

## INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO 2005-2013

### ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### ***-Régimen local: Competencias estatales y autonómicas en la materia.***

-El Estado tiene competencias para regular el régimen local pues el art. 149.1.18º CE le habilita para establecer las *bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*. [D.36/13](#).

-La LBRL constituye la normativa básica o común denominador normativo en materia de Administración local, en cuanto que el régimen local forma parte del régimen de las Administraciones públicas (STC 214/89): [D.50/10](#).

-A través del TRLHL, el Estado configura una parte de las bases del régimen jurídico de las Corporaciones locales, concretamente las “*bases del régimen jurídico financiero de la Administración local*”, por supuesto dentro del respeto a la autonomía local. [D.36/13](#)

-La competencia estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE se configura como básica, de modo que, para las CCAA que hayan asumido la competencia para ello, autoriza su desarrollo normativo mediante disposiciones legales que concreten ese mínimo común normativo y lo adapten a las peculiaridades propias de cada una de ellas (STC 233/1999, F.J.4, por todas) [D.36/13](#)

-De acuerdo con el modelo de organización territorial descentralizado plasmado en la CE, el régimen local español ha sido “interiorizado” por las CCAA, a las que corresponde la configuración de las Entidades que integran la Administración Local.. [D.50/10](#).

-La CAR opera dentro del esquema bases más desarrollo *ex art. 9.8 EAR’99* que le confiere competencias de desarrollo legislativo en materia de régimen local, las cuales ha ejercido a través de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, cuya Exposición de motivos invoca también otros títulos competenciales contenidos en los arts. 5; 8.1.3; 9.7; 13; 19; 27; 33; 53 y DT 1ª EAR’99. [D.36/13](#)

#### ***-Autonomía local:***

-Es derecho reconocido por los arts. 137, 140 y 141 CE: [D.34/09](#).

-Es la plasmación organizativa y funcional del principio de autogobierno ciudadano implantado tras la Revolución francesa: [D.34/09](#), [D.50/10](#)

-Según el art. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España en 1988, es el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes: [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-La CE reconoce la autonomía a los entes locales “para la gestión de sus respectivos intereses”, pero no señala cuáles son ni su alcance y contenido, por lo que es un concepto de configuración legal (STC 170/89): [D.34/09](#), [D.6/11](#).

-A diferencia de la posición constitucional de las CCAA y del Estado (arts. 148 y 149), no existe en la CE un listado de competencias susceptibles de atribución a las Provincias, Islas y Municipios. [D.50/10](#).

-El TC ha deducido de la garantía abstracta de la autonomía municipal **estándares concretos** con los que confronta las concretas previsiones de las leyes, estatales o autonómicas, sometidas a su juicio. Lo ha hecho, además, desde el punto de vista funcional, esto es, teniendo en cuenta la dimensión sustantiva o competencial, el *ámbito de poder* que cubre a los municipios la *garantía institucional* de su autonomía, que supone el reconocimiento de un “poder decisorio” propio (SSTC 32/81, 170/89, 40/98, ) y el “derecho a participar” en la gestión de los asuntos de interés municipal, reconociéndoles potestades y competencias en los distintos asuntos públicos de su interés. [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-La autonomía local hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal (SSTC 4 y 32/81, 27/87, 170/89, o 109/98). [D.50/10](#).

-La autonomía local es un derecho construido con la técnica de las *garantías institucionales*, que garantizan frente al legislador estatal y autonómico un mínimo o núcleo indisponible y razonable de facultades suficiente para, en el marco de los arts. 137, 140 y 141 CE, preservar la imagen de las entidades locales de suerte que sean reconocibles como una instancia autónoma e individualizada de toma de decisiones y se les asegure una participación efectiva en los asuntos que les atañen (SSTC 159/01, 51/04, 252/05 y 40/06): [D.34/09](#), [D.6/11](#).

-Como ha señalado la STC 159/01, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141) se traduce en una garantía institucional de los **elementos esenciales** o del **núcleo primario** del **autogobierno** de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas

Administraciones sean **reconocibles** en tanto que entes dotados de autogobierno. [D.50/10](#)

-La *garantía institucional* de la autonomía local opera, pues, como un límite para la libertad configuradora del legislador ordinario, cumple una finalidad protectora de aquellas instituciones que –como la autonomía local- son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional. [D.50/10](#).

-La *garantía institucional* es una técnica de interpretación constitucional elaborada por la doctrina alemana para suplir –en el contexto del Derecho constitucional de principios del siglo XX–, la falta de mecanismos de protección de los derechos y libertades fundamentales y para afirmar la supraordenación de la Constitución sobre la ley ordinaria. Esta doctrina –en un contexto bien diferente, aunque con la misma finalidad protectora frente al legislador, dado el laconismo de la CE sobre la autonomía local- fue asumida por nuestra doctrina y por la STC 32/81, caso de las Diputaciones provinciales catalanas, frente a un caso evidente de vaciamiento competencial intentado por el legislador catalán. [D.50/10](#).

-El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía municipal es que, salvo su *reconocimiento y declaración*, nada establece la CE respecto de su *alcance y contenido*, pues no determina cuáles son esos intereses propios para cuya gestión es reconocida. [D.59/10](#), [D.6/11](#).

-Autonomía no es soberanía, sino un poder limitado en el marco de la ley (STC 4/81): [D.34/09](#), [D.50/10](#), [D.6/11](#).

-Las entidades locales son poderes públicos que participan en la distribución vertical del poder, graduándose la misma en función de los intereses locales que concurren los respectivos ámbitos: [D.34/09](#), [D.50/10](#). [D.6/11](#).

-Posible afectación de la misma por leyes autonómicas que se remiten ampliamente a reglamentos autonómicos: [D.71/05](#).

-Posible afectación de la misma por cláusulas incluidas en la normativa autonómica, por las que se habilita para su desarrollo normativo a la Consejería autonómica correspondiente, en cuanto que puede vulnerar el ámbito reservado a la potestad local de ordenanza y, en su caso, la de autorregulación de órganos participativos : [D.71/05](#).

-Como ha señalado la STC 159/01, en la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea *razonable* afirmar que formen parte de ese *núcleo indisponible* podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su *libertad inicial de configuración*, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. [D.50/10](#), [D.6/11](#)

-So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la *capacidad decisoria* de los entes locales respecto de las materias de su interés

que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno (SSTC 159/01, 51/04, 252/05 y 40/06). [D.50/10](#), [D.6/11](#).

-Reserva de ley *ex* 25.3 LBRL, para la determinación de las competencias locales: [D.8/08](#).

-Las normas reglamentarias dictadas en desarrollo y por habilitación expresa de leyes, tanto estatales como autonómicas, deben respetar la garantía institucional de la autonomía local, lo que introduce una cualificación especial, de naturaleza constitucional, al inevitable respeto por aquéllas del principio de jerarquía normativa, pero en nada más limitada ni impide ese desarrollo reglamentario. [D.6/11](#).

-Un reglamento autonómico sectorial (educativo en el caso del [D.92/10](#)) no puede habilitar a un Consejero para determinar las condiciones en que las entidades locales han de prestar un servicio porque, *ex art.* 25.3 LBRL, sólo la ley puede determinar las obligaciones concretas de los entes locales. [D.92/10](#).

-Un reglamento autonómico sectorial (de servicios social, en el caso del [D.6/11](#)) puede reglamentar el sector correspondiente aunque la ley que desarrolle determine que la gestión del mismo corresponde a las entidades locales. [D.6/11](#).

-La garantía institucional de la autonomía local no es conculcada por el hecho de que la normativa autonómica legal o reglamentaria establezca un marco normativo común para la prestación de un servicio (social en el caso del [D.6/11](#)), siempre que el establecimiento del mismo constituya una competencia de la Comunidad Autónoma asumida por su Estatuto de Autonomía. [D.6/11](#).

-Atribuída una competencia a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía, el hecho de que la misma sea ejercitada mediante ley o reglamento para determinar el marco común de prestación de un servicio por las entidades locales no limita la autonomía local de éstas. [D.6/11](#).

-La consulta preceptiva para entes locales en expedientes de responsabilidad patrimonial no minora la autonomía local pues forma parte del procedimiento común en la materia: [D.135/08](#).

-En materia urbanística el núcleo mínimo indisponible por el legislador que ha de asegurarse a los entes locales supone su intervención en el plano de la ejecución y gestión urbanística de suerte que sean reconocibles por los ciudadanos como instancias autónomas e individualizadas de toma de decisiones (STC 159/01 y 51/04): [D.34/09](#).

-La participación de los entes locales garantizada por la autonomía local puede asegurarse mediante diversas técnicas como aprobaciones iniciales, informes preceptivos, participaciones orgánicas u otras formas de colaboración institucional: [D.34/09](#).

-La autonomía local es un derecho constitucional construido con la técnica de las garantías institucionales, cuyo contenido es de configuración legal, si bien las leyes, tanto estatales como autonómicas, que lo delimiten han de respetar los elementos esenciales o núcleo indisponible del autogobierno de los municipios, esto es, de los asuntos que son de interés municipal, para que estas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno: [D.34/09](#), [D.50/10](#), [D.6/11](#).

-Una de las Leyes que, desde luego, pueden configurar y delimitar el alcance y contenido de la autonomía local en materia de urbanismo es la autonómica de ordenación del territorio y urbanismo: [D.34/09](#).

-La CE reconoce y garantiza la autonomía de los municipios, provincias e islas para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137, 140 y 141 CE). [D.6/11](#).

-En virtud de la autonomía local, municipios, provincias e islas participan, mediante sus órganos propios designados democráticamente en el gobierno y administración de los asuntos de su respectiva comunidad vecinal. [D.6/11](#).

-El *concepto de autonomía que se predica de las entidades locales admite muy diversos grados, según las previsiones constitucionales y estatutarias* (Municipios, Provincias, Consejos y Cabildos insulares, Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). [D.20/10](#).

-La autonomía local deriva de los arts. 137, 140 y 141 CE y está constitucionalmente tutelada mediante la técnica de la garantía institucional (STC 233/1999, F.J.36, por todas). [D.34/09](#), [D.50/10](#), [D.6/11](#), [D.36/13](#).

#### ***-Conflicto en defensa de la autonomía foral:***

-Ver Territorios forales

#### ***-Conflicto en defensa de la autonomía local:***

-Intervención del Consejo Consultivo:

-Es preceptiva ex art. 75 *ter* 3 LOTC, en relación con los arts. art. 11, j) de nuestra Ley 3/2001 reguladora y 12,2,j) de nuestro Reglamento (Dto.8/02): [D.34/09](#), [D.50/10](#)

-El dictamen es preceptivo pero no vinculante: [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-El dictamen ha de versar sobre si la disposición con rango de ley objeto del conflicto en defensa de la autonomía local lesiona dicha autonomía: [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-Con carácter previo, el Consejo ha de pronunciarse sobre si concurren todos los requisitos necesarios para plantear el conflicto: [D.34/09](#).

-El plazo para dictaminar es el ordinario que señala la normativa reguladora del Consejo: [D.34/09](#), [D.50/10](#)

-Naturaleza de este proceso constitucional:

-Ha sido introducido en la LO 2/1979, de 3 de octubre (LOTC), por la LO 7/99, de 21 de abril, para subsanar el déficit señalado en ésta última por el D.2484/98 del Consejo de Estado y abrir así un cauce para que las entidades locales puedan defender ante el TC su autonomía constitucionalmente garantizada: [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-Este proceso guarda relación con el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia pues tiene elementos comunes con ellos, pero otros diferenciados, con objeto de sortear la falta de legitimación activa de las entidades locales en los mismos, sin colapsar al TC con una legitimación individualizada de éstas, por lo que solo se registran hasta ahora dos fallos (SSTC 240/06 y 47/08): [D.50/10](#)

-El único parámetro que el Consejo Consultivo y luego el TC tiene para resolver estos conflictos es el contenido del derecho constitucional a la autonomía local tal y como ha sido interpretado por el propio TC: [D.34/09](#).

-Lo que ha de determinar el TC en estos conflictos es: i) si existe o no vulneración de la autonomía local; y ii) determinar, en su caso, la titularidad o atribución de la competencia controvertida. [D.50/10](#)

-El contenido de la Ley de Bases de Régimen Local no se integra en el *bloque de la constitucionalidad* (SSTC 27/87, 213/88, 259/88, 331/93, 109/98, 11/99 y 159/01) y, por ello, no es canon ni parámetro para enjuiciar la validez o no de la ley impugnada en un conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/06): [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-Pero la LBRL, y en general la legislación estatal básica sobre régimen local, puede ser canon de validez de la legislación autonómica que afecte al régimen local, si bien limitada estrictamente a aquellos aspectos de dicha legislación básica que sean enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 240/06): [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-Requisitos para su planteamiento:

-Norma impugnada con **rango de ley**, ya que si se trata de un reglamento puede ser impugnado en vía contencioso-administrativa: [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-Norma que **lesione la autonomía local**, ya que no pueden alegarse en este conflicto otros motivos de inconstitucionalidad (STC 240/06): [D.34/09](#), [D.50/10](#).

### **-Legitimación restringida:**

-Como regla general es una legitimación colectiva mediante litisconsorcio activo necesario determinado por el art. 75 *ter* LOTC, aunque no derivado de la titularidad común del derecho ejercido por los litigantes –pues el derecho de autonomía lo es de cada entidad-, sino de la restricción, por razones de oportunidad política, de la legitimación individual. [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-Como excepción, cabe admitir una legitimación individual del ente local que sea destinatario único de la ley impugnada. (art. 75 *ter*.1,a LOTC). [D.50/10](#).

-En el caso de una ley que segrega parte de un municipio para agregarla a otro, es cierto que, con una interpretación meramente formalista, podría entenderse que resultan afectados ambos municipios; sin embargo, si el expediente administrativo se inicia a instancia precisamente del Ayuntamiento cuyo término municipal se amplía, y termina precisamente acogiendo su pretensión, no cabe sino concluir que la decisión o disposición con forma, rango y valor de ley que se trata de impugnar únicamente se impone al Ayuntamiento cuyo término municipal disminuye, por lo que éste puede y debe ser tenido como *destinatario único* de la misma a los efectos de la legitimación para formular el conflicto en defensa de la autonomía local en una interpretación del art. 75 *ter*.1,a LOTC que, sin vulnerar su espíritu y finalidad, resulte conforme con la finalidad de dicho proceso y con los principios constitucionales. De hecho, a nuestro juicio, solo esta interpretación puede considerarse conforme con la doctrina del propio TC sobre la legitimación en general, que excluye —ha dicho reiteradamente— el recurso a *formalismos enervantes* para no entrar en el fondo. [D.50/10](#)..

-**Acuerdo plenario** por el voto favorable de la **mayoría absoluta** del número legal de miembros de cada una de las entidades consorciadas activamente para plantear el conflicto: [D.34/09](#), [D.50/10](#).

-Dictamen del Consejo de Estado u órgano Consultivo Superior de la C.A. respectiva, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley: [D.34/09](#), [D.50/10](#)

-Plazo de planteamiento del conflicto ante el TC dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen consultivo: [D.34/09](#), [D.50/10](#)..

-Posible inconstitucionalidad, por lesión de la autonomía local, del art. 40.2 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2009, que modifica el **art. 196.1 de la Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**: [D.34/09](#).

-Posible inconstitucionalidad, por lesión de la autonomía local, de la **Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela**: [D.50/10](#).

-Ver Urbanismo.

***-Bienes comunales:***

-Competencia del Consejo Consultivo de La Rioja para dictaminar preceptivamente las Ordenanzas locales al respecto: [D.107/05](#).

-Dehesas boyales: [D.107/05](#).

-Competencia de la Entidad local titular para introducir en la Ordenanza los requisitos de residencia que estime oportunos: [D.107/05](#).

***-Bienes demaniales y patrimoniales:***

*-Doctrina de la destinación fáctica*

-Con arreglo a la perspectiva del “metro cuadrado” de que habló Hauriou, debe depurarse si un concreto bien es demanial o patrimonial, ya que puede haber sido desafectado fácticamente, pues, con independencia de su calificación urbanística, los bienes municipales tienen la naturaleza que resulta de su afectación efectiva al uso o servicio público, debidamente acreditado por el Inventario de bienes o, en su caso, por el Registro de la Propiedad. [D.48/10](#).

*-Utilización por particulares:*

-Si los bienes son demaniales no desafectados, sólo cabe por concesión demanial; pero si son patrimoniales caben contratos privados de la administración sobre ellos regidos por la legislación básica de patrimonio de las Administraciones públicas y por la legislación patrimonial de la CA respectiva. [D.48/10](#).

-Ver Contratos privados

***-Deslindes inter-municipales:***

-Concepto: [D.89/06](#).

-Objeto: [D.89/06](#).

-Normativa reguladora: [D.53/02](#) y [D.89/06](#).

-Naturaleza:

-Del territorio municipal como ámbito de competencias locales: [D.89/06](#).

-De los límites del territorio municipal: [D.89/06](#).

-Del deslinde de términos municipales: [D.89/06](#).

- Distinción con la alteración de términos municipales: [D.89/06](#).
- Distinción con el amojonamiento: [D.89/06](#).
- Distinción con el replanteo: [D.89/06](#).
- Distinción entre propiedad y jurisdicción: [D.89/06](#).
- Jurisprudencia y doctrina consultiva histórica y comparada en la materia: [D.89/06](#).
- Procedimiento:
  - Iniciación municipal y resolución autonómica: [D.89/06](#).
  - Normativa reguladora en la CAR: [D.89/06](#).
  - Actas de las *Comisiones de deslinde*; validez de las mismas aunque no compareciera algún municipio si fue debidamente citado: [D.89/06](#).
  - Informe preceptivo del *Instituto Geográfico Nacional* queda contaminado en este caso de parcialidad objetiva y no es válido por haber sido encargado anticipadamente por uno de los municipios interesados, por lo que debe ser sustituido por el siempre conveniente Informe de la *Sección de Sistemas de Información Geográfica* (Servicio de Ordenación del Territorio) de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de la CAR. [D.89/06](#).
  - Datos y elementos a tener en cuenta (ortofotos, mapas, vértices geodésicos, curvas de nivel, pares estereoscópicos del vuelo de 1956, mapas históricos y catastrales, cuadernos de campo de medidores y topógrafos, brújulas, instrumentos y sistemas de declinación y cálculos empleados para elaborar la planimetría en su momento, documentos desamortizadores y expropiatorios, actas anteriores, cortafuegos, acotados, títulos de propiedad y catastrales, posesión quieta y pacífica, consorcios y catálogos forestales, ejercicio de competencias administrativas típicas como cesiones, licencias, concesiones o autorizaciones diversas, consentimiento de colindantes a deslindes o criterios anteriores, alteraciones posteriores del terreno, indivisión de construcciones existentes, presunciones posesorias y dominicales, etc.): [D.89/06](#).
  - Fijación de conceptos jurídicos indeterminados como *divisoria de aguas* o *de cumbres*; o *puntos equidistantes* o *tramos rectos*: [D.89/06](#).
  - Preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo: [D.89/06](#).
- Casuismo:
  - Deslinde en el llamado "*Mojón tres términos*" del Monte *Yerga*, entre Alfaro, Autol y Grávalos ex Acta de 23 y 24 de julio de 1923: [D.89/06](#).

**-Funcionarios:**

-Con habilitación estatal:

-Interinos:

-La CAR tiene competencia para regular el procedimiento para la selección y nombramiento de los que han de desempeñar interinamente los puestos de trabajo reservados a los mismos ex DA 2ª Ley estatal 7/07, del Estatuto Básico del Empleado Público: [D.6/09](#).

-El Consejo Consultivo, para conseguir la necesaria garantía en las pruebas correspondientes, sugiere que la selección de los interinos por las entidades locales se limite a las de más de 20.000 habitantes, siendo la CAR quien confeccione las listas en los demás casos: [D.6/09](#).

-Interventores:

-Como señala, con carácter general, el Informe de 29-10-09, del Tribunal de Cuentas, sobre fiscalización de contratos locales de auditoría, la función auditora está legalmente reservada a los funcionarios Interventores de las entidades locales ex arts. 92.2 LBRL y 222 *i.f.* LHL, salvo cuando éstos, para complementar su función, soliciten, controlen y dirijan una auditoría externa. [D.1/13](#).

-El Acuerdo municipal de contratación de una auditoría externa sin mediar solicitud, control y dirección de la misma por parte del Interventor municipal es anulable ex art 63.1 LPAC, impugnándolo en tiempo y forma; pero no es nulo de pleno derecho (pues, ni el auditor contratado incurre en ninguna prohibición de contratar ex arts 32 y 60 LCSP ni las entidades locales tienen una prohibición absoluta de contratar auditorías externas, sino una limitación legal para hacerlo sólo las condiciones expresadas, es decir, cuando el Interventor local lo solicite, dirija y controle para complementar su labor). [D.1/13](#).

**-Hacienda local:**

-Contribuciones especiales:

-Procede revisar de oficio ex art. 61.1. e) LPAC un Acuerdo municipal de imposición y ordenación de contribuciones especiales, por nulidad de pleno Derecho, al haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido en los arts 453 LRL, actual 224.3 TR LRL, y 34.2 de la Ley de Haciendas Locales (TR LHL) cuando el Ayuntamiento comienza a ejecutar el acuerdo de realización de obras municipales antes de adoptar el acuerdo de imposición y ordenación de contribuciones especiales que deban financiar tales obras y de haber posibilitado la constitución de la Asociación de contribuyentes que haya de vigilar la ejecución de las mismas cuando su cuantía exceda el coste legalmente señalado, teniendo en cuenta que este

caso no es de nulidad relativa sino absoluta tal como ha declarado la jurisprudencia (SSTS, 3ª, 18-4-98, 8-4-99; y, 1ª, 23-9-02), aunque el acuerdo de imposición y ordenación de las contribuciones hubiera sido consentido por los afectados. [D.40/10](#).

***-Población: Padrón municipal.***

-El empadronamiento debe ser el único medio de acreditación de residencia legal en un municipio exigido por un reglamento sectorial. [D.22/11](#)

-El Padrón de habitantes es un Registro administrativo en el que están inscritos los vecinos del municipio (art. 16.1 LRBRL). Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio que resida habitualmente (art. 15 LRBRL), adquiriendo la condición de vecino «*en el mismo momento de su inscripción en el Padrón*» (párrafo final art. 15). [D.18/13](#)

-La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado (art. 17.1 LRBRL). La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamiento con medios informáticos (art. 17.1, segundo párrafo LRBRL). Los Ayuntamientos remitirán al Instituto Nacional de Estadística los datos de sus respectivos Padrones fin de que pueda llevarse la coordinación entre los Padrones de todos los municipios (art. 17.3 LRBRL), pudiendo este organismo, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, realizar las comprobaciones oportunas (art. 17.3, segundo párrafo). [D.18/13](#)

-En desarrollo de esta previsiones legales, el Estado aprobó el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (en adelante, RPDT), así como la Resolución de 4 de julio de 1997 (BOE de 25 de julio de 1997), por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal. [D.18/13](#).

-De acuerdo con el art. 54.2 RPDT, los menores de edad no emancipados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito para residir en otro municipio. [D.18/13](#)

-La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal (art. 59.1 RPDT). Los vecinos están obligados a comunicar al Ayuntamiento las variaciones que experimenten sus circunstancias personales y, cuando afecte a menores de edad, esta obligación corresponde a sus padres o tutores (art. 68 RPDT). [D.18/13](#)

-Las personas que cambien de residencia deben solicitar el alta en el padrón del municipio de destino, el cual, en los diez primeros días del mes siguiente, la remitirá al municipio de procedencia, donde se dará de baja en el padrón al

vecino trasladado sin más trámite (art. 70 RPDT). [D.18/13](#)

### ***-Policía Local:***

#### **-Competencia:**

-Aunque el art. 8.1.36 EAR'99 la configura como exclusiva, no lo es en sentido estricto pues caben en ella competencias, funciones y potestades del Estado central articuladas con arreglo al esquema bases-desarrollo. [D.65/10](#).

-En materia de coordinación de Policías locales, el alcance de las potestades autonómicas está delimitado por la LO 2/86, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que enmarca las leyes autonómicas en la materia. [D.7/99](#); [D.65/10](#).

#### **- Régimen jurídico:**

-Normas estatales y autonómicas riojanas vigentes en esta materia: [D.7/99](#); [D.65/10](#).

#### **-Procedimiento de acceso:**

-La competencia para convocar, seleccionar y determinar las vacantes de turno libre y restringido corresponde a las entidades locales que, para crear estos Cuerpos, pueden asociarse o mancomunarse. [D.65/10](#).

-La CAR tiene competencia para determinar bases y programas mínimos, regular la formación previa y coordinar los procesos de movilidad. [D.65/10](#).

-Las entidades locales pueden delegar en la CAR la convocatoria y la gestión de todo o parte del proceso selectivo, incluso mediante concursos unificados para garantizar la coordinación en la materia [D.65/10](#).

-La delegación debe ser sujeta a plazos para posibilitar la racionalidad, el orden y secuencia de las convocatorias unificadas y permitir así el logro de las finalidades de la norma. [D.65/10](#).

-Con arreglo a la normativa vigente, el sistema de acceso es por oposición, con un posterior curso de formación unificado, tras el cual se produce el nombramiento de funcionarios en prácticas, aunque cabe acceder por turno restringido y en todo caso, las plazas ofertadas son las ofrecidas (en turno libre y restringido) por las entidades locales, más las que resulten del previo proceso de movilidad y las vacantes producidas y comunicadas a la CAR por las entidades locales durante el desarrollo del proceso, para cuya materialización se realizan concursos anuales centralizados. [D.65/10](#).

-No deben confundirse los procesos de selección, incluso mediante turno restringido, que son para acceder a la función pública (plazas) con los procesos de movilidad para proveer puestos de trabajo, si bien la convocatoria unificada

de la provisión de puestos debe ser previa a la también unificada para la provisión de plazas. [D.65/10](#).

-La CAR tiene competencia para regular los concursos unificados de movilidad y el procedimiento de selección unificada de las entidades locales que le hayan delegado el ejercicio de la potestad de convocatoria y gestión del proceso selectivo. [D.65/10](#).

-El plazo para resolver estos procedimientos no debería exceder de un mes. [D.65/10](#).

-El número de aprobados no puede exceder el de plazas convocadas más el de las vacantes que resulten del proceso previo de movilidad y las que se hayan producido y comunicado por las entidades locales durante el proceso selectivo. [D.65/10](#).

-Cabe la admisión voluntaria al curso de formación de personas no presentadas al proceso selectivo o no aprobadas en el mismo, pero a los solos efectos de poder ser nombrados funcionarios interinos. [D.65/10](#)

-Estos Cuerpos son jerarquizados, pero no puede crearse una categoría superior sin que existan sus inferiores y siendo obligatoria la Escala Básica. [D.65/10](#).

-Funcionarios de policía interinos:

-El Consejo Consultivo, pese a la autorización contenida en el art. 55 de la Ley 5/10 y el la STS de 12-2-1999, insiste en su disfavor respecto a la figura de los policías interinos, en base a la reserva de las funciones de autoridad a los funcionarios de carrera (art 99.2. Ley 7/85, actual DA 2ª Ley 7/07), máxime cuando se trata de funcionarios que llevan armas, por lo que cree que esta figura no debe existir o, a lo sumo, ser excepcional. [D.7/99](#); [D.65/10](#).

-Asociación, sindicación y afiliación en partidos políticos:

-Está permitida por el art. 39 de la Ley 5/10, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, que es de dudosa constitucionalidad ya que la Policía Local es instituto armado de naturaleza civil ex art. 52.1 LO 2/86 LCFSE y tal asociacionismo no parece compatible con la neutralidad e imparcialidad que deben regir sus actuaciones. [D.65/10](#).

**-Servicios Sociales:**

-La Ley autonómica reguladora de los Servicios Sociales debe señalar si los entes locales con competencias ejecutivas en la materia tendrán también potestad sancionadora al respecto: [D.46/09](#).

**-Segregación de términos municipales (parcial con agregación a otro colindante):**

-**Normativa aplicable** (arts. 149.1.18 CE, 13.1 LBRL; 3.1.c), 6, 8, 9 y DF 7ª TRLRL; Reglamento de Población y Demarcación, aprobado por RD 1690/86,

de 11 de junio; 5, 8.1.3, 9.8, 19, g y 27. EAR'99; y 8 a 50, especialmente el 13, de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Régimen Local de la CAR, LALR). [D.9/10](#), [D.50/10](#).

**-Requisitos sustantivos:**

-La garantía institucional de la autonomía local comprende y debe comprender, tal y como en esto correctamente resulta de la LALR, la existencia de concretos requisitos sustantivos para que pueda acordarse la alteración de los términos municipales, que no puede ser arbitraria ni meramente discrecional, sino que tiene siempre como presupuesto para su eficacia y validez una base *reglada*. [D.50/10](#).

- Los requisitos establecidos por el art. 13 LBRL tienen el carácter de mínimos o común denominador normativo, por lo que pueden ser ampliados por las CCAA en sus normas sobre régimen local. [D.50/10](#)

- Los arts 8.2., 9.3 y 13 LALR requieren: i) que la porción a segregarse contenga un **núcleo de población** que no sea el de capitalidad ni mayor que éste; ii) que existan **circunstancias** geográficas, económicas, sociales o de otra índole que aconsejen la segregación, lo que se traduce en la necesidad de una **justificación razonada suficiente** de la alteración propuesta; iii) la **conurrencia conjunta** de las dos condiciones anteriores; iv) que el municipio afectado por la segregación quede con **recursos suficientes** para prestar los servicios mínimos legales obligatorios; y v) que se observen las **finalidades generales** del art. 8.2 LALR para toda alteración de términos municipales. [D.9/10](#).

**-Examen del requisito del núcleo de población:**

-Por **núcleo de población** hay que entender ex 9.2. LALR asentamientos urbanos con población residente permanente y debidamente censada, no bastando la existencia de edificaciones, aunque tengan la consideración de núcleos de edificación a efectos urbanísticos ex art. 210.2 LOTUR; ni tampoco que los propietarios de fincas en el lugar a segregarse sean vecinos del Municipio beneficiario de la agregación: [D.9/10](#).

-La agregación es resultado de una segregación y ésta última forma de alteración de términos municipales está reservada (como declaró el Dictamen 45.613, de 13 de octubre de 1983, del Consejo de Estado) a los vecinos residentes en la parte a segregarse, por lo que sólo estos **núcleos de población** (o el Ayuntamiento del que quieran segregarse) tienen legitimación activa para promover el procedimiento de segregación; nunca la tienen los Ayuntamientos a los que se pretendan agregar o los vecinos de éstos últimos, aunque sean titulares de fincas en la zona a segregarse: [D.9/10](#).

-Si el promotor de la segregación es el Ayuntamiento al que se pretende agregar una zona, el procedimiento de segregación es inadecuado ya que procede iniciar uno de agregación: [D.9/10](#).

-Examen del requisito de la **conurrencia conjunta** de condiciones:

-El art. 13 LALR exige la concurrencia **conjunta** de las dos citadas condiciones, a diferencia de lo que hacía la anterior LALR (Ley 3/1993, de 22 de diciembre) y la mayoría de las normativas autonómicas, que sólo exigía la concurrencia de **alguna** de las condiciones. [D.9/10](#).

-No existe laguna legal alguna en esta materia pues el pronunciamiento del legislador autonómico es claro al exigir la concurrencia conjunta de condiciones (cfr. arts. 9.2 y 13 LALR), por lo que no puede acudir a una aplicación supletoria de la legislación estatal, que no exige dicha concurrencia, pues la normativa estatal ha sido desplazada por la autonómica en el ámbito riojano. [D.9/10](#)

-Obviamente esta exigencia de concurrencia conjunta dificulta objetivamente las segregaciones con el fin de frenar los fenómenos segregacionistas que son a menudo contrarios a la planta racional municipal y suelen obedecer a intereses particulares de los pueblos no siempre coincidentes con los generales. [D.9/10](#).

-Que se dificulten las segregaciones no significa que no pueda darse cobertura a procesos legítimos de reacomodación de los asentamientos de la población en el territorio, que deben tener su correspondiente reflejo en la organización administrativa territorial. [D.9/10](#).

-El **territorio y la población** como elementos materiales integrantes de la autonomía local en cuanto que *ámbito* espacial y personal de las competencias locales.

-Aunque la doctrina del TC sobre autonomía local se ha centrado hasta ahora en casos de recorte legal de poderes, funciones o competencias a los entes locales, hay que tener en cuenta también lo relativo a la determinación para cada municipio del *ámbito*, inevitablemente territorial y personal —como dice el art. 11.2 LBRL, *territorio, población y organización* son los *elementos* básicos del municipio—, sobre el que recaen tales poderes, funciones y competencias. [D.50/10](#).

-En definitiva, pues, el *territorio* o *término municipal* constituye un presupuesto, premisa o requisito sin el cual —como ocurre con el territorio y la población de un Estado respecto a la *soberanía*— no puede siquiera existir la *autonomía local*. [D.50/10](#).

-La extensión y el alcance de cada término municipal afecta directamente al ejercicio de todos los poderes que integran esa autonomía, esto es, incide inevitablemente en la concreción de ésta. [D.50/10](#).

-Por tanto, y en conclusión, el procedimiento legalmente establecido y seguido en cada caso para concretar o modificar la extensión y el alcance de cada término municipal, en cuanto su resultado es modificar el ámbito de poder en que consiste la autonomía local, pone en cuestión ésta y, por ende, exige de modo inequívoco que respete los artículos 137 y 140 CE, esto es, la *garantía institucional* de dicha autonomía. [D.50/10](#)

***-Procedimiento (arts. 14 y 15 LALR):***

-El procedimiento para la segregación parcial de una zona y su agregación a otro municipio requiere: i) que se inicie a instancia de los vecinos censados en la zona a segregar o de su Ayuntamiento o del Consejero competente en la materia; pero carece de legitimación el Ayuntamiento beneficiario de la agregación, aunque sí puede sumarse al procedimiento iniciado por los activamente legitimados para ello; ii) Acuerdo del Ayuntamiento objeto de la segregación (en 3 meses, con posible subrogación posterior del Gobierno autonómico); iii) información pública; iv) comunicación simultánea a la Administración estatal; v) informe de los Ayuntamientos afectados y del Consejo Riojano de Cooperación local; vi) dictamen del Consejo Consultivo; vii) denegación (y fin del procedimiento) o aprobación por el Gobierno autonómico del Proyecto de ley y su remisión al Parlamento con la correspondiente Memoria razonada ex art. 45.2 Ley 4/05; y viii) en tal caso, denegación por Acuerdo o aprobación parlamentaria mediante ley por mayoría absoluta. [D.9/10](#).

-El informe del Consejo Riojano de Cooperación Local no puede darse por cumplido mediante un acuerdo de “*darse por enterado*”, pues requiere un pronunciamiento expreso. [D.9/10](#).

-La “ley” autonómica aprobatoria de la segregación es una ley singular y meramente en sentido formal pero no material (cfr. [D.32/02](#)), pues la intervención del Parlamento consiste en una simple medida autorizatoria de naturaleza ejecutiva o administrativa, por lo que dicha “ley”: i) no se sustrae al *test* de constitucionalidad exigido por el TC especialmente para que mediante la misma no se burle la tutela judicial efectiva del art. 24 CE; y ii) carece de virtualidad sanatoria de los vicios del procedimiento administrativo anterior. [D.9/10](#).

***-Naturaleza jurídica de la “ley” del Parlamento de La Rioja por la que se segrega parte de un término municipal para agregarlo a otro Municipio.***

*-No es ley competencial.*

-La “ley” autonómica aprobatoria de la segregación no incide, condiciona o limita directamente *competencias* o ámbitos de poder municipal, sino que simplemente aprueba y pone fin al expediente incoado por la Consejería competente para alterar términos municipales, de suerte que un Ayuntamiento pierde parte de su territorio a favor de otro. [D.50/10](#).

-*No es Ley singular.*

-Esta "ley" riojana no constituye siquiera propiamente una *Ley singular*, contenedora de *normas* aplicables tan sólo a parte del territorio o de la población de la CAR por concurrir en uno u otra una circunstancia excepcional, sino que se trata simplemente de un *acuerdo*, con forma, rango o valor de ley, adoptado por el Parlamento de La Rioja por requerirlo así la LALR, esto es, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja. [D.50/10](#).

-Esta "ley" no es singular pues, según la STC 166/86, las leyes singulares o de caso único son aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho *concreto y singular* que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro, por lo que se configuran como *ejercicio excepcional* de la potestad legislativa y, por ello, la CE sólo permite que sean utilizadas restrictivamente en aquellos supuestos en que sea preciso "arbitrar una solución adecuada a una situación singular". [D.50/10](#).

-Pueden considerarse como *leyes singulares* las que, para supuestos concretos y especiales de determinación territorial, requiere el artículo 27 EAR'99, pero no aquellas cuya aprobación requiere la LALR para la alteración ordinaria o común de los términos municipales, pues ésta no es un supuesto de hecho *concreto y singular*, como tampoco *extraordinario* o *excepcional* que justifique la previsión general de su aprobación por ley. [D.50/10](#).

-*Es un Acuerdo, con forma de ley, aprobatorio de un procedimiento administrativo, que tiene naturaleza administrativa y no consiste en el ejercicio por el Parlamento de su potestad legislativa.*

-La ley que se apruebe en la CAR alteraciones ordinarias de términos municipales, no es una ley singular o de caso único, sino un *acuerdo* que, por las previsiones de la LALR, tiene forma, rango y valor de ley, lo que es bien distinto. [D.50/10](#).

-Así lo prueba la exigencia y existencia de un *expediente administrativo previo*, seguido y tramitado a instancia de un Ayuntamiento la Consejería competentemente en materia de régimen local, que se tramita siguiendo las prescripciones procedimentales previstas en la LALR, que no son otras que las exigidas por la estatal LBRL (art. 13): audiencia de los Ayuntamientos, dictamen del Consejo Consultivo o del Consejo de Estado y comunicación a la Administración del Estado; y que concluye con la presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley de contenido meramente aprobatorio para la adopción, con la mayoría absoluta exigida por la LALR [artículo 15.d)], del pertinente acuerdo parlamentario con forma y rango de Ley. [D.50/10](#).

-Estos requisitos imperativos que debe reunir el correspondiente procedimiento o expediente denotan el carácter *administrativo* de éste. [D.50/10](#).

-Resulta especialmente significativo el requisito del dictamen preceptivo del Consejo de Estado puesto que es un órgano asesor del Gobierno de la Nación y, supletoriamente, de los Gobiernos autonómicos, no de las Cortes Generales ni de los Parlamentos autonómicos, lo que resulta claramente expresivo de que, para la propia LBRL (cfr su art. 13), son los *Gobiernos*, y no los Parlamentos autonómicos, los competentes para resolver los expedientes de alteración de términos municipales, lo que, por eso, explicita así el TRRL (artículos 9.5 y 11.3), en esto corolario de esa norma básica y no mero precepto de carácter supletorio. [D.50/10](#).

-El ejercicio de la potestad legislativa, sin perjuicio de su sometimiento a los principios de competencia y jerarquía normativa, con la consiguiente posibilidad de impugnación ante el TC, no puede tener tales límites procedimentales imperativos que afecten a la eficacia y validez, en caso de omisión de los mismos, de la Ley que sea su resultado. [D.50/10](#).

-Esta naturaleza administrativa viene impuesta por la LBRL y debe, por tanto, ser respetada por la legislación autonómica, especialmente si, como sucede en la CAR no existe obstáculo alguno para ello en el EAR'99. [D.50/10](#).

-Por tanto, la aprobación por el Parlamento de las alteraciones de términos municipales tiene naturaleza administrativa, y no puede consistir en el ejercicio por el Parlamento de su potestad legislativa aunque se apruebe con forma de ley. [D.50/10](#).

*-Este sistema es una particularidad del Derecho autonómico riojano.*

-Este régimen de aprobación de la alteración de los términos municipales por un acuerdo parlamentario con forma, rango y valor de ley, constituye una particularidad del Derecho riojano que no sigue ningún otro ordenamiento. [D.50/10](#).

-En efecto, las demas *CCAA Uniprovinciales* no atribuyen competencia ejecutiva alguna a sus Parlamentos en relación con la alteración de términos municipales, salvo Murcia y Asturias, con previsiones estatutarias semejantes a las riojanas; si bien: i) aunque el art. 23.5 EAR Murcia atribuye a la Asamblea Regional el ejercicio de las competencias relativas a la supresión, alteración de términos y denominaciones de municipios y la creación de otras entidades territoriales, la Ley 6/88, de Régimen Local, atribuye la resolución de los procedimientos de alteración de términos municipales y los cambios de nombre y capitalidad al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (arts. 14.4 y 18.1); y ii) aunque el art. 24.5 EAP Asturias. atribuye a la Junta General (Parlamento) el ejercicio de las competencias relativas a la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos, la Ley 10/86, de

Demarcación territorial de los Concejos, atribuye la resolución de los procedimientos *ordinarios* de alteración de términos al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (art. 15). [D.50/10](#).

-En las *CCAA Pluriprovinciales*, las funciones ejecutivas relativas a la alteración de términos municipales y cambios de denominación y capitalidad corresponden al Ejecutivo que las aprueba mediante *Decreto*; y así ha sido históricamente en nuestra legislación de régimen local, lo que se mantiene en los artículos 9.5 y 11.3 del TRRL, que atribuye la competencia al Gobierno de las CCAA, a ejercer mediante la aprobación del oportuno *Decreto*. [D.50/10](#).

-Las excepciones exigiendo su aprobación por Ley que, para casos especiales, contienen algunos Estatutos —el de La Rioja entre ellos— o ciertas Leyes autonómicas (así, por ejemplo, el art. 18 del texto refundido de 2003 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña) sólo valen en cuanto las mismas puedan considerarse *leyes singulares* con los requisitos necesarios para afirmar su constitucionalidad y validez, no si constituyen una simple forma de resolver el correspondiente expediente administrativo que comportan, en general, las alteraciones ordinarias de los términos municipales. [D.50/10](#).

-La naturaleza administrativa de esta materia es la razón última por la que la generalidad de las leyes autonómicas, y aun el TR de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, resuelven, salvo en el caso anómalo de La Rioja, que la competencia para aprobar la alteración municipal corresponde al Consejo de Gobierno, no al Parlamento, y menos con forma, rango y valor de Ley. [D.50/10](#).

*-Tal particularidad riojana no se infiere del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

-Tal particularidad de aprobación por el Parlamento con forma, rango o valor de ley, no se infiere del EAR'99, a pesar de que éste contiene algunas normas, herederas del diferente contexto interpretativo que resultaba originariamente de su carácter de CA Uniprovincial, que, por inercia acrítica, pueden dar lugar a una interpretación, a nuestro juicio, inadmisibles. [D.50/10](#).

-Como indicamos en el [D.12/02](#), sobre la LALR, la interpretación sistemática de los arts 19 y 27 EAR'99, indica que la *aprobación* de la ordenación de las *comarcas*, entendida como reconocimiento, delimitación territorial y ordenación jurídica de las mismas, «se regulará por *Ley*». [D.50/10](#)

-Distinta es la *autorización* de las transferencias de competencias a las Entidades locales, pues, en ese caso, el art. 33.2 del Estatuto establece una reserva de ley y esa es una garantía general derivada del art. 25.3 LBRL, legislación básica en la materia. [D.50/10](#).

-Sin embargo, al no establecerse en el art. 27 EAR'99 mención alguna a la «*alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad*», se ofrece una pauta segura para la interpretación de las funciones que corresponden al Parlamento en relación con esas materias, en el sentido de que: i) la remisión a la *Ley* se refiere sólo a la ordenación de las *comarcas* y ii) que la intervención del Parlamento (mediante la aprobación) solo será necesaria en la medida en que la alteración de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas, como consecuencia de la remisión que hace al art. 27 el art. 19.g) del EAR'99, esto es, las alteraciones y cambios que podemos considerar *especiales*. [D.50/10](#)

-Cuando se trate de alteraciones y cambios *ordinarios*, como es el caso que nos ocupa, no es *estatutariamente* necesaria la intervención del Parlamento, correspondiendo la competencia para resolver al Consejo de Gobierno de La Rioja, al igual que ocurre en el resto de CCAA, criterio que, por lo demás, ha sido tradicional en nuestra legislación histórica de régimen local, atendida la naturaleza estrictamente ejecutiva de tales competencias. [D.50/10](#)

-Frente a esta interpretación sistemática no puede alegarse el precedente de la anterior Ley 3/1993, de 22 de septiembre, que exigía reserva de ley para las alteraciones de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, pues, esa opción de política legislativa era igualmente discutible con su entonces marco estatutario, ya que, aunque podía propiciarla —y de hecho la propició— el tenor del originario art. 17.1.f) EAR'82, la misma venía impedida por el art. 9.1. EAR'82, a interpretar de conformidad con el art.149.1.2.<sup>a</sup> CE y, desde 1985, con el art. 13 LBRL. [D.50/10](#)-

*-Tal particularidad de la LRLR es posiblemente inconstitucional y lesiva de la autonomía local, por lo que vicia igualmente a las Leyes aprobatorias de que ella tarigan causa, al impedir el control jurisdiccional de la decisión.*

-A juicio de este Consejo Consultivo, hay razones sólidas para estimar dudosa la constitucionalidad —atendido, como es preceptivo, el tenor de la normativa local básica, que conduce a la interpretación ya efectuada del EAR'99— de los preceptos de la LRLR que atribuyen al Parlamento de La Rioja la potestad de aprobar, con forma, rango y valor de ley, las alteraciones de términos municipales de carácter ordinario, y, por tanto, de las leyes que se aprueben en su aplicación, como es la Ley 3/10. [D.50/10](#).

-Un sistema, como el riojano vigente (en el que la apreciación de la concurrencia de tales requisitos corresponde decidirla a la Administración autonómica, pero culmina con la remisión al Parlamento de un Proyecto para que adopte el acuerdo final por un acto con forma, rango y valor de ley) vulnera la autonomía local, que no queda cubierta por la simple audiencia a las Entidades locales en el procedimiento

administrativo previo, sino que debe permitir, en todo caso, que —aparte otros posibles legitimados— las mismas puedan instar el control por los Tribunales de la efectiva concurrencia de los indicados requisitos sustantivos, esto es, de la *legalidad de la actuación administrativa* (art. 106.1 CE), control, en este caso, impedido radicalmente por la forma y rango de ley del acuerdo definitivo. [D.50/10](#).

-En efecto, a nuestro juicio, la garantía institucional de la autonomía local comprende necesariamente que las alteraciones de los términos municipales, salvo que sean *especiales* por poner en juego intereses más amplios —que es lo que ocurre, según el EAR'99, cuando afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas—, al ser *regladas*, pueden y deben ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que permite su impugnación por las Entidades locales afectadas e incluye inevitablemente la hipótesis en el tenor del art. 19.1.e) LJCA cuando concede legitimación a “*las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas*”. Esto comporta la necesaria naturaleza administrativa, y no con forma, rango y valor de ley, del acuerdo a impugnar, lo que permite que quien lo impugne sea la Administración del Estado al amparo de la legitimación que le confiere el art. 19.1.c) LJCA, que, sin duda, es uno de los fines por los que el art. 13.1 LBRL exige que se comunique a aquella dicho acuerdo. [D.50/10](#).

-Lo que, en nuestro criterio, no es constitucionalmente admisible es lo que, en este plano, resulta del sistema previsto en la LALR. En él, en efecto, si lo que ocurre es que la propia Administración autonómica estima que no concurren los requisitos sustantivos legalmente exigidos, el expediente de alteración de términos municipales culmina con una resolución administrativa que, quienes lo instaron y estiman su concurrencia, pueden recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa (como sucedió en el caso de la pretendida segregación de Rincón de Olivado del municipio de Cervera, analizada en el [D.52/02](#) y rechazada finalmente por STS); pero si, por el contrario, dicha resolución administrativa es positiva y culmina con su elevación al Parlamento como Proyecto de ley, el Ayuntamiento que entiende que no concurren los requisitos sustantivos legalmente exigidos, establecidos, sin duda, en garantía de su autonomía local, ni puede recurrir tal acuerdo ni, por supuesto, la ulterior aprobación del mismo, con forma, rango y valor de Ley, por el órgano legislativo. [D.50/10](#).

*-La consecuencia de esta inconstitucionalidad es la recurribilidad de la Ley concreta correspondiente de segregación de términos municipales por la vía del conflicto en defensa de la autonomía local, aunque con los límites de cognición que el mismo comporta.*

-Es preciso resaltar que el conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear ante el TC, es el único mecanismo jurídico de que puede

disponer el Ayuntamiento afectado en estos casos para conseguir que una Sentencia declare “*si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada*” y a la vez resuelva “*lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local*” (art. 75 *quinquies.5* LOTC), lo que aquí supone, si prospera el conflicto, dejar sin efecto la alteración de los términos municipales correspondientes, que constituye el contenido de la Ley concreta impugnada. [D.50/10](#).

-El conflicto en defensa de la autonomía local es el único mecanismo disponible por el municipio afectado ya que la vulneración de la autonomía local resulta, a nuestro juicio, de la circunstancia de haberse puesto fin al procedimiento administrativo —en el que deben ser acreditada la concurrencia de los requisitos sustantivos, concretados y exigidos por la LALR, que hacen posible la alteración del término municipal— mediante un acuerdo adoptado por el Parlamento de La Rioja con un acto con forma, rango y valor de ley, lo que remite inevitablemente la cuestión al TC, pero sólo a través del conflicto en defensa de la autonomía local resulta posible que se dicte un pronunciamiento sobre la vulneración por dicha Ley de la autonomía local y se revoque su objeto, disposición singular o contenido, porque la acordada alteración del término municipal a través un acto o acuerdo con forma, rango y valor de ley no puede, en ningún caso, ser objeto de recurso contencioso-administrativo, lo que cierra el paso al eventual planteamiento, por esta vía indirecta y por un órgano jurisdiccional, de una cuestión de inconstitucionalidad sobre dicha Ley concreta. [D.50/10](#).

-Ahora bien, a nuestro juicio, ni en el conflicto en defensa de la autonomía local ni en otro que, en hipótesis, pudiera determinar un pronunciamiento del TC sobre la eficacia y validez de la Ley concreta, puede el TC enjuiciar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos sustantivos que exige la LALR para que pueda aprobarse una alteración de términos municipales y que hayn sido considerado por el Consejo Consultivo al dictaminar la alteración en cuestión o por el Gobierno al aprobar su remisión al Parlamento. [D.50/10](#).

-Sin duda, la garantía de la autonomía local exige que existan en este ámbito requisitos sustantivos, y, por eso, lo contemplan todas las disposiciones legales autonómicas y estatales que se ocupan con carácter general de tal supuesto de hecho (incluida la LALR riojana); pero la función del TC no es controlar la *legalidad* de los acuerdos de alteración de términos municipales, esto es, el cumplimiento de tales requisitos *legales* sustantivos, sino que se limita al estricto control de la *constitucionalidad* de las leyes que inciden en la autonomía local, que se lleva a cabo valorando si éstas infringen o no su *garantía institucional* (en los términos en que se pronuncian las ya citadas SSTC 40/206, 253/2005, 51/2004 o 159/2001) y, tratándose de una ley autonómica, además, apreciando si vulnera la estatal LBRL en cuanto enlace directamente con los preceptos constitucionales que consagran tal

autonomía (STC 240/2006), lo que no incluye, en ningún caso, exámenes de *legalidad ordinaria* [D.50/10](#).

*-Sin embargo, tales límites de cognición por el TC no impiden ni que éste entre al fondo del asunto, ni que declare la inconstitucionalidad de los preceptos de la LALR que habilitan este procedimnto, ni que, posteriormente, el Gobierno lo replantee mediante un nuevo acuerdo administrativo recurrible en vía jurisdiccional ordinaria.*

- En definitiva, si se cumplen los requisitos sustantivos y procesales, la entidad local afectada puede plantear un conflicto en defensa de la autonomía local y pedir al TC que la Sentencia que lo resuelva declare que la Ley impugnada vulnera “*la autonomía local constitucionalmente garantizada*” y que resuelva lo procedente “*sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local*”, que aquí sería que se deje sin efecto la alteración de los términos municipales acordada a través de ella (apartado 5 del art. 75 *quinquies* LOTC). [D.50/10](#).

-A partir de ahí, debe valorarse y tenerse en cuenta por la entidad local afectada que tal ineficacia no impediría que la cuestión se replantea en el futuro para ser resuelta por Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja que, eso sí, sería impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pudiendo prosperar el recurso contencioso interpuesto si se prueba la no concurrencia de los requisitos sustantivos exigidos para ello por la LALR. [D.50/10](#).

-Por lo demás, entendemos que no es aplicable lo dispuesto en el apartado 6 del art. 75 *quinquies* LOTC de que “*la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva Sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local*”, porque lo razonable es entender que la Ley impugnada, pese a su forma y supuesto rango y valor de ley, no es sino un *acuerdo* del Parlamento de La Rioja que pone fin a un peculiar procedimiento administrativo, por lo que su ineficacia o inconstitucionalidad resulta directamente de la declaración de que esa *forma*, que la hace jurisdiccionalmente irrecurrible, vulnera la autonomía local. [D.50/10](#).

-Sin embargo, el citado procedimiento del art. 75 *quinquies* 6 LOTC, sí que podría ser aplicable (si por el TC se adopta una interpretación flexible y acorde con la supremacía constitucional de aquélla, o que resulta facilitado por su evidente analogía con lo previsto en el artículo 67 LOTC), para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos de la LALR (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja), que son *habilitantes de la ley impugnada* en cuanto determinan que sea el Parlamento Riojano, mediante un acto con forma, rango y valor de ley, aprobado además por mayoría absoluta, el que apruebe las alteraciones ordinarias de los términos municipales, poniendo fin al

expediente o procedimiento administrativo a seguir ante la Administración de la CAR; todo ello sin perjuicio de que el Tribunal pueda considerar innecesario el planteamiento de tal cuestión, declarando que las indicadas normas de la LALR únicamente son referibles a los supuestos que enuncia el artículo 27 EAR'99, siendo competencia la adopción del acuerdo final, en todos los demás y con aplicación de los requisitos sustantivos exigidos en cada caso, del Consejo de Gobierno *ex art. 19 LALR*. [D.50/10](#).

#### ***-Casuismo:***

-[D.9/10](#): pretendida segregación del lugar de Somalo con respecto al Municipio de Torremontalbo, para su agregación al Municipio de Uruñuela (El Consejo la dictamina desfavorablemente por :i) falta de legitimación activa de Uruñuela, al no ser Somalo núcleo de población; ii) falta de justificación de la propuesta); iii) por no ser Somalo un enclave de Torremontalbo en Uruñuel ya que también colinda con Nájera y Hormilleja. Cfr. también el [D.50/10](#) en el que el Consejo dictamina favorablemente el conflicto en defensa de la autonomía local que el Ayuntamiento de Torremontalbo pretende plantear ante el TC sobre este mismo asunto.

#### ***-Rectificaciones de límites territoriales municipales.***

-Distinto de los procedimientos de segregación y agregación es el de mera rectificación de límites municipales *ex art. 9.5 LALR*, ***cuando no exista núcleo de población afectado***, en cuyo caso puede tramitarse por el procedimiento abreviado del art. 19 LALR (Acuerdo del Gobierno autonómico, audiencia del Estado y de los municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo). [D.9/10](#), [D.50/10](#)..

-Estas rectificaciones tienen las siguientes peculiaridades: i) pueden hacerse por mero Acuerdo del Gobierno por lo que no precisan ley parlamentaria para su aprobación; ii) deben limitarse a simples *rectificaciones* para evitar *disfuncionalidades* y no emplearse para defraudar el rigor de los otros procedimientos de alteración de términos municipales y en concreto el de segregación; iii) requiere una rigurosa justificación de las disfuncionalidades detectadas que se pretenden evitar con la rectificación. [D.9/10](#).