa y reglamentaria. Tempranamente, el Tribunal había advertido ya en STC 76/1983, de 5 de agosto, que «las Cortes Generales, como titulares de la "potestad legislativa del Estado" (art. 66. de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello», aunque tal potestad tenga «sus límites, derivados de la propia Constitución» (FJ 4°).

140 CARRÉ DE MALBERG, R., *Confrontation de la Théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1933, en especial pp. 35-43, donde extrae conclusiones de este principio para la conceptualización de la función administrativa.

mitarían al mismo tiempo el campo de actuación del poder legislativo.¹⁴¹ En la doctrina alemana, inicialmente por Schmitt y después por Forsthoff, se partió de esa concepción para exponer la crisis del legalismo formalista por el avance de un «Estado administrativo», caracterizado por la ventaja de la «medida administrativa» frente a la ley o, más bien, por la elevación al rango de ley de medidas ejecutivas. De ahí el concepto de ley-medida (*Massnahmegesetz*), que alude al contenido meramente administrativo de una norma de rango legal, y cuya contención –para impedir la desnaturalización del concepto de ley y con ello del orden jurídico-constitucional– requeriría ir más allá del principio formal del «imperio de la ley», e introducir criterios de razonabilidad sustantiva (ciertas «cualidades»). Con este objetivo afirmaba Carl Schmitt que la ley «no es la *voluntad* de uno o de muchos hombres, sino una cosa *general-racional*; no *voluntas*, sino *ratio*».¹⁴²

Schmitt analiza este problema en el contexto de su teoría del soberano, vinculándolo al fenómeno excepcional de la actuación como legislador del «comisario ejecutivo».¹⁴³ Fue Forsthoff quien, partiendo de aquel, actualizó el análisis de las leyes-medida en su modalidad de «medidas del legislador», es decir, como intervenciones parlamentarias de contenido administrativo. Lo hizo, además, extrayendo el fenómeno de toda excepcionalidad e introduciéndolo, al contrario, en el funcionamiento ordinario del nuevo carácter social del Estado alemán posterior a 1945, que habría supuesto un nuevo giro en la administrativización de la sociedad y de la propia legislación estatal, y así una nueva afrenta a la separación de poderes.¹⁴⁴ Es esa vocación social del

141 Sobre la distinción entre un concepto formal y material de ley véase también Boix PALOP, A., *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004, p. 162 y ss.

142 SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, trad. F. Ayala, Alianza, Madrid, 1982 (1ª edición alemana de 1928), pp. 149-150.

143 De hecho, en su perspectiva el «giro hacia un Estado totalitario» se manifiesta como «un viraje hacia el Estado administrativo». Cfr. Schmitt, C., *Legalidad y legitimidad*, trad. C. Monereo Atienza, Comares, Granada, 2006 (1ª edición alemana de 1932), pp. 5 y 66-84.

144 La Ley-medida (*Massnahmegesetz*) es para Forsthoff una de las tres vías por las que el Estado social (administrativo) disuelve las fronteras entre legislación y administración: mediante la habilitación expresa al ejecutivo, por parte del legislativo, para producir leyes; a través de la abstención de toda regulación por parte del legislativo; o bien, en el caso expuesto, en virtud de la actividad parlamentaria de contenido ejecutivo. Cfr. FORSTHOFF, E., *Traité de Droit administratif allemand*, trad. M. Fromont, Établissements Émile Bruylant, Bruselas, 1969 (1ª edición alemana de 1966), pp. 46-47. Sobre la «desaparición del dualismo entre Estado y Sociedad» que acompaña a la proliferación de la intervención administrativa y la necesidad de emplear un sentido material de los productos jurídicos frente a ello, *vid.* FORSTHOFF, E., «Concepto y esencia del Estado Social de Dere-

Estado en la segunda mitad del siglo XX la que ha servido de marco explicativo general y como justificación para la existencia de este tipo de productos jurídicos, que escapan a la *ratio* legislativa clásica. Tales leyes *sui generis* vendrían impuestas por la imposibilidad de realizar, en los nuevos espacios de intervención, las anticipaciones exigidas para una normación general, y la necesidad en cambio de legislar instrumentalmente en atención a una situación concreta a la que se vincula la propia eficacia de la ley, creando así una relación entre medio y objeto más que una ordenación racional y abstracta.¹⁴⁵ Tal sería el paradigma jurídico de la actividad prestacional del Estado y su vocación de intervención en la vida económica de la sociedad.

Como decíamos, sin embargo, la Constitución española de 1978 no admite este tipo de catalogación, al menos como filtro para delimitar un concepto «legítimo» de ley, en la medida en que esta última parece definirse en términos exclusivamente formales.¹⁴⁶ Según el Tribunal Constitucional, de la Constitución no derivan ni siquiera requisitos estructurales que impongan la

cho», en ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E. y DOEHRING, K., *El Estado Social*, trad. J. Puente Egido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986 (original alemán de 1975), pp. 98 y ss. Para ello insiste en la distinción apuntada ya por Carl SCHMITT entre normar (*ratio*) y obrar (*voluntas*). Para un análisis de la tesis de FORSTHOFF, y en general de la nota de universalidad de la ley en el constitucionalismo alemán, *vid.* STARCK, C., *El concepto de ley en la Constitución alemana*, trad. L. Legaz Lacamba, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 77-102.

145 CABO MARTÍN, C., *Sobre el concepto de ley*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 84 y ss.; GARCÍA PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional», *Revista de Derecho Político* 18-19, 1983, pp. 12-13.

146 Como señala FANLO LORAS, la Constitución, para calificar una norma como ley y reconocerle valor como tal, contempla sólo «datos formales o extrínsecos» de dos tipos: el origen o autor de la norma (procedencia de órganos que la Constitución atribuye a su vez al poder legislativo) y la forma (que la norma sea tramitada y aprobada como ley, en alguna de las modalidades reconocidas por el propio texto constitucional). FANLO LORAS, A., «El blindaje de las normas forales fiscales vascas en la doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja», en CRIADO GÁMEZ, J.M. (dir.) y MARTÍNEZ AGUIRRE, M.E. (coord.), *El blindaje de las normas forales fiscales*, Iustel y Gobierno de La Rioja, Madrid, 2011, pp. 175-179. Dicho trabajo recoge la doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, en lo referente al nuevo régimen procesal para las normas forales fiscales –en concreto, la atribución de su control con carácter exclusivo al Tribunal Constitucional, pese a su naturaleza reglamentaria–. Asunto en el que cobra evidente relevancia la determinación del concepto de ley vigente en nuestro sistema constitucional. *Cfr.* Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 20/10, de 9 de marzo de 2010 –del cual fue ponente el propio Antonio FANLO LORAS–, en especial FD 6º, pp. 21-26.

generalidad de la ley, de modo que es posible que el legislador dicte, «con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos».¹⁴⁷ Sin embargo, el propio Tribunal ha reconocido la imposibilidad de mantener un criterio escrupulosamente formal de la ley, y ha necesitado recurrir a criterios materiales para delimitar la actividad legislativa del Estado para ciertos fines, por ejemplo para interpretar el término «legislación» empleado por el artículo 149.1 CE.¹⁴⁸ También en el caso de las leyes sin alcance general el Tribunal ha debido realizar un ejercicio similar, reconociéndolas como un caso especial de ejercicio de la potestad legislativa que reclama por ello ciertas limitaciones. Sin embargo, el criterio básico de distinción manejado por el Tribunal Constitucional no puede reposar en la naturaleza sustantiva que define la ley-medida, sino en la estructura formal de la norma, que le permite hablar de «leyes singulares».

En su relevante Sentencia 166/1986, el Tribunal sienta su doctrina sobre las leyes singulares en el sentido de «leyes de caso único», «definidas como aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable a ningún otro».¹⁴⁹ Aunque en esta definición se aprecian aún ecos de la doctrina alemana, al referirse a la situación de la que emerge la norma –«caso único», «medida» ante un cierto «supuesto de hecho»–,¹⁵⁰ el análisis del Tribunal aborda la cuestión de la estructura de este

147 STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10º.

148 STC 18/1982, FJ 3º, donde el Tribunal interpreta el término como regulación que se integra con vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, rechazando la concepción formal que «asimila, sin más, legislación al conjunto de normas estrictas con fuerza o valor de ley». Nótese que, como indica Albertí Rovira, esta idea de legislación, que incluye a las normas reglamentarias, excluye sin embargo a las leyes de caso concreto –que se agotan en el momento mismo de su aplicación–. Sin embargo el Tribunal argumenta que, en la medida en que tales normas legales suponen la derogación para un caso concreto de la disciplina general en una materia, conservan su carácter normativo. *Vid.* Albertí Rovira, E., «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre)», *Revista Española de Derecho Constitucional* 18, 1986, p. 145.

149 STC 166/1986, *cit.*, FJ 10º. Se trata de la sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la expropiación *ope legis* al grupo Rumasa, S.A., mediante la (singular) Ley 7/1983, de 29 de junio.

150 Así lo advierte MONTILLA MARTOS, J.A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994, p. 103.

tipo de leyes, desde la relación generalidad-singularidad, y no tanto su contenido sustantivo. Pese a que la sentencia aborda un caso específico de singularidad legislativa, el de las leyes singulares de expropiación, el Tribunal argumenta en dos pasos sucesivos. En primer lugar, sienta su doctrina sobre la admisibilidad general de las leyes singulares en nuestro sistema. En segundo, concreta dicha doctrina para el caso «doblemente singular» de las expropiaciones legislativas.¹⁵¹ Es aquel encuadre genérico de la ley singular el que interesa considerar aquí. Un encuadre que, de partida, admite una clasificación de las leyes singulares: dado que la generalidad se despliega en dos dimensiones, espacial (indeterminación de sujetos y supuestos a los que la norma se refiere) y temporal (indeterminación de la cantidad de aplicaciones de la ley), advierte Montilla Martos que el concepto de ley singular abarcaría posibilidades de afección a ambas facetas, según todas las combinaciones posibles de singularidad-generalidad.¹⁵²

Excluido el criterio de la generalidad como requisito absoluto para la validez de las leyes en nuestro sistema, el Tribunal Constitucional rechaza sin embargo una aceptación incondicionada de las leyes singulares. Al contrario, tal fenómeno no puede admitirse como ejercicio normal de la potestad legislativa, «sino que se configura como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites».¹⁵³ El Tribunal apoya la necesidad de esa restricción en tres principios constitucionales.¹⁵⁴ En primer lugar, la salvaguarda del principio de igualdad del artículo 14 CE, garantizado de ordinario por la generalidad de la ley. Tal principio no proscribía en realidad toda singularización, sino sólo aquellas que carezcan de justificación objetivamente razonable conforme a la proporcionalidad entre medios y fines.

151 STC 166/1986, *cit.*, FJ 12°.

152 Es decir, leyes singulares en el espacio y en el tiempo (aplicables a un número determinado de sujetos o situaciones y cuya eficacia se agota en su primera aplicación); singulares en el espacio y generales en el tiempo (con un número determinado de destinatarios aunque puedan aplicarse indefinidas veces); singulares en el tiempo y generales en el espacio (aplicables un número limitado de veces pero afectando a un número indeterminado de destinatarios o situaciones). *Ibid.*, pp. 103-104. Boix Palop propone una clasificación basada en la distinción en el plano subjetivo entre generalidad/individualidad y en el plano objetivo entre abstracción/concreción, resultando en consecuencia la tipología de leyes generales y abstractas, leyes generales y concretas, leyes individuales y abstractas, y leyes individuales y concretas. BOIX PALOP, A, *Las convalidaciones legislativas*, *op. cit.*, p. 152.

153 STC 166/1986, FJ 10°.

154 *Ibid.*, FD 11°.

A continuación, el segundo argumento obliga al Tribunal, de nuevo, a apartarse de un razonamiento estrictamente formal, e introducir matices de tipo sustantivo entre la actividad de administración y la legislativa, es decir, asumir el hecho de que «el contenido material de las Leyes singulares es al menos en parte, actividad ejecutiva o de administración» y, por lo tanto, «intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador». La alteración del reparto funcional de los artículos 66.2 y 97 CE impone la excepcionalidad de la ley singular, que ha de reservarse a casos que por su extraordinaria trascendencia y complejidad no sean «remediables por los instrumentos de que dispone la Administración», «ni por los instrumentos normativos ordinarios». Doble imposibilidad que justifica el curioso mestizaje de funciones que supone la ley singular, y que ampara asimismo la excepción al principio de igualdad que implica la singularidad de la ley. En definitiva, es el carácter extraordinario de la medida sustantiva adoptada legalmente el que permite que su problemática materialidad siga contenida en la flexibilidad formal del concepto constitucional de ley.

El tercer filtro de validez planteado por el Tribunal conecta con la tutela judicial garantizada por el artículo 24 CE y que, obviamente, puede quedar en entredicho por la forma legalizada de la intervención singular, en relación al derecho específico al que esta afecte. Aplazaremos hasta el apartado siguiente una consideración más detallada de este criterio, ya que entra en estrecha relación con el alcance de la intervención del propio Tribunal Constitucional en el control de las leyes singulares. En síntesis, el Tribunal ha concretado la operatividad de este juicio de validez anclado en el artículo 24 en dos sentidos. En primer lugar, ha advertido en su Sentencia 248/2000, de 19 de octubre, que con carácter general no cabe afirmar una relación directa entre la ley singular de caso concreto y la exclusión ilegítima de la tutela judicial, lo cual deriva en definitiva de la propia ausencia de una definición material de ley en nuestro ordenamiento.¹⁵⁵ En segundo término, conforme al matiz aportado en su Sentencia 48/2005, de 3 de marzo –de nuevo sobre una intervención legislativa de contenido expropiatorio–, la validez de la ley singular estaría condicionada, en este sentido, al hecho de que el control jurisdiccional de la misma, según la función ordinaria atribuida al propio Tribunal Constitucional, resulte «materialmente equivalente» a la que puede dispensar la jurisdicción contenciosa frente a un acto administrativo.¹⁵⁶

¹⁵⁵ STC 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5°.

¹⁵⁶ STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6° y 7°. La Sentencia examina, vía cuestión de inconstitucionalidad, la validez de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio,

Volviendo a la singular Ley autonómica objeto de nuestro análisis –Ley 3/2010, de alteración de los límites territoriales de Uruñuela y Torremontalbo– habría que precisar cuál es en su caso el sentido de tal singularidad o, más bien, de su falta de generalidad, para enjuiciar seguidamente si puede hablarse de una singularidad admisible en los términos del Tribunal Constitucional. En un intento taxonómico, cabe señalar que la Ley 3/2010 es singular en el espacio (se refiere a dos destinatarios no sólo determinables, sino individualizados en la misma norma) y en el tiempo (se agota instantáneamente con su entrada en vigor). Es, por ello, una ley de caso único y de carácter estrictamente ejecutivo, dado que no innova de modo alguno el ordenamiento jurídico. Con todo, no es una ley de autorización de una decisión previamente adoptada por otro poder público, sino de contenido aprobatorio, ya que corresponde a la propia ley determinar la procedencia de la medida que se adopta (la alteración territorial). No obstante tal aprobación está inevitablemente vinculada con la actividad probatoria y alegatoria recaída en el expediente administrativo previo, con el que la deliberación parlamentaria mantiene en este caso una relación difícilmente calificable. Todos estos rasgos aproximan estas leyes de alteración al concepto de ley-medida acuñado por la doctrina alemana, en cuanto norma legal que alberga una intervención de tipo administrativo, aunque en un contexto de acción un tanto extravagante, alejado por supuesto de la excepción schmittiana, pero también del espacio de «lo social» que ya Forsthoff describiera como condición de inteligibilidad de este tipo de actuación.

Sin embargo, según lo expuesto, ninguno de estos rasgos arroja por sí mismo a la Ley 3/2010 fuera del marco constitucional. Como se ha señalado, los posibles motivos de su inconstitucionalidad emergen, exclusivamente, de los criterios de admisibilidad de los productos legislativos singulares concretados por el Tribunal Constitucional.

Dejando al margen el primer criterio –referido a la afeción al principio de igualdad–, que no resulta operativo al hablar de una Administración Pública, las leyes de alteración territorial previstas por la LALR plantean evidentes problemas de validez a la vista del segundo de los criterios: el del carácter extraordinario del supuesto de hecho, que justifique la admisibilidad excepcional de la intervención legislativa singular. En este sentido, la

sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de los edificios núm. 5 de la calle Teobaldo Power y núms. 44 y 46 de la calle del Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias.

consideración de la Ley 3/2010 no puede desvincularse de su causa inmediata, la regulación del artículo 9.4 LALR –y concordantes–, que prescribe la aprobación de normas legales para *cualquier alteración ordinaria* de términos municipales.¹⁵⁷ Es decir, la LALR contiene un motor productivo de leyes singulares que obvia el requisito de excepcionalidad impuesto por el Tribunal Constitucional para su aceptación. Si el Tribunal exige la inviabilidad de los instrumentos administrativos comunes para enderezar la situación que se pretende afrontar, es evidente que en este caso tal requisito se ve obviado de inmediato: existe un procedimiento administrativo que de hecho ya resolvió la situación, si bien se vio forzado a concluir con la forma de proyecto de ley y no con un acto administrativo.

Este carácter «ordinario» de las leyes riojanas de alteración es la principal causa que las excluye del concepto de ley singular en el sentido –a día de hoy– constitucionalmente aceptable.¹⁵⁸ De hecho, este carácter común hace que la singularidad estructural de la norma resulte menos relevante que la medida sustantiva que alberga. Es decir, hace que en términos teóricos la Ley 3/2010 sea más comprensible desde la doctrina de las leyes-medida que en el contexto de las leyes singulares. En otros términos, pone en primer plano la disyuntiva acto-norma, más que la oposición singularidad-generalidad. La admisibilidad de las alteraciones de términos municipales mediante ley pasa, por lo tanto, por la posibilidad de reconducirlas al concepto precisado de ley singular, lo que implica anudarlas a condiciones excepcionales, de modo que, como indicó el Consejo Consultivo de La Rioja, no constituyan la simple resolución de un expediente administrativo de alteración ordinario.¹⁵⁹ Tal condición sería respetada, al menos de partida, por la exigencia de ley contenida en otras normas autonómicas sobre administración local, vinculada, según expusimos, a supuestos particulares como su afectación a otros entes locales supramunicipales, sean comarcas o áreas metropolitanas –supuesto al que realmente podemos entender restringida la relación de los artículos 19.1.(g) y 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja–. Sólo en tales casos, la

157 Así lo ha considerado Pascual Medrano, A., «Las "singulares" leyes riojanas de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local», *Revista General de Derecho Constitucional* 11, 2011.

158 El Consejo Consultivo de La Rioja afirmó ya esta imposibilidad de concebir la Ley 3/2010 como ley singular, que convierte a la disposición en un mero «acuerdo con forma, rango o valor de ley, adoptado por el Parlamento de La Rioja por requerirlo así la LALR». Cfr. Dictamen 50/10, de 7 de junio de 2010, ponente Pedro DE PABLO CONTRERAS, FD 4º, p. 12.

159 *Ibid.*, FD 4º, p. 14.

mayor complejidad de los factores implicados en la alteración y la propia exigencia de ley para la regulación de los otros entes afectados, justificaría la singularidad de la norma legal.¹⁶⁰

También el tercero de los criterios expuestos, el de la admisibilidad de la norma desde la perspectiva de la incidencia de su singularidad en la garantía de la tutela judicial, revela problemas atendiendo a las prescripciones de la jurisprudencia constitucional al respecto. Cuestión esta que remite a las posibilidades de control de legalidad de la alteración en atención a su forma legalizada, por parte del Tribunal Constitucional.

IV. EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LA ALTERACIÓN: LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Según lo indicado, la Ley 3/2010, relativa a la segregación y agregación de Somalo, se ve aquejada por problemas de validez de dos tipos, ambos dependientes del procedimiento de alteración estipulado por la LALR. Por un lado, la segregación resultaba improcedente por no concurrir los elementos reglados exigidos en aquella. Por otro, su estructura formal, impuesta por la misma ley, no alcanza el umbral de una singularidad aceptable en términos constitucionales. La dificultad añadida es que la peculiaridad del propio procedimiento de alteración enturbia sus posibilidades de control por razón de su forma legalizada. Nótese que, en este sentido, los procedimientos de alteración de la LALR provocan ciertas paradojas jurídicas, ya que el régimen de control administrativo y judicial variará en función del resultado del procedimiento, del sentido de la decisión que se adopte. Si el Consejo de Gobierno, cuyo pronunciamiento concluye la «fase administrativa» del expediente, considera pertinente la alteración, remitirá el correspondiente Proyecto de Ley al Parlamento, viéndose ya su propia decisión exenta de cualquier revisión en sede administrativa o contencioso-administrativa. En cambio, si el

¹⁶⁰ Más discutible resulta la validez del supuesto excepcional previsto en las leyes gallega y catalana –arts. 38.1 y 17.1.(f), respectivamente–, que requieren la intervención legislativa en las alteraciones iniciadas de oficio, concurriendo la oposición de alguno de los municipios afectados. En los casos de alteraciones «contenciosas», como ha sucedido en el caso de la segregación de Somalo, la posición del municipio no beneficiado se verá comprometida, precisamente, por la aprobación de la norma mediante ley formal. En este caso no parece sencillo encontrar una justificación «objetivamente razonable» para la restricción a la tutela judicial de quienes se ven perjudicados por una segregación realizada contra su propio criterio.

Gobierno autonómico deniega la alteración, el expediente concluirá con un acto administrativo al uso, susceptible de recurso frente al propio órgano y ante la jurisdicción, como de hecho sucedió en el caso de la segregación de Rincón de Olivedo.¹⁶¹ Esta misma «aleatoriedad» se cierne sobre la posibilidad de impugnar separadamente los actos de trámite de la «fase administrativa» de la alteración –por ejemplo la decisión de incoación del procedimiento–, al amparo del artículo 107.1 de la Ley 30/1992. La posible consideración de aquellos como actos de trámite «cualificados» por causar indefensión sólo podrá afirmarse a posteriori, en función de la resolución del expediente. Si el proceso prosigue hasta su fase parlamentaria, podría considerarse que, en efecto, los actos administrativos previos presentaban tal carácter ante la inmunidad de la resolución final, pero esta consideración se producirá en un momento en que resulta ya del todo irrelevante.

Junto con las afecciones al principio de igualdad y a la –más o menos tenue– línea divisoria entre poder legislativo y administración, las leyes singulares se topan con la reserva de jurisdicción consagrada en el artículo 117, apartados 1 y 3, de la Constitución. Dicha reserva impide que el legislador sustituya a los jueces y magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional, hecho que se produce «cuando la ley ocupa todo el espacio que media entre la regla abstracta y la aplicación concreta». En tales casos, el legislador «usurpa también el ejercicio de una función que le es ajena e impide que pueda desarrollarse ante los jueces un contencioso –con todas las garantías debidas en el Estado de Derecho– sobre los problemas aplicativos de la ley».¹⁶² Es el carácter autoaplicativo de la ley singular, en su variante de ley de intervención o ley medida, el que desplaza a la jurisdicción ordinaria de su rol de control sobre la aplicación del Derecho por las administraciones públicas.

En este sentido, y al hilo de la citada STC 166/1986, Muñoz Machado se sorprendía de que el Tribunal Constitucional analizara la validez de las leyes singulares considerando la inexistencia de una «reserva de administración» en nuestro sistema –y por lo tanto juzgando posibles las interferencias legislativas en la función administrativa–, pero no extrajera las conclusiones inversas sobre la reserva de jurisdicción, que en cambio sí goza de un reco-

¹⁶¹ La impugnación en vía jurisdiccional por parte de la «Comisión promotora de la segregación» frente a la decisión del Consejo de Gobierno de denegar la alteración, finalizó con la Sentencia del Tribunal Supremo 4731/2008, de 17 de septiembre, que declaró la inadmisibilidad del recurso de casación por ausencia de los requisitos objetivos para su aceptación, en particular por aplicarse al supuesto sometido a enjuiciamiento normas exclusivamente autonómicas.

¹⁶² MUÑOZ MACHADO, S., *La reserva de jurisdicción*, La Ley, Madrid, 1989, pp. 64-65.

nocimiento constitucional expreso.¹⁶³ El Tribunal ha tenido ocasión de precisar posteriormente esta cuestión, confirmando que no existe una relación necesaria entre las leyes singulares de caso concreto y una omisión ilegítima de la tutela judicial y la reserva de jurisdicción. Esta conclusión deriva en realidad del sentido básicamente formal que el Tribunal atribuye a la función legislativa: en ausencia de una definición material de la idea de ley, el derecho del artículo 24.1 CE no queda vulnerado «por el solo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune», sino que dicha restricción será ilegítima si la norma es inconstitucional por otros motivos, cuya tutela judicial se ve impedida, ahora sí, por el carácter singular de la ley, que adquiere entonces sentido discriminatorio. En caso contrario, si la ley no presenta motivos adicionales de inconstitucionalidad, «pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios».¹⁶⁴

La interpretación del Tribunal Constitucional admite que, como órgano jurisdiccional que es, la posibilidad última de control de la ley singular por su parte –sea por vía de cuestión de inconstitucionalidad o de recurso de amparo– otorga cobertura suficiente al artículo 24.1 CE, que no puede ser invocado en sí mismo para fundamentar la ilegitimidad de la medida.¹⁶⁵ Tesis que fue discutida ya en el voto particular del magistrado Rubio Llorente a la STC 166/1986, sobre el argumento de que el derecho a la tutela judicial efectiva no puede hacerse depender de las azarosas posibilidades de que una ley singular llegue efectivamente a manos del Tribunal Constitucional para enjuiciar su validez, órgano que por lo demás ni tan siquiera forma parte del poder judicial.¹⁶⁶ La conclusión del voto particular no es la invalidez de toda ley singular en nuestro ordenamiento, sino la exigencia de concretar cada caso de singularidad, para determinar si efectivamente la reserva de jurisdicción queda excluida en términos no admisibles. Así se produciría, según el magistrado,

163 *ibid.*, p. 64.

164 STC 248/2000, *cit.*, FJ 5°.

165 Así se deduce de la propia STC 166/1986, FJ 15°, donde el Tribunal apunta la vía de la impugnación de la medida contenida en la ley singular –en ese caso la *causa expropiandi* y la necesidad de ocupación de los bienes dictadas legalmente– alegando ante los tribunales la vulneración del principio de igualdad por sus destinatarios, para después solicitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley por presunta infracción del propio derecho de igualdad. O, en su caso, podría interponerse recurso de amparo ante el propio Tribunal Constitucional, en los casos en que ello resultara viable.

166 El magistrado ofrece en realidad tres argumentos sucesivos: la jurisdicción constitucional no forma parte del Poder Judicial; el recurso de amparo no es admisible frente a las leyes; el derecho a la tutela judicial efectiva no puede reducirse a la posibilidad de soli-

en aquellas normas como la contemplada en la sentencia, leyes singulares de caso único de carácter expropiatorio en las que la *causa expropriandi* queda definida en la propia ley en términos absolutamente concretos, haciendo que el carácter autoaplicativo de la norma desplace la intervención jurisdiccional más allá de lo tolerable, a la luz del artículo 24.1 CE.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar su juicio de validez de las leyes singulares con base en la garantía de la tutela jurisdiccional. En la ya citada Sentencia 48/2005, profundiza en esta cuestión para enjuiciar de nuevo una ley singular de expropiación. No obstante, como en el caso de la Sentencia de 1986, es posible extraer de aquella un criterio de admisibilidad aplicable a cualquier supuesto de singularidad legislativa, más allá de las intervenciones de carácter expropiatorio. El matiz que el Tribunal aporta en esta resolución es la necesidad de efectuar un juicio de equivalencia entre el control constitucional de una ley singular y aquel de carácter ordinario que puede dispensarse por la jurisdicción contencioso-administrativa, en el supuesto de que la intervención se hubiese llevado a cabo formalmente a través de un acto administrativo. Concretamente, la intervención legislativa singular «sólo es aceptable en la medida en que los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional –importando sólo que se trate de una tutela material y, por tanto, con independencia de que sea administrada por la jurisdicción ordinaria o por la constitucional». La singularidad legal sólo será aceptable, en estos términos, si el control jurisdiccional que admite la norma es equivalente en sentido material a aquella que puede dispensar un Juez de lo contencioso frente a un acto administrativo. Pero, además, el Tribunal añade un matiz que cobrará importancia para enjuiciar la validez de la Ley regional 3/2010: aquella tutela equivalente debe lograrse mediante «el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla», sin forzar su naturaleza.¹⁶⁷

citar que el juez o tribunal que conozca del asunto plantee una cuestión de inconstitucionalidad, con el inconveniente añadido de que, incluso si la cuestión fuera interpuesta, el autor de la petición no podría comparecer ante el Tribunal Constitucional en apoyo de su posición. *Cfr.* STC 166/1986, voto particular del magistrado FRANCISCO RUBIO LLORENTE. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta última afirmación, relativa a la imposibilidad de comparecencia del peticionario en el curso de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el mismo, era conforme a la redacción de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional anterior a su reforma en 2007. Su modificación por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, introdujo un nuevo apartado 2 en el artículo 37, permitiendo la personación ante el Tribunal Constitucional de quienes sean partes en el procedimiento judicial del que provenga la cuestión.

¹⁶⁷ STC 48/2005, *cit.*, FJ 6º.

La aplicación de esta doctrina al análisis de la Ley 3/2010 plantea un escollo adicional, derivado del hecho de que, en este caso, el sujeto afectado es una Administración Pública, cuya titularidad del derecho reconocido en el artículo 24 CE resulta controvertida.¹⁶⁸ Sin embargo, esta cuestión problemática puede ser esquivada en nuestro caso por dos motivos. Por un lado porque, al margen de la afección a la tutela judicial, y como hemos expuesto, la ley riojana de alteración plantea indudables problemas de validez por resultar injustificado el uso de un producto legislativo singular ante un supuesto de hecho que carece de cualquier carácter extraordinario. Por otro, porque nos encontramos ante una entidad pública –un municipio– dotada de garantía institucional, por lo que la exigencia de una protección adecuada a sus intereses propios es reconducible a la configuración constitucional de la autonomía local municipal –arts. 137, 140 y 142 CE–, con independencia del alcance del artículo 24 CE en este concreto supuesto. Así, esa especificidad en el plano subjetivo determina particularidades en cuanto a las posibilidades de tutela, en atención a la garantía institucional que la Constitución otorga a los entes municipales. El conflicto en defensa de la autonomía local, previsto en el Capítulo IV del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), se configura precisamente como un cauce de recurso jurisdiccional específico en manos de municipios y provincias para asegurar el respeto a los principios constitucionales de la autonomía local, frente a normas con rango de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que incidan en la esfera de intereses de aquellos.¹⁶⁹

Cabe considerar que el «juicio de equivalencia» sobre el control jurisdiccional de las leyes singulares postulado por el Tribunal Constitucional será trasladable también al control de validez de aquellas en virtud de un conflicto de autonomía local, cuando sus destinatarios singulares sean enti-

168 VELASCO CABALLERO ha argumentado a favor de esa titularidad, si bien el «alcance tuitivo» del derecho fundamental del art. 24 CE no sería siempre comparable al que corresponde a los sujetos privados, básicamente, por razón de los privilegios ejecutorios y procesales de que goza la Administración. Cfr. VELASCO CABALLERO, F., *Administraciones públicas y derecho a la tutela judicial efectiva. La Administración como titular del derecho fundamental del art. 24.1 de la Constitución*, Bosch, Barcelona, 2003.

169 Así se desprende la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOTC, que introdujo el conflicto en defensa de la autonomía local, dando cumplimiento a la exigencia de protección jurisdiccional derivada del art. 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988. Sobre la insuficiencia de los mecanismos de tutela de la autonomía local frente a lesiones procedentes de normas legales, con anterioridad a la instauración de esa vía de conflicto, véase FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 334-347.

dades locales dotadas de garantía institucional. Más aún, el criterio del Tribunal resulta esclarecedor para anticipar cuál pueda ser el alcance de su pronunciamiento al respecto de una ley singular como la aquí considerada. Parece plausible afirmar que tampoco en este caso el enjuiciamiento de una ley singular justifica alterar el sentido de la jurisdicción constitucional, es decir, un juicio de estricta constitucionalidad que ha de prescindir de los pormenores fácticos del caso. Dato que cobra especial relevancia en el supuesto de las «leyes de alteración territorial» derivadas de la LALR.

No obstante, antes de precisar esta cuestión, hay que atender a un problema previo que atañe a la Ley riojana 3/2010, y que se refiere a la viabilidad, en este caso específico, del conflicto en defensa de la autonomía local como cauce de recurso para el municipio no beneficiado por la alteración. Se trata de una cuestión procesal que, evidentemente, condiciona de partida la posibilidad de intervención del Tribunal Constitucional ante este tipo de supuestos.

Ciertamente, a tenor de los estrictos criterios de legitimación activa del artículo 75.ter.1 LOTC, la aptitud de este cauce resultaba a priori discutible. Con todo, la mera posibilidad de esta vía procesal sirvió de argumento para que el Defensor del Pueblo desestimara la petición del Ayuntamiento de Torremontalbo para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2010, según la costumbre de la Institución de no hacer uso de su legitimación ante el Tribunal Constitucional si existen otras vías de acceso a esa sede en manos de los peticionarios. Para el Defensor del Pueblo, la existencia de dudas razonables sobre el cauce procesal «no puede hacer perder de vista el hecho cierto de que es esa acción –el planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local– la idónea para examinar el asunto aquí tratado». ¹⁷⁰ De hecho, interpuesto el conflicto por el Ayuntamiento de Torremontalbo, el Pleno del Tribunal Constitucional lo admitió a trámite mediante Providencia de 27 de septiembre de 2010.

Esta admisión a trámite supone, de entrada, una novedad significativa en cuanto al objeto de los asuntos abordados por el Tribunal por esta vía, aún escasos desde su implantación en 1999. Los restantes litigios admitidos a trámite, antes y después del «caso Somalo», versan sobre discusiones de carácter competencial con incidencia en la esfera de la autonomía local, ante supuestos de limitación de la intervención municipal en ciertas materias. ¹⁷¹

¹⁷⁰ Defensor del Pueblo, *Informe Anual...*, op. cit., pp. 1927-1928.

¹⁷¹ Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite otros diez conflictos en defensa de la autonomía local, además del presentado por el Ayuntamiento de Torre-

El cuestionamiento de la Ley riojana 3/2010 no se basa en polémicas competenciales, sino en su estructura formal y en los elementos habilitantes de la medida que contiene.¹⁷² Si bien la naturaleza de este procedimiento consti-

montalbo, todas ellos, excepto este último, referidos a la delimitación de las competencias municipales en materias concretas (*cfr.* Providencias del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 2000, 16 de enero de 2001, 8 de mayo de 2001, 10 de diciembre de 2002, 11 de noviembre de 2003, 13 de julio de 2004, 21 de junio de 2005, 28 de febrero de 2006, dos de 15 de febrero de 2011 y 27 de septiembre de 2010, además de la ya citada relativa al caso de Somalo, también de fecha 27 de septiembre de 2010). Por el momento sólo han sido dictadas dos sentencias que se pronuncien sobre el fondo del asunto sometido al Tribunal: la STC 240/2006, de 20 de julio, en la que se desestima la reclamación de la ciudad autónoma de Ceuta contra la atribución al Ministerio de Fomento de la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Ceuta y Melilla y sus modificaciones, por la DA 3ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (según su reforma por Ley 55/1999, de 29 de diciembre); y la STC 121/2012, de 5 de junio, que desestima asimismo la impugnación del Ayuntamiento de Gijón y otros diecinueve municipios contra la modificación del procedimiento para la designación de los representantes municipales en las cajas de ahorros y su número, mediante la Ley asturiana 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro. La otra sentencia recaída hasta el momento, STC 47/2008, de 11 de marzo, declaró extinguido el conflicto interpuesto por pérdida de su objeto. Entre todos los casos admitidos por el Tribunal, el que guarda una relación estructural más cercana con el aquí analizado es el admitido por Providencia de 28 de febrero de 2006, referido también a una ley autonómica singular de caso y destinatario únicos. El recurso fue interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello (Salamanca) contra la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de las Cortes de Castilla y León, sobre Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término de aquel municipio. La actuación discutida es la concesión *por la propia ley* de licencia ambiental y la recalificación urbanística de los terrenos afectados en relación al proyecto objeto de la norma. También en este caso la ley impugnada trae causa de otra norma regional, la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de *infraestructuras* de residuos de singular interés para la Comunidad, que en su artículo Único exige la calificación por ley de este tipo de proyectos regionales –norma cuya impugnación por otros municipios había sido ya admitida a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 2004–. Se trata también, en definitiva, de un supuesto de aplicación *ope legis* de otra ley autonómica con afección a la autonomía local.

- 172 Curiosamente, la mayor parte de los conflictos en defensa de la autonomía local inadmitidos por el Tribunal Constitucional no discutían cuestiones de competencia, sino la legitimidad de ciertas regulaciones legales estatales o autonómicas independientemente del indudable título competencial del que pudieran gozar. Véanse, en este sentido, los Autos del Tribunal Constitucional 419/2003, de 16 de diciembre –sobre la eventual vulneración de la suficiencia financiera de los entes locales–; 360, 361, 362 y 363/2005, todos ellos de 11 de octubre –relativos a la derogación del trasvase de agua desde la cuenca del Ebro, a consecuencia de la modificación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional–; 322/2007, de 3 de julio, sobre la cuantía de los cánones de aducción y depuración de aguas fijada autonómicamente–. Sin embargo, en ninguno de estos casos los aspectos sustantivos del litigio fueron determinantes para la inadmisión del conflicto, que se pro-

tucional ha sido discutida, en ningún caso parece razonable constreñir su objeto a cuestiones de competencia.¹⁷³

Desde un punto de vista sustantivo, el encaje de la controversia en el ámbito objetivo del conflicto en defensa de la autonomía local no suscita muchas dudas, y ello pese a su cierta novedad en relación a la experiencia hasta la fecha de esta forma de recurso. El artículo 75.bis.1 LOTC lo configura como una reacción frente a disposiciones estatales o autonómicas con

dujo por incumplimiento de los requisitos cuantitativos del artículo 75.ter.1 LOTC. Si versaban en cambio sobre cuestiones competenciales otros dos conflictos inadmitidos por el Tribunal mediante Auto 251/2009, de 13 de octubre –interpuesto por varios municipios riojanos contra la exclusión de licencia municipal en obras declaradas de interés general conforme a la Ley regional sobre ordenación del territorio y urbanismo; sobre la problemática implicada en el caso puede consultarse SANTAMARÍA ARINAS, R.J., «La Rioja: Pese a las enseñanzas de la crisis, todo sigue siendo sostenible», en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 621 y ss.–, y por Auto 108/2010, de 28 de septiembre –sobre el uso del catalán en la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a la regulación dispuesta por la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón–. La reciente STC 121/2012, de 5 de junio, sí se ocupa, además de cuestiones competenciales, de ciertos aspectos materiales. Por un lado, aborda el problema de la competencia para fijar el procedimiento de designación de los representantes municipales en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros del Principado de Asturias; pero, por otro, atiende a la fijación material –competencia indudable del Parlamento autonómico– del porcentaje de representantes del Ayuntamiento de Gijón en los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros de Asturias. Otros tres procedimientos instados ante el Tribunal concluyeron mediante Auto de extinción por pérdida de objeto –Autos 513/2004, de 14 de diciembre, 326/2007, de 12 de julio y 3/2012, de 13 de enero–.

- 173 Ciertamente, la doctrina ha manifestado dificultades para determinar la naturaleza de esta vía de recurso. Por ejemplo, PORRAS RAMÍREZ lo ha entendido –a nuestro juicio de modo inadecuado– como un «*sui generis* "conflicto de competencia legislativa"» que permite impugnar «la manera concreta de configurar la competencia de que se trate, por quien tiene habilitación para ello». PORRAS RAMÍREZ, J.M., *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001, p. 70. De forma más ajustada, CABELLO FERNÁNDEZ ha considerado que no estamos ante un conflicto de competencias, sino ante un instrumento de control de la actividad legislativa de los entes con capacidad normativa superior para configurar la autonomía local. Estaríamos, más allá de su *nomen iuris*, ante un supuesto híbrido de conflicto-recurso. CABELLO FERNÁNDEZ, M.D., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Thompson-Civitas, Madrid, 2003, pp. 133-143. En el mismo sentido, NARANJO DE LA CRUZ ha distinguido la naturaleza de este conflicto de la propia de un conflicto de competencias, ya que aquel en modo alguno se encuentra limitado a la vertiente competencial de la autonomía local, sino que alcanza todo su contenido. NARANJO DE LA CRUZ, R., *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP y Diputación de Málaga, 2003, pp. 103-104.

rango de ley «que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada». En este sentido, es evidente que territorio y población no sólo son elementos básicos del municipio a tenor de los artículos 12 y 15 LBRL, sino que constituyen un a priori de la propia autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 CE, sin los cuales esta última queda reducida al absurdo. Según ha confirmado el Tribunal Constitucional, el parámetro de constitucionalidad a utilizar en estos procesos reside exclusivamente en los artículos 137, 140 y 141 CE, contenido mínimo protegido por la garantía institucional como «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales, y no en la legislación básica sobre régimen local, que por lo demás está también sujeta al contenido esencial de la autonomía local derivado de la Constitución.¹⁷⁴ Como decimos, no hay ningún obstáculo para conectar territorio y población con los citados preceptos constitucionales, que vinculan la noción de autonomía local a la existencia de municipios y provincias como estructuras territoriales del Estado.

Más dudas podría generar la admisibilidad del conflicto planteado por Torremontalbo en términos de legitimación activa. El artículo 75.ter.1 LOTC es ciertamente restrictivo en la regulación de tal criterio, exigiendo en el caso de los municipios que el recurso sea interpuesto, bien (a) por aquel que sea destinatario único de la ley impugnada, bien (b) por un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la norma, y representen como mínimo un sexto de la población oficial en el territorio correspondiente. En nuestro caso, Torremontalbo quedaba excluido de la segunda opción por motivos poblacionales, y tampoco encajaba en una lectura literal de la primera, en la medida en que la Ley 3/2010 no tenía un destinatario único, sino dos sujetos singulares –Uruñuela y el propio Torremontalbo–. No obstante, el Consejo Consultivo de La Rioja argumentó en su Dictamen la pertinencia de la admisión del recurso en pos de salvar esta única vía disponible de tutela jurisdiccional.

174 STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8º. No obstante, y al margen del problema ahora analizado, la operatividad de ese parámetro de constitucionalidad resulta problemática, quizá especialmente en las controversias de tipo competencial, dada la escueta y genérica configuración de la autonomía local en la Constitución, que de hecho remite su concreción al legislador ordinario. En este sentido, como advierte Fanlo Loras, la exigencia de una interpretación directa de los artículos 137, 140 y 141 CE en el enjuiciamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local conduce al riesgo patente de convertir al Tribunal Constitucional en un «legislador positivo». FANLO LORAS, A. «La atribución de competencias a los entes locales en la Ley estatal de Régimen Local», *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* 7 bis («La reforma del régimen local»), 2006, pp. 1433-1434.

Para el órgano consultivo, a tenor del procedimiento administrativo que precedió a la ley, es posible sostener que en realidad la norma legal resultado del mismo se impuso exclusivamente a al Ayuntamiento de Torremontalbo, que sería, en una interpretación no «meramente formalista», destinatario único de la misma. Interpretación que por lo demás sería conforme con la postura del Tribunal Constitucional sobre las reglas de legitimación, cuya interpretación debe excluir el recurso a «formalismos enervantes» que obstaculicen el conocimiento del fondo de los asuntos.¹⁷⁵ En el mismo sentido, para Pascual Medrano excluir la legitimación de Torremontalbo, con base en una lectura inflexible del requisito estipulado en la LOTC, supondría a su vez una lectura desenfocada de esta particular vía de recurso.¹⁷⁶ En esta lógica, el principio *pro actione* impondría una lectura dúctil del caso, que admitiera considerar al municipio Torremontalbo como destinatario singular único de la Ley.

Sin embargo, el propio Tribunal parece haber cerrado posteriormente el paso a esta posibilidad de concebir la Ley 3/2010 como una norma de destinatario único, dirigida sólo al municipio de Torremontalbo. Por Auto de 14 de febrero de 2011, el Tribunal ha admitido la personación del Ayuntamiento de Uruñuela en el procedimiento en calidad de coadyuvante, y lo ha hecho con carácter excepcional por razón de su relación con el asunto, «al ser uno de los destinatarios de la norma», hecho que le facultaba incluso para promover por sí mismo el proceso contra la ley.¹⁷⁷

El Tribunal asume por lo tanto que la Ley se dirige a los dos municipios, por lo que habrá que esperar a la sentencia para conocer la argumentación concreta sobre los términos de la legitimación. No obstante, cabe aventurar un criterio que podría resultar apropiado para enjuiciar la admisibilidad de los conflictos en defensa de la autonomía local ante supuestos de hecho con este tipo de estructura, es decir, casos de leyes singulares en sentido subjetivo con más de un destinatario, pretendiendo los recurrentes acogerse a la legitimación prevista en el artículo 75.ter.1.(a) LOTC. De hecho, el primer conflicto planteado ante el Tribunal Constitucional presentó una problemática similar. Se trató entonces de la impugnación por la ciudad de Ceuta contra la Disposición Adicional 3ª de la hoy derogada Ley estatal 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones –según redacción dada por Ley 10/2003, de 20 de mayo–, que atribuyó al Ministerio de Fomento la competencia para

175 Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 50/10, *cit.*, FD 3º, p. 20.

176 PASCUAL MEDRANO, A., «Las "singulares" leyes riojanas ...», *op. cit.*, p. 14.

177 Auto del Tribunal Constitucional 11/2011, de 14 de febrero, FJ 2º.

aprobar con carácter definitivo los planeamientos urbanísticos de las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla. La ciudad de Ceuta, única recurrente de la disposición, argumentó su legitimación en un doble sentido, con base en su cumplimiento de los requisitos cuantitativos del artículo 75.ter.2.(b) LOTC, pero también del criterio de la primera letra del precepto, a partir de la siguiente idea: en realidad, la norma impugnada no tenía dos destinatarios, sino un «destinatario único, aunque dual».

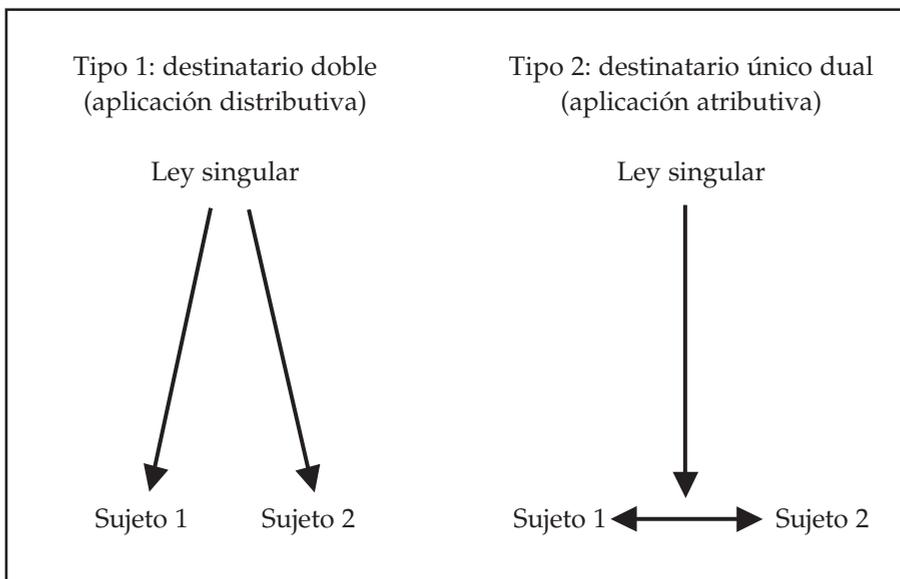
Si bien el Tribunal consideró innecesario pronunciarse sobre este argumento, al ser admisible el conflicto en virtud del apartado (b) del artículo citado,¹⁷⁸ la hipótesis de un «destinatario único pero múltiple» en ciertas leyes singulares puede resultar fértil para resolver el dilema de la legitimación en casos como el aquí analizado.¹⁷⁹ El argumento exigiría precisar el sentido de la expresión, que a priori puede antojarse algo antinómica. La cuestión es delimitar los supuestos «ordinarios» de singularidad subjetiva con múltiples destinatarios, de aquellos en los que esa multiplicidad puede ser reconducida, sin embargo, a la idea de un único destinatario efectivo. La pauta de la distinción podría obtenerse mediante la aplicación de las categorías de «totalidad atributiva» y «totalidad distributiva» para catalogar al conjunto de destinatarios singulares. Las totalidades atributivas aluden a aquellas cuyas partes están referidas unas a otras, simultánea o sucesivamente; las distributivas, a los casos en que las partes se muestran independientes entre sí en el momento de su partición en el todo.¹⁸⁰ Conforme a este criterio, sólo estaríamos ante leyes singulares con destinatario único de carácter múltiple cuando estos conformen un conjunto atributivo en virtud de la aplicación de la norma. Es decir, sólo cuando la ejecución «vertical» de la ley sobre el conjunto genere al mismo tiempo una relación de dependencia recíproca entre los destinatarios ante la medida aplicada por la norma. En tales casos, en puridad, sólo existirá una conexión vertical entre la norma y el conjunto de los sujetos, y una o más relaciones horizontales entre ellos. En los supuestos «ordinarios» (distributivos), existirán tantas conexiones «verticales» con la norma como destinatarios tenga esta, que a su vez no mantendrán ninguna

¹⁷⁸ Cfr. STC 240/2006, *cit.*, FD 5°.

¹⁷⁹ De hecho, esta opción fue ya apuntada en su informe por el Defensor del Pueblo. *Vid. Informe...*, *cit.*, pp. 1929-1930.

¹⁸⁰ Para una definición más precisa puede consultarse la voz «Totalidades atributivas o nematológicas/Totalidades distributivas o diaiológicas/Totalidades mixtas o isoméricas» del *Diccionario filosófico* del Proyecto *filosofía en español*, disponible en «<http://www.filosofia.org/filomat>» (consultado el 28/09/2011).

dependencia «horizontal» entre sí. Gráficamente el criterio respondería al siguiente esquema:



La Ley riojana 3/2010, y cualquier caso de segregación-agregación de términos municipales, son claros supuestos del segundo tipo, es decir, normas de destinatario único pero múltiple. En tales casos, la norma se aplica atributivamente sobre el conjunto, en el sentido de que la ejecución de la medida a cualquiera de ellos implica de suyo la realización sobre el resto –la alteración de un término municipal conlleva la modificación de otro u otros–. Conforme a este criterio, sin embargo, el caso planteado por Ceuta correspondería al primer tipo, es decir, un supuesto «ordinario» de destinatario múltiple: era perfectamente viable la aplicación de la norma a los entes locales de forma puntual y alternativa, es decir, los destinatarios se mantenían, no sólo singularizados, sino también distribuidos.

De este modo, podría hacerse operativo el concepto de «destinatario único múltiple» para fundar una interpretación adecuada, si se quiere flexible, del artículo 75.ter.1.(a) LOTC, que permita salvar la tutela jurisdiccional en casos comprometidos por la singularidad de la norma impugnada. El criterio haría admisible, en nuestro caso, el recurso contra la Ley riojana 3/2010.

Analizada la admisibilidad del conflicto, cabe plantearse por último un problema añadido, derivado también del peculiar carácter singular de las

leyes riojanas de alteración. Se trata del alcance del enjuiciamiento que el Tribunal Constitucional puede realizar por esta vía de recurso ante normas singulares como la Ley 3/2010. Cuestión que, como se ha señalado, entronca con el tercero de los criterios sostenidos por el Tribunal para enjuiciar la validez de las leyes singulares, referido al alcance de la tutela otorgada por la propia jurisdicción constitucional.

El sentido general reservado al Tribunal Constitucional en nuestro sistema no es otro que el de ejercer un control sobre los actos legislativos en términos de validez y existencia, de modo que los supuestos de violación constitucional conllevan la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma considerada. El dato relevante es que ese parámetro de validez-existencia es de carácter estrictamente constitucional, extendido a lo sumo al llamado bloque de constitucionalidad. En consecuencia, el enjuiciamiento del Tribunal sobre la Ley 3/2010 podría considerar únicamente su afeción a la autonomía local constitucionalmente garantizada y su validez formal, es decir, su condición estructural singular y su posibilidad de encaje constitucional. Desde esta perspectiva, y según hemos expuesto, el primer motivo de inconstitucionalidad de la Ley 3/2010 del Parlamento riojano procede del uso injustificado del instrumento excepcional de la ley singular, por razón del carácter ordinario del supuesto de hecho afrontado.

Según este principio de actuación, no resultaría posible sin embargo que el Tribunal entrara a valorar posibles motivos materiales de invalidez de la ley, es decir, la concurrencia o no de los elementos reglados que, según la normativa autonómica riojana, habilitan las segregaciones y agregaciones de términos municipales. Un control en tales términos de la Ley 3/2010 requeriría descender a las vicisitudes del procedimiento administrativo que actuó como causa habilitante, un ejercicio que resulta del todo extraño al rol asignado al Tribunal Constitucional, circunscrito a un «control abstracto de normas» de carácter objetivo, esto es, con independencia de todo conflicto de intereses concretos.¹⁸¹ No obstante, parte de la doctrina ha considerado que, en este tipo de supuestos de singularidad legislativa, en los que hablamos de

181 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Cizur Menor, 2006 (4ª ed.), pp. 147-149. Con todo, observa el Profesor García de Enterría que la implicación efectiva del «caso concreto» en el examen legal ejercido por el Tribunal Constitucional varía necesariamente en función de los cauces de recurso. Tal implicación será mayor en las cuestiones de inconstitucionalidad –que se producen en el seno de un litigio «real y verdadero»– que en los recursos de inconstitucionalidad, donde el carácter objetivo es más evidente.

normas que no permiten ulteriores actos de aplicación, sería conveniente matizar el sentido ordinario del control de constitucionalidad en aras de la salvaguarda de la reserva de jurisdicción. En esos casos, se ha sostenido, sería pertinente que el Tribunal Constitucional llegase a pronunciarse sobre diversos aspectos del contenido singular de tales leyes. Por ejemplo, hablando específicamente de leyes singulares de «intervención administrativa», Montilla Martos ha considerado imprescindible admitir la supervisión por parte del Tribunal del *soporte causal* de la disposición, de modo que su juicio incluya los «condicionamientos causales de la norma en relación al caso concreto y a las exigencias de la situación jurídica».¹⁸² En el mismo sentido, Porras Nodales entiende que la auténtica «sustancia de acto ejecutivo» de esta clase de leyes reclaman «poderes de indagación sobre el supuesto de hecho» por parte del Tribunal.¹⁸³ Posibilidad que, en un procedimiento esencialmente reglado como el configurado por la LALR para la alteración de términos municipales, pasaría por verificar los distintos condicionantes en el supuesto concreto.

Sin embargo, a tenor de la ya citada Sentencia 48/2005, no parece que esa sea la solución admitida por el Tribunal Constitucional. Al contrario, su criterio es el de preservar la naturaleza del control de constitucionalidad, y enjuiciar precisamente la validez de la ley singular atendiendo a la aptitud de aquel control para inspeccionar los problemas de legalidad que puedan afectar a dicha norma. Si una actuación ordinaria de la jurisdicción constitucional permite enjuiciar aquellos problemas, en términos materialmente equivalentes a lo que podría hacer la jurisdicción contenciosa –sobre el acto administrativo que está en la base de la ley singular–, la validez de la disposición legal quedaría salvada en este punto. De lo contrario, la norma legal presentaría una singularidad inadmisibles en términos constitucionales.¹⁸⁴ Como se ha dicho, en relación a la Ley riojana 3/2010 no resulta posible admitir un control constitucional sobre la concurrencia en el caso de aquellos fines legítimos previstos por la LALR para las alteraciones, sus exigencias

¹⁸² MONTILLA MARTOS, J.A., *Las leyes singulares...*, *op. cit.*, p. 232.

¹⁸³ PORRAS NODALES, A.J., «La ley singular...», *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁸⁴ Por ejemplo, en el caso de la expropiación *ope legis* considerada en la Sentencia, el Tribunal consideró que resultaba inviable verificar en sede constitucional la proporcionalidad de la expropiación efectuada, ya que la «necesidad» de los bienes expropiados sólo podía valorarse mediante un juicio de la realidad fáctica que rodeaba el supuesto. Juicio que, claramente, excede el sentido ordinario de la jurisdicción constitucional. *Cfr.* STC 48/2005, FJ 6°.

procedimentales, sus límites negativos o la verificación fáctica de las causas que operan como requisitos para la validez de la alteración. Elementos todos ellos que, en cambio, habrían de ser el sustrato de la revisión judicial de la actuación en sede contencioso-administrativa, en caso de que la alteración hubiese finalizado, «ortodoxamente», mediante un acto administrativo.

Este desequilibrio entre las posibilidades de inspección «material» en ambas sedes, constitucional y contenciosa, arroja un motivo adicional de invalidez de la Ley 3/2010 del Parlamento riojano, vinculado al control jurisdiccional de la norma.

El caso presenta, por último, una particularidad añadida. Nótese que el juicio de inconstitucionalidad de la ley singular cuestiona al mismo tiempo, siquiera de modo implícito, la validez de los preceptos de la LALR que exigieron la aprobación de la misma ley impugnada, de la que esta es consecuencia directa. Se trata de aquellos preceptos –9.4, 15.(d) y 16.5 LALR– que configuran el curioso «motor» productivo de leyes singulares al que nos hemos referido, y que plantea en sí mismo problemas de validez constitucional, en la medida en que omite por principio la valoración de la excepcionalidad de los supuestos de hecho, estimación que condiciona de partida la admisibilidad de las leyes singulares. No obstante, la posibilidad de que el Tribunal enjuicie la validez de aquellos preceptos de la LALR en el mismo procedimiento iniciado contra la Ley 3/2010 está condicionada a los términos en que haya sido planteado el conflicto contra esta última disposición. En todo caso, una declaración de inconstitucionalidad de la Ley 3/2010 dejaría en una comprometida situación jurídica a sus referentes causales en la LALR.

V. A MODO DE COROLARIO

El recorrido propuesto a lo largo del sistema de alteraciones de términos municipales en La Rioja puede resultar un tanto quebrado, afectado por un hiato que separa aquellas cuestiones cargadas de detalles regulativos bien específicos, de otras bastante más abstractas, que exigen detenerse en problemas conceptuales de tipo constitucional, cuando no iusfilosófico. Tal heterogeneidad de método no es accidental, sino que deriva de la originalidad del propio legislador riojano al configurar el régimen de modificaciones territoriales de los municipios. Originalidad que radica en una forzada promiscuidad, que vincula en un mismo cauce procesal actuaciones ejecutivas y legislativas, desnaturalizando de hecho estas últimas al hacerlas depender de las primeras. El resultado es un producto jurídico *sui generis* –en nuestro caso

la reiterada Ley regional 3/2010– de difícil ubicación en nuestro sistema de fuentes. Con Pascual Medrano, podríamos decir que las normas producidas por esta vía son «singulares» leyes de segregación, más que leyes singulares en un sentido técnico, calificativo que les es inaplicable.¹⁸⁵

Esta especialidad del régimen local de La Rioja se entremezcla, en el caso analizado, con un procedimiento administrativo que obvió ampliamente los requisitos autonómicos para operar cualquier segregación parcial, con una notoria afección a la esfera de intereses propios del municipio no beneficiado por la alteración. Los problemas materiales y procedimentales que atañen a la validez de la intervención se refieren a la iniciación del procedimiento, a las finalidades que legitiman las modificaciones territoriales, a las causas que habilitan las segregaciones parciales y a la débil consideración de la coyuntura resultante para el municipio no beneficiado por la alteración –respectivamente, artículos 9.2, 8.2, 13 y 9.3 LALR–.

Los acontecimientos suscitados hasta la fecha arrojan, no obstante, un indudable interés jurídico, en la medida en que parecen alumbrar una nueva dimensión del conflicto en defensa de la autonomía local. Previsiblemente, la futura sentencia del Tribunal Constitucional resultará significativa desde el punto de vista de la protección jurisdiccional de dicha autonomía, en aspectos como la legitimación para el acceso a este tipo de recurso o el alcance del enjuiciamiento del Tribunal por este cauce.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre)», *Revista Española de Derecho Constitucional* 18, 1986, pp. 141-162.
- ALONSO MAS, M.^a José, «Artículos 12 y 13», en Domingo Zaballos, Manuel J. (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Civitas, Cizur Menor, 2005 (2ª edición), pp. 231-304.
- BARRANCO VELA, Rafael, *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

¹⁸⁵ PASCUAL MEDRANO, A., «Las "singulares" leyes riojanas de alteración...», *op. cit.*

- BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
- BOIX PALOP, Andrés, *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004.
- CABELLO FERNÁNDEZ, M^a. Dolores, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Thompson-Civitas, Madrid, 2003.
- CABO MARTÍN, Carlos, *Sobre el concepto de ley*, Trotta, Madrid, 2000.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Confrontation de la Théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1933.
- FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- FANLO LORAS, Antonio, «La atribución de competencias a los entes locales en la Ley estatal de Régimen Local», *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados 7 bis* («La reforma del régimen local»), 2006, pp. 1429-1445.
- Fanlo Loras, Antonio, «La Rioja», en Aja, Eliseo (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011.
- FANLO LORAS, Antonio, «El blindaje de las normas forales fiscales vascas en la doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja», en CRIADO GÁMEZ, J.M. (dir.) y MARTÍNEZ AGUIRRE, M.E. (coord.), *El blindaje de las normas forales fiscales*, Iustel y Gobierno de La Rioja, Madrid, 2011, pp. 159-196.
- FANLO LORAS, Antonio y SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, «La Administración riojana», en CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, FANLO LORAS, Antonio y PASCUAL MEDRANO, Amelia (dirs.), *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, Aranzadi y Parlamento de La Rioja, Cizur Menor, 2007, pp. 105-128.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La creación de nuevos municipios por segregación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- FORSTHOFF, Ernst, *Traité de Droit administratif allemand*, trad. M. Fromont, Établissements Émile Bruylant, Bruselas, 1969.
- FORSTHOFF, Ernst, «Concepto y esencia del Estado Social de Derecho», en Abendroth, W., Forsthoff, E. y Doehring, K., *El Estado Social*, trad. J. Puente Egido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», en Nieto García, A. (ed.), *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, Madrid, 1983, pp. 486-533.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Cizur Menor, 2006, 4ª ed.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, «La división de poderes y su control jurisdiccional», *Revista de Derecho Político* 18-19, 1983, pp. 7-16.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio, «Competencia para la creación, modificación y alteración de términos municipales: el caso de Los Alcázares (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1989 y a la intervención posterior del legislador)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 245, 1990, pp. 147-168.
- JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, trad. F. de los Ríos Urruti, Comares, Granada, 2000.
- LÓPEZ VILA, Carlos, «La fusión e incorporación de Municipios en España», *Revista de estudios de la vida local* 162, 1969, pp. 265-292.
- MARTÍN MATEO, Ramón, «Prólogo», en Sosa Wagner, Francisco y de Miguel García, Pedro, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pp. 9-13.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio, *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La reserva de jurisdicción*, La Ley, Madrid, 1989.
- NARANJO DE LA CRUZ, Rafael, *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP y Diputación de Málaga, Madrid, 2003.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993.
- PASCUAL MEDRANO, Amelia, «Las "singulares" leyes riojanas de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local», *Revista General de Derecho Constitucional* 11, 2011.
- PIZARRO NEVADO, Rafael, «Artículo 12», en Rebollo Puig, Manuel (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I (Artículos 1 a 45), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 251-261.
- PORRAS NODALES, Antonio J., «La ley singular y el problema del control de su soporte causal (A propósito de la STC 163/1986 de 17 de diciembre)», *Revista de Derecho Político* 30, 1989, pp. 9-21.
- PORRAS RAMÍREZ, José M^a., *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001.

- RODRÍGUEZ MORO, Nemesio, «La incorporación de un municipio a otro y la segregación de parte de un término municipal para unirlos por razones de necesidad o conveniencia administrativa», *Revista de estudios de la vida local* 185, 1975, pp. 119-127
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social o Principios de derecho político*, trad. M^a.J. Villaverde, Tecnos, Madrid, 1992.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J., «La Rioja: Pese a las enseñanzas de la crisis, todo sigue siendo sostenible», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 611-632.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J. y Coello Martín, C., «La nueva Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* 15, 2007, 69-99.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. F. Ayala, Alianza, Madrid, 1982.
- SCHMITT, Carl, *Legalidad y legitimidad*, trad. C. Monereo Atienza, Comares, Granada, 2006.
- SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro, «La alteración de términos municipales en el nuevo Derecho local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 232, 1986, p. 601-627.
- SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.
- SOSA WAGNER, Francisco, «Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas», en Rodríguez González, R. (dir.), *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*, Netbiblo, Oleiros, 2009, pp. 69-98.
- STARCK, CHRISTIAN., *El concepto de ley en la Constitución alemana*, trad. L. Legaz Lacamba, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, *Administraciones públicas y derecho a la tutela judicial efectiva. La Administración como titular del derecho fundamental del art. 24.1 de la Constitución*, Bosch, Barcelona, 2003.

SUMARIO

ESTUDIOS

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER El sistema europeo de derechos fundamentales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa	11
MIGUEL PRESNO LINERA Derecho electoral autonómico redundante, reglamentario, minimalista y rígido	99

NOTAS

JUAN MANUEL MURILLAS ESCUDERO La práctica legislativa de las CCAA sobre su Derecho Civil propio	145
DAVID SAN MARTÍN SEGURA La alteración de términos municipales en La Rioja y la defensa de la autonomía local. Consideraciones a partir de la segregación del exclave de Somalo	219

CRÓNICAS

ANTONIO FANLO LORAS Crónica legislativa	303
IGNACIO GRANADO HIJELMO Doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja	311
PARLAMENTO DE LA RIOJA Información Parlamentaria	435
ALFONSO MELÓN MUÑOZ Crónica de Tribunales	471



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA