

CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL BÁSICO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*

*Por Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho administrativo. Universidad Carlos III de Madrid*

1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

La autonomía local es una determinación constitucional de *carácter organizativo*, como resulta sin más de la redacción literal del artículo 137 CE. Mientras en los títulos II a VII y IX el constituyente *organiza directamente*, en lo fundamental, las instituciones generales del Estado, opera de forma inversa en el título VIII cuando de las instituciones territoriales de poder público se trata: aquí remite en gran medida al proceso de desarrollo constitucional. Si en el caso de las CCAA este desarrollo se reserva a un específico tipo de norma, en el de la AL se encomienda genéricamente a la Ley sin mayor determinación.

Aunque ello sea así, el entero desarrollo constitucional de la completa organización territorial debe producirse conforme a *un principio general único* formulado en el artículo 137 CE. De ello se sigue:

- 1º. La autonomía de las entidades integrantes de la AL es un *principio estructural* de la organización territorial del Estado que, según la doctrina del TC, forma parte de la configuración de un modelo de Estado.

* Texto de la ponencia presentada en la jornada organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad sobre *El Régimen Local tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía*, celebrada en Zaragoza el día 7 de octubre de 2009.

- 2º. El principio de autonomía tiene una *doble dimensión* cuyos elementos, aunque diferenciables, están inescindiblemente unidos, en la medida en que traducen *aspectos de un mismo y único proceso de organización*.

2. LA AUTONOMÍA LOCAL; SU DOBLE FUNCIÓN CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO Y GARANTÍA.

La doble dimensión del principio de autonomía local no es una peculiaridad de ésta. La norma estatutaria en que, en cada Comunidad Autónoma, se concreta el “proceso autonómico” tiene dos componentes esenciales, *ambos de carácter organizativo* (la articulación de la instancia autonómica y la dotación de ésta con competencias), pero el proceso regido por el principio de autonomía local presenta la misma doble faceta, lo que determina la *doble función de dicho principio en la dirección del desarrollo constitucional*. Si de una parte se ofrece como *garantía*, de otra parte aparece como *principio del sistema de distribución territorial de competencias*.

3. LA PECULIARIDAD DE LA ULTIMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN SU INSTANCIA BASAL: LA AUTONOMÍA LOCAL COMO UNA DE LAS MATERIAS DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS DOS INSTANCIAS TERRITORIALES SUPERIORES DEL ESTADO.

La menor densidad de la regulación constitucional en el caso de la autonomía local respecto del de las Comunidades Autónomas explica el *hecho decisivo de la inevitablemente mayor confusión, en el de la primera y en el desarrollo constitucional, de los elementos constitutivos de la doble dimensión expuesta*.

Ello obedece a tres razones principales:

- 1ª. La *ausencia de “proceso autonómico” constitutivo de la instancia local* por limitarse en este caso el constituyente a reconocer y asumir una realidad social previa (con relevancia jurídico-política) de larga tradición

para incorporarla a la organización territorial en calidad de pieza basal necesaria de la misma .

- 2ª. *La condición de Administración pública de la institución-poder público local, la cual la coloca enteramente “en el marco de la Ley”.*
- 3ª. *La consecuente difuminación del indudable carácter organizativo de la concreción, en sede de desarrollo constitucional, de la autonomía local como continuación -en dicha sede y por otros medios- de la definición, para su ultimación, de la organización territorial del Estado.*

Estas características diferenciales de la autonomía local son la causa de que la normativa institucional que la concreta y realiza *se transmute, ocultando su condición de producto desde luego del poder (ya constituido) de organización, en una materia más de las que son objeto del sistema constitucional de distribución territorial de competencias entre las dos instancias territoriales superiores.*

De esta suerte *el régimen local es una materia de perfil singular* que integra el objeto de una *específica legislación*, cuya especificidad –por razón de la peculiaridad de la materia constitutiva de su objeto: la concreción del estatuto institucional de la instancia local- determina, a su vez, la de la asignación de la competencia para su establecimiento; especificidad esta última, que consiste en su comprensión del poder constituido de organización en términos que permitan la ulterior continuación de su ejercicio por la propia instancia local en ejercicio de la potestad de autoorganización inscrita en la autonomía garantizada constitucionalmente. Motivo por el cual *la legislación de régimen local es esencialmente ejercicio del poder (constituido) de organización para la ultimación –por lo que hace a su pieza basal- de la organización territorial del Estado.*

4. EL “RÉGIMEN LOCAL” Y LA ASIGNACIÓN DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA EN LA MATERIA.

4.1. LA SITUACIÓN HASTA LA REFORMA ESTATUTARIA EN CURSO.

La reticencia del TC a reconocer determinaciones constitucionales de carácter o alcance competencial (cuando de la distribución territorial de éstas se trata) fuera de los preceptos que específicamente tienen por objeto tal distribución, justifica la concentración en los artículos 148 y 149 CE a la hora de la determinación de la materia “régimen local” y los términos de la asignación de la competencia legislativa en ella. Porque entre el elenco de “materias” enunciadas en el artículo 148.1 CE figura efectivamente, como segunda, el “régimen local”.

Esta previsión constitucional implica cuando menos dos cosas que se suelen descuidar, si no marginar, en la interpretación del orden constitucional:

- 1º. *La contemplación expresa por el constituyente del régimen local como el objeto de una precisa legislación y, por tanto, de un específico complejo de decisiones organizativas necesariamente articuladas entre sí para integrar la regulación institucional completa y coherente de la instancia territorial local en desarrollo del principio-garantía de su autonomía.*
- 2º. *La formulación de su previsión expresa como materia en términos que presuponen que el Estado stricto sensu tiene competencia en la materia.*

No es constitucionalmente legítima, pues, la colocación de la concreción legislativa de la autonomía local fuera del esquema de distribución territorial de competencias que resulta de los artículos 148.1 y 149.1 CE para entenderla comprendida entre las no expresamente reservadas al Estado stricto sensu a las que se refiere el inciso inicial del artículo 149.3 y que, por ello, pueden llegar a corresponder en toda su extensión a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

De ahí que la interpretación constitucional que hasta ahora ha prevalecido, perfectamente establecida por el Tribunal Constitucional, consista:

- partiendo de la condición de Administración atribuida constitucionalmente a la instancia local, en
- entender que el régimen local (como materia) *forma parte de la más genérica enunciada* (como decimoctava entre las reservadas por el artículo 149.1 CE al Estado *stricto sensu*) *como “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”,*
- con la consecuencia de la *posibilidad de la asunción por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía*, en calidad de competencia para la legislación de desarrollo de las bases estatales, *de la parte de la materia no comprendida por éstas.*

4.2. EL CUESTIONAMIENTO DE LA SITUACIÓN ESTABLECIDA.

La dinámica propia del “proceso autonómico”, la misma evolución del régimen local y la frustración en la última legislatura de la iniciativa para la reforma de la Constitución abriendo paso a la apertura de una cadena de reformas estatutarias, ha puesto en cuestión la apuntada economía del régimen local.

Ese cuestionamiento se apoya en dos pilares:

- 1º. La crítica del elemento más débil, en la interpretación constitucional, de dicha economía: la remisión a la legislación ordinaria y, en sede de ésta, a las “bases” a establecer por el Estado en sentido estricto (remisión de la que deriva la erección de dichas bases en límite negativo de la extensión de la competencia del legislador autonómico). De manera que lo que, en el momento constituyente, supuso una solución, hoy ha pasado a ser cuestión conflictiva.
- 2º. La conveniencia de la “interiorización” de la instancia local por las Comunidades Autónomas, en la medida en que puede aparecer, en función también de la argumentación anterior, i) políticamente, como

“avance en la descentralización”, por más que sea en realidad ambivalente y pueda verse también como incremento de una paradójica mayor centralización policéntrica, y ii) jurídicamente, como solución positiva para la garantía constitucional de la autonomía local en la medida en que supera las insuficiencias protectoras de su entrega a la legislación ordinaria sin mayor cualificación.

La base para la viabilidad de esta “interiorización” la proporciona, de nuevo, la supuesta (e inexistente, en realidad) desconstitucionalización del régimen local. Desde ella se afirma que, dada la “bifrontalidad” del régimen local, los límites de la competencia autonómica en la materia no vienen dados por la legislación estatal básica existente en cada momento. Pues ésta, aunque sea constitucional, lo es no por ser la única constitucionalmente posible, sino por no ser inconstitucional. No siendo lo básico establecido legislativamente una decisión directa de la Constitución y cupiendo así en ésta diversos modelos de organización territorial del Estado, se concluye que lo básico actual es sólo la consecuencia directa de una generalizada “autorrestricción” de los Estatutos de Autonomía a la hora de la definición de la competencia autonómica en materia de régimen local.

4.3. LA SITUACIÓN RESULTANTE DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS.

Aunque no todas las reformas estatutarias se encuentran concluidas, las ya culminadas pueden tenerse por suficientemente representativas de las consecuencias que, en conjunto, han de derivarse -y, en gran medida se han derivado ya- del antes analizado cuestionamiento del modelo que encuentra su formalización general última en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

4.3.1. LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA CON MENOR PRETENSIÓN DE “INTERIORIZACIÓN”.

Un primer grupo de nuevos Estatutos de Autonomía –los de las Islas Baleares y Castilla y León, aprobados por Leyes orgánicas 1/2007, de 28 de febrero, y 12/2007, de 30 de noviembre, respectivamente, al que puede agregarse aún el de Aragón, aprobado por Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril- no supone innovación relevante en la situación establecida.

El análisis de su contenido dispositivo confirma plenamente este juicio, pues:

- 1º. La directa regulación de la organización territorial interna de la Comunidad Autónoma no pone en cuestión la posición constitucional propia de Municipios y Provincias en la organización del Estado en su conjunto y es equivalente en su alcance (salvo la legítima plena conversión en instituciones autonómicas de los Consejos Insulares en el Estatuto de las Islas Baleares) a la que desde siempre han establecido los Estatutos de Autonomía.
- 2º. La asunción de competencias en materia de régimen local, ni fragmenta ésta mediante su diferenciación de la organización territorial autonómica, ni altera la bifrontalidad de los entes locales (a efectos competenciales), ni pone en cuestión la ubicación constitucional de aquella materia (para la distribución territorial de competencias) en la más amplia del artículo 149.1.18 CE relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas.

4.3.2. LOS NUEVOS ESTATUTOS CON MAYOR PRETENSIÓN DE “INTERIORIZACIÓN”.

El resto de las reformas estatutarias ya aprobadas pretenden tener un mayor alcance en la “interiorización” de la Administración local y, por tanto, en la asunción de competencia en la materia “régimen local”, en este caso mediante la fijación de un límite “por abajo” a la del Estado *stricto sensu*. Se trata de los nuevos Estatutos de Autonomía de Valencia (aprobado por Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril), Andalucía (aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y Cataluña (aprobado por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio).

Aunque las soluciones en que se ha plasmado la expuesta mayor voluntad de “interiorización” de la Administración local pudiera producir, en una primera impresión, una significativa o, si se prefiere, importante alteración de la situación establecida, un examen más atento revela inmediatamente que no hay tal en realidad.

La apariencia que provoca la aludida primera impresión deriva sólo del mayor énfasis otorgado a la regulación de la “organización territorial” de la Comunidad Autónoma y la utilización de dicha regulación como soporte para una asunción competencial diferenciada respecto de la “materia” Administración local. Pues es esta diferenciación la que posibilita distinguir, de un lado, una competencia exclusiva referida al ámbito definido como más propio de la organización territorial, y, de otro lado, una competencia compartida por lo que hace al “resto del régimen local”.

Cabe afirmar así que, incluso en la hipótesis más extrema derivada de la pretensión estatutaria por innovar la situación decantada en punto a AL, *permanece incólume la competencia del legislador estatal para definir las bases del régimen local en toda su extensión*; afirmación, que debe entenderse hecha sin entrar ahora en el carácter y el alcance que deban tener dichas bases, que es cuestión diferente. En la expuesta hipótesis la pretensión estatutaria puede reconducirse en último término, en efecto, a la acuñación como “organización territorial” (interna) de la correspondiente Comunidad Autónoma de la parte del régimen local que cabría calificar de “más organizativa” para propiciar la cobertura de su “interiorización” en el genérico poder de autoorganización que implica siempre el ejercicio del derecho a la autonomía a través de la norma “Estatuto de Autonomía”. Al margen ya incluso de los argumentos que cabe oponer a tal cobertura, el poder de organización actuado mediante la aprobación o innovación de los Estatutos de Autonomía – aún considerando que, por la intervención aprobatoria del Estado en sentido estricto, no lo sea sólo en calidad de autoorganización autonómica- no es, sin embargo, capaz de otorgar la aludida cobertura. Y ello, por las siguientes razones:

- a) Conforme al artículo 147.2 CE, el Estatuto de Autonomía es, *en su contenido prescriptivo constitucionalmente preceptivo* (con entera independencia de que pueda tener o no otros contenidos), *una norma organizativa circunscrita a las instituciones del autogobierno autonómico*, por lo que la reserva constitucional establecida en su beneficio en cuanto Ley orgánica “específica” solo es predicable, con carácter estricto, de dicho contenido.
- b) Aunque así no fuera, el Estatuto de Autonomía, por su objeto y función constitucionales, *se inscribe completamente en el círculo de intereses del autogobierno de la correspondiente comunidad territorial conforme al artículo 137 CE*; círculo éste que, por definición, se inscribe, a su vez, en el más amplio de la comunidad constituida en su conjunto. Lo que significa que la definición de la estructura territorial total del Estado no pertenece a aquel círculo y queda, por ello, completamente fuera de la disposición de las comunidades territoriales, o, en otros términos, que no puede integrar el objeto de una decisión organizativa –como la estatutaria- tomada por y para una parte autónoma de aquella comunidad total.

5. LA DETERMINACIÓN CONSTITUCIONAL DEL TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO EN SENTIDO ESTRICTO EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL.

El planteamiento de los Estatutos de Autonomía renovados con mayor pretensión de “interiorización” de la Administración Local descansa, como se ha visto, en una igual renovación del título competencial constitucional del Estado respecto de dicha Administración. A este respecto, cabría resumir los argumentos a favor de tal renovación así:

- 1º. No estando, en la Constitución, expresamente distribuido el poder (la potestad) de organización, debe suponerse la existencia de éste a lo largo de toda la estructura del Estado constituido, con la consecuencia de que la “organización” no es tanto una materia-título competencial específico cuanto el objeto sin más del referido poder.

- 2º. Supuesto ese poder de organización y siendo la AL, en cuanto organización, parte de su objeto propio, ésta en modo alguno lo es de una de las materias del sistema constitucional de distribución territorial del poder constituido, por lo que el desarrollo constitucional de los artículos 137, 140 y 141 CE puede producirse en ejercicio de aquél y al margen de los títulos competenciales enunciados en los artículos 148 y 149 CE. De donde se sigue que los Estatutos de Autonomía pueden legítimamente adoptar decisiones sobre la organización de la AL. Lo que no afecta, así, al reparto competencial sobre la base de las correspondientes “materias” sustantivas y, en particular, de la de régimen local en términos de bases-desarrollo legislativo.

A esta interpretación constitucional subyace la idea de que la expresión constitucional “gobierno y administración” tiene un contenido más amplio que la asimismo constitucional de “Administración local” por aludir a la entera instancia territorial dotada de una autonomía cuya sustancia desborda la propia de la Administración según el modelo mismo de la Constitución. Una cosa sería, pues, la organización de la instancia territorial autónoma local y otra distinta el régimen jurídico de la Administración local. Ocurre que, careciendo la instancia local de potestad legislativa (al tratarse de una autonomía “en el marco de la Ley”), su organización no puede producirse primariamente –a diferencia de la autonómica- en ejercicio del propio poder de autoorganización, debiendo ser fruto de decisión legislativa heterónoma al deber desarrollarse él mismo también en el marco de la Ley. Como quiera que la organización de las entidades locales necesarias objeto de directa garantía constitucional es parte del desarrollo del modelo general de la organización territorial del Estado y excede, por su objeto, del círculo de intereses de la autonomía reconocida a las CCAA, la referida Ley no puede ser otra que, de un lado, la Ley estatal, por lo que hace a los Municipios y las Provincias (arts. 140 y 141, en relación con el art. 137, CE), y, de otro lado y en su caso, las Leyes autonómicas, por lo que hace a las restantes entidades locales inscritas en su propio ordenamiento.

Para facilitar su admisión, semejante interpretación podría ciertamente perseguirse a los solos efectos de diferenciar, al igual que sucede para la instancia autonómica, entre la organización del Gobierno local y el régimen de la Administración local y, con ello, la regulación del primero sobre la base de la nuda potestad de organización ex artículo 137 CE y la del segundo conforme a la lógica del régimen jurídico de las Administraciones públicas ex artículo 149.1.18 CE. Pero, además de que, en todo caso, muy poco, por decir nada, se conseguiría con ello, lo cierto es que el planteamiento tropieza con obstáculos insalvables y no puede ser aceptado como válido. Las razones son contundentes:

- Por de pronto, aunque sea cierto que el poder de organización está implícito en cualquiera de los diferenciados “poderes” constituidos, *no por ello cabe afirmar que no esté distribuido o repartido*. El poder de organización acompaña, en efecto, al poder sustantivo o para funciones o tareas determinadas. *Está, pues, constitucionalmente repartido en los mismos términos que este último*.

La organización no ofrece ciertamente perfiles nítidos, pero en todo caso cabe decir, de un lado, que no se agota en decisiones simples y, de otro lado, que comprende tanto el campo “interno” del poder público, como el “externo” o relativo a la acción de éste y ello en una interacción recíproca específica (a través justamente de la dotación con potestades, competencias y atribuciones concretas en función de fines y cometidos).

Ello significa que, cuando se despliega respecto del propio poder público es siempre y en parte (diversa) heterónoma (decisión de un poder ajeno con competencia para organizar otro poder: el constituyente respecto de todos los constituidos; y el legislador respecto del ejecutivo o de la AL, por ejemplo) y autónoma (decisión del poder de que se trate sobre sí mismo).

Pero esta diferenciación de “dentro” (del poder institucionalizado) y “fuera” (fines y cometidos del poder) es de orden lógico y no necesaria, presentándose ambas dimensiones imbricadas en la realidad, por lo que en modo alguno otorga soporte a su diferenciación como

“materias” distintas y desde luego nunca si la Constitución, cual sucede con la AL, ha definido una materia que, por su peculiaridad, incorpora – como su núcleo mismo- la organización en sentido estricto (como resulta de lo ya argumentado con anterioridad).

La asunción estatutaria de la competencia sobre la organización local en calidad de organización territorial interna, mediante el expediente – en si mismo más que discutible- de “creación” nominal de una nueva materia, *no puede ampararse, pues, ni en un supuesto poder de organización de lógica propia (ajena al reparto constitucional de funciones sobre materias), ni en el inciso inicial del artículo 149.3 CE.*

- No porque, en pura hipótesis, el régimen local se agote en la organización de la AL de relevancia constitucional podrían las CCAA asumir dicha organización como asunto de la propia competencia sobre la base del poder de organización del que constituyen ejercicio las normas estatutarias. Ese poder de organización deriva, en efecto, de la autonomía constitucionalmente reconocida y consiste cabalmente en la “autoorganización”, lo que, conforme al artículo 147.2 CE incluye solo las instituciones propias, de las que en rigor no forma parte la AL. Y aún admitiendo que alguna capacidad de decisión al respecto pudiera derivar de la autoorganización autonómica (lo que ciertamente es plausible), dicha capacidad nunca podría alcanzar a los elementos materialmente unitarios de la organización local garantizada constitucionalmente en tanto que necesariamente inscritos –en tanto que partes integrante del modelo general del Estado constituido como un todo- en el círculo de los intereses propio de la comunidad total constituida. Por lo que la asunción estatutaria de la competencia exclusiva sobre la entera organización del gobierno y la administración local (desplazando cualesquiera bases estatales) *tampoco puede encontrar amparo en el genérico poder de organización.*

Conclusión ésta que resulta corroborada por el hecho de que, en otro caso, *se destruiría la universalidad y, por tanto, la compleción del sistema constitucional de distribución territorial de competencias tal como éste resulta de los artículos 148 y 149 CE.*

La organización del gobierno y la administración local (cuando menos de las entidades garantizadas constitucionalmente) es, pues y a efectos del desarrollo constitucional del modelo territorial del Estado constituido, un ámbito que forma parte de la materia “régimen local” y esta materia es, necesariamente (por la peculiaridad de dicho modelo de Estado), “bifronte” en el sentido de que en ella tienen algo que decir las dos instancias territoriales superiores. Por lo que *tal carácter “bifronte”, que alude únicamente al ordinario fenómeno de la concurrencia (ordenada por el principio de la competencia) de las legislaciones estatal y autonómica en la regulación acabada de una materia, es indiferente (en cuanto argumento) para el concreto reparto de competencias entre el Estado en sentido estricto y las Comunidades Autónomas en la materia de régimen local.*

De lo hasta aquí argumentado resulta con toda naturalidad la corrección de la jurisprudencia constitucional sentada, entre otras, por las SsTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre y 240/2006, 20 de julio, y que afirma con toda rotundidad *la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE)*, de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, *con cobertura en el art. 149.1.18 CE*. Este debe entenderse, pues, que *es el título y la cobertura constitucionales de una legislación estatal básica y, por tanto, general sobre el gobierno y la administración local.*

Importa destacar que la conexión así establecida por el Tribunal Constitucional *es necesaria y no meramente posible*, como sostiene alguna doctrina. Y es necesaria, por *constitucionalmente obligada en función de la interpretación sistemática de los artículos 148 y 149 CE en tanto que sistema de distribución territorial de competencias.*

Tampoco es aceptable sin ulterior matización la tesis de que, aún siendo el precisado en el artículo 149.1.18 CE el título de la competencia legislativa estatal en la materia, la imprecisión del concepto “bases” comporte un margen de libre configuración para el legislador estatal tan amplio que va desde simplemente lo común a todas las Administraciones públicas hasta el diseño peculiar de lo básico para la AL. No pudiendo negarse la existencia de un margen a favor del legislador en la configuración legal básica del régimen local, la matización obligada deriva de *la peculiaridad de la Administración local en el seno del poder público administrativo*.

Conforme a la Constitución, en efecto, ese poder aparece articulado a partir y sobre la base de tres Administraciones territoriales¹ necesarias, constitutivas, así, del núcleo policéntrico de aquella constelación. Pues bien, en este núcleo, la AL no tiene en común con las otras dos (plenamente o en los mismos términos) ni siquiera la nota de la territorialidad, singularizándose de ellas por relación a sus *siguientes características*:

- 1. Única instancia territorial del poder público administrativo a través de la cual *se ejercita el derecho fundamental ciudadano* (reconocido en el artículo 23.1 CE) *de participar en los asuntos públicos de orden administrativo*.
- 2. El gobierno y la administración local lo es de *la corporación territorial misma* (con lo que la territorialidad aquí supone más que universalidad de fines con relación a un territorio; implica la *condición de miembros de la organización, es decir, de la corporación de todos los residentes en el territorio*; de ahí la importancia tradicional de la vecindad) y se confiere, así, bien directamente a los miembros de la colectividad territorial institucionalizada, bien a sus representantes, para que se produzca y desarrolle, así, *en régimen* de autonomía, es decir, bajo la propia responsabilidad y, por ello, de *una verdadera “autoadministración”*.

¹ Sin perjuicio de la trascendencia de su diferenciación interna en Municipios y Provincias, la instancia local se considera aquí –a los exclusivos efectos de la argumentación que ahora se desarrolla en el texto- en bloque o como un todo, tal como luce en la rúbrica del Capítulo II “De la Administración local” del título VII de la Constitución.

La fuente de legitimación primaria y directa es, por tanto, de origen: la democrática, que cobra así el mismo protagonismo que la objetiva generada por la actuación conforme a Derecho y la eficacia.

Por estas características peculiares, *la Administración local debe ser objeto de una regulación básica específica, cabalmente la del régimen local.*

Esa regulación básica podrá estar contenida en una Ley de régimen local o, por el contrario, inserta en la Ley básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas, lo que dependerá, en definitiva, de una opción de técnica legislativa. Pero lo que no es objeto lícito de tal opción es la especificidad –en cuanto a su contenido y alcance- y, por tanto, la diferenciación de dicha regulación. Lo impide la peculiaridad constitucional de la Administración local.

Por consiguiente, la existencia de una legislación estatal básica de régimen local es, pues y por las razones expuestas, un imperativo del desarrollo constitucional del modelo territorial del Estado constituido.

Dado el margen de libertad de configuración de que constitucionalmente sin duda goza, el legislador estatal ordinario que pretenda la renovación de la legislación básica de régimen local debería, para ser consecuente y considerando la doctrina sentada en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, atender debidamente la incidencia legítima en la delimitación de la competencia estatal de las antes aludidas reformas estatutarias, naturalmente excluyendo las que lesionen indebidamente (por desnaturalizarlo) el espacio propio, constitucionalmente, de dicha competencia estatal. Esto quiere decir, más que probablemente, que la nueva legislación habría de responder, en las actuales circunstancias y empleando el margen de configuración legal disponible, a una interpretación más estricta de lo básico en esta materia.

Cobra renovada importancia, así, la interpretación que de las bases del régimen local tiene establecida la jurisprudencia constitucional; interpretación que ha evolucionado a lo largo del tiempo para afirmar hoy que la Ley básica

estatal sólo puede ser canon de validez en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, pues sólo ellos forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

Aunque no coincidan los planteamientos de las reformas estatutarias y la jurisprudencia constitucional aludida, ésta última permite su compatibilización al precisar la conclusión alcanzada sobre el título competencial estatal en la materia en el sentido de la más precisa identificación, dentro del régimen básico de las Administraciones públicas, de lo específico del régimen de la local. Y ello, en los términos siguientes:

- 1º. Al amparo siempre del título expresado en el artículo 149.1.18 CE, el legislador estatal básico tiene dos cometidos a la hora de la continuación, en sede del desarrollo constitucional, de la organización territorial del Estado: a) *la concreción de la autonomía local en tanto que garantía institucional y principio de la distribución territorial del poder público administrativo constituido* (cometido éste, en el que ha de traducir el régimen jurídico básico específico de la Administración local o referido a las peculiaridades constitucionales de ésta); y b) *la concreción del restante régimen jurídico básico de la Administración local en el seno del común a todas las demás Administraciones territoriales.*
- 2º. En el primero de dichos cometidos, el legislador básico estatal ha de cubrir, para cumplir el cometido que le está constitucionalmente asignado, *el campo mínimo acotado por el núcleo primario, en cuanto definitorio del modelo territorial del Estado (que es general o común), del autogobierno de los entes locales territoriales directamente regulados por la norma fundamental, tal como dicho autogobierno viene diseñado por los artículos 137, 140 y 141 CE.*