

Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Carlos III de Madrid

1. El régimen local en el sistema de distribución territorial de competencias; la competencia estatal básica

- 1.1. La Administración local como objeto constitucionalmente predeterminado de una precisa legislación antes que una de las materias de los artículos 148 y 149 CE
- 1.2. La diferenciación entre el régimen local como concreción de la garantía institucional de la autonomía local y el régimen jurídico de la Administración local en el seno del común a las Administraciones Públicas; sus consecuencias
- 1.3. La incidencia de la ulterior diferenciación, en el seno de la autonomía local, de lo político y lo administrativo

2. El alcance de la competencia estatal básica

- 2.1. En general
- 2.2. Dimensiones institucionales
 - 2.2.1. Articulación de las fuentes del régimen local; en particular en el ámbito organizativo y de funcionamiento
 - 2.2.2. Planta de la instancia local
 - 2.2.2.1. Instancia municipal
 - 2.2.2.2. La Administración local como un complejo de doble instancia interior
 - 2.2.3. Potestades y competencias
- 2.3. Organización de los entes locales
- 2.4. Organización interna de los entes locales
- 2.5. Funcionamiento de la organización propia local
- 2.6. Formas de gestión de los servicios locales

Artículo recibido el 26/01/2015; aceptado el 08/02/2015.

Resumen

Este artículo analiza el impacto de las novedades de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el diseño legal general de la Administración local definido en la previa Ley básica de 1985, y, en particular, reflexiona sobre el estado de la doctrina constitucional decantada al respecto.

Palabras clave: *bases del régimen local; doctrina constitucional.*

The Basic State Law on local governments in the case-law of the Spanish Constitutional Court

Abstract

This article analyzes the impact of the latest changes on the Law 27/2013, of 27 December, of rationalization and sustainability of the local governments, regarding the general design of local governments established in the Basic State Law of 1985. In particular, the article reflects on the case-law regarding this issue.

Keywords: Basic State Law on local governments; case-law of the Spanish Constitutional Law.

1

El régimen local en el sistema de distribución territorial de competencias; la competencia estatal básica

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce ciertamente novedades en la regulación estatal de esta, pero –además de no alterar sustancialmente los pilares del diseño legal general de la Administración local definido en 1985– su alcance parcial y su perspectiva fundamentalmente económico-financiera (que inevitablemente hacen pensar en un carácter más bien coyuntural de su impacto) no hacen de ella buen referente para un análisis del componente básico del régimen local. Sin embargo, ese mismo impacto incita a una reflexión sobre el estado de la doctrina constitucional decantada al respecto.

Sabida es la dificultad y complejidad que, al esquema constitucional de distribución territorial de la potestad legislativa, imprime el frecuente recurso

al criterio de las bases o lo básico, por relación con materias no siempre de fácil determinación. Estas circunstancias se agravan en el caso de la peculiar materia “régimen local”, en tanto que, por de pronto, solo aparentemente referida a un ámbito de la realidad y en verdad más bien a la organización basal del Estado sobre el principio de la autoadministración (lo que sin duda responde a una inercia histórica; nótese el diferente tratamiento constitucional de la materia “autonómica”: el estatuto de la correspondiente organización territorial, es decir, comunidad autónoma). Este factor no deja, además, de proyectarse también, de manera nada secundaria, sobre el deslinde de los campos que en ella corresponden al legislador estatal básico y al legislador autonómico de desarrollo.

1.1

La Administración local como objeto constitucionalmente predeterminado de una precisa legislación antes que una de las materias de los artículos 148 y 149 CE

La precisión de las bases –o de lo básico– del régimen local es operación que depende, en efecto y aunque a primera vista pueda parecer lo contrario, de la “materia” régimen local.

Esa materia no aparece, sin embargo, en el listado o enumeración de las que el texto constitucional utiliza para, seguidamente, circunscribir el título competencial legislativo estatal a las bases o lo básico. Pero no puede olvidarse que no por ello deja de estar presente en el esquema constitucional de reparto territorial de competencias, concretamente con ocasión de la acotación de la esfera competencial primaria y, por tanto, general[izable] de la instancia autonómica en el artículo 148.1 CE, y vía habilitación a la instancia central para transferir funciones administrativas propias sobre las entidades locales (y, desde luego, las alteraciones de términos municipales). Pues tal habilitación constitucional se refiere a las funciones que a tal efecto se prevean precisamente en la “legislación sobre régimen local”. De modo que del texto constitucional (artículo 148.1.2.^a CE) resulta:

- a) El régimen local como materia solo en el sentido de objeto de una legislación específica.
- b) La competencia del legislador estatal para el dictado de dicha legislación (pues ha de ser esta la que concrete la habilitación constitucional de transferencia de funciones).

Por tanto, es claro que la Constitución contempla el “régimen local” como objeto (específico, con entidad propia y necesario por constitucional-

mente impuesto¹⁾ de una precisa legislación. Este dato, sumado a la inequívoca naturaleza de Administración Pública territorial de la local (como resulta ya de la rúbrica del capítulo II del título VIII del texto constitucional), explica y justifica la inclusión por la doctrina constitucional del régimen local en la compleja materia y, por tanto, el no menos complejo título competencial referido a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas” (artículo 149.1.18.ª CE).

1.2

La diferenciación entre el régimen local como concreción de la garantía institucional de la autonomía local y el régimen jurídico de la Administración local en el seno del común a las Administraciones Públicas; sus consecuencias

Esta ubicación en el esquema constitucional de distribución territorial de competencias, aunque establecida, no es enteramente pacífica. Pero es cuando menos dudosa la pertinencia y utilidad (mientras se mantenga el actual orden constitucional) de reabrir el debate sobre ella, un debate que el Tribunal Constitucional parece haber zanjado. No obstante, no puede dejar de señalarse que:

- El régimen local no es identificable, sin más, con el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El primero alude sin duda (se trata de una noción de raigambre histórica, instalada en la conciencia jurídica colectiva y referida a una institución constitucional de configuración específica –autoadministración legitimada democráticamente–) a un estatuto subjetivo en sí mismo y completo de tal institución, vinculante para todos los poderes públicos en cuanto desarrollo de la “organización territorial del Estado”. No es este –al menos necesariamente– el caso del segundo, que debe entenderse referido únicamente a lo común a todas las organizaciones integrantes del poder público administrativo, o consideradas partes integrantes del mismo.

1. No en último término también por la garantía institucional de la autonomía local en los artículos 137, 140 y 141 CE.

- La doctrina del Tribunal Constitucional² parece avalar esa diferencia, distinguiendo en el ámbito local (aunque ciertamente desde el punto de vista del control de constitucionalidad –decididamente desde la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local y la STC 204/2006, de 20 de julio–) entre, de un lado, la concreción del modelo de Estado a propósito de la garantía institucional –integrante del bloque de la constitucionalidad–, y, de otro lado, el régimen local (solo legislación básica en tanto que régimen jurídico ya de las entidades garantizadas –y, por extensión, las que tengan también la consideración de locales, pero no garantizadas–). Si la concreción de la garantía institucional parece así basarse en una competencia implícita (basada en la potestad de organización³), el régimen local básico se inscribe en el régimen común del poder público administrativo *ex* artículo 149.1.18.^a CE.

Así puede inferirse de la distinción por la doctrina constitucional entre⁴:

- A) De una parte, la autonomía local (referida únicamente a las entidades consagradas constitucionalmente –municipios y provincias, e instancias supramunicipales equivalentes–) cubierta por la garantía institucional (constitutiva del mínimo a respetar por cualquier legislador; con énfasis –solo para ella– de su equivalencia con la consagrada en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985), que se determina por relación

2. SSTC 132/2014, de 22 de julio, desde 32/1981, de 28 de julio; 170/1989, de 19 de octubre; 40/1998, de 19 de febrero; 109/1998, de 21 de mayo; 11/1999, de 11 de febrero; 240/2000, de 20 de julio; 159/2001, de 5 de julio; 51/2004, de 13 de abril; 252/2005, de 11 de octubre; 240/2006, de 20 de julio; 121/2012, de 5 de junio; 95/2014 de 12 de junio; y 132/2014, de 22 de julio.

3. No es este el lugar para desarrollar el carácter implícito, por inherente a las potestades sustantivas, de la de organización. Baste con remitir a mi trabajo L. PAREJO ALFONSO, *Organización y poder de organización*, Ed. Iustel, Madrid, 2013.

4. No obstante, de la doctrina constitucional resulta la existencia de entes locales –los asociativos (las mancomunidades)– situados a caballo entre los consagrados constitucionalmente y los que no lo están. En la STC 143/2013, de 11 de julio, se dice en efecto:

... si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las comunidades autónomas. El artículo 44.1 LBRL, reconoce a los municipios el derecho a asociarse en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, en línea con lo establecido en el artículo 19 de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras entidades locales. Este reconocimiento del derecho de asociación para la prestación de servicios concretos y la ejecución de obras de competencia y responsabilidad de los municipios asociados, también reconocido en el artículo 87.2 EAC vigente, determina la necesaria participación de los municipios constituyentes en la elaboración de los estatutos o normas que rigen el funcionamiento de la mancomunidad mediante una asamblea integrada por los concejales de los municipios afectados, y que su aprobación se atribuya a los plenos de los ayuntamientos (artículo 44.3 LBRL).

con los siguientes elementos (calificados como “esenciales” o “integrantes del núcleo primario del autogobierno” –la referencia al autogobierno es significativa–)⁵:

- 1) El derecho de la correspondiente comunidad a participar –a través de órganos propios– en el gobierno y la administración de los asuntos que le atañen, con graduación de la intensidad de la participación en función del grado de concernencia.
- 2) La dotación de los órganos representativos de la comunidad, al efecto, con las potestades precisas para actuación del autogobierno.

En el entendido de que la regulación de estos elementos solo integra el autogobierno garantizado en su referencia a aspectos enraizables directamente (expresión por demás indeterminada, que implica una reserva decisional a favor del propio Tribunal Constitucional) en los artículos 137, 140 y 141 CE.

Únicamente la regulación de los referidos aspectos pertenece, así, al contenido mínimo protector de la garantía institucional, integrando consecuentemente el “bloque de la constitucionalidad” que opera como canon de validez constitucional de cualesquiera otras leyes, sean estatales, sean autonómicas.

- B) De otra parte, la autonomía local “legal” (por constitutiva de un concepto jurídico de contenido infraconstitucional susceptible de configuraciones diversas), referida ya a todos los entes locales sin distinción y comprensiva de todos cuantos aspectos desborden el precedente mínimo garantizado constitucionalmente.

Se trata de los aspectos calificados como secundarios o no expresivos del núcleo esencial de garantía institucional, que i) se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18.^a CE (nótese que, para los esenciales, no se alude a incardinación en título constitucional alguno más allá de la garantía institucional); y ii) tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental. Lo que

5. Valga la transcripción de un párrafo ilustrativo de esta posición del Tribunal Constitucional: “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 artículos 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, **el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno**” [la negrita es mía].

significa: la legislación básica de “régimen local” no se integra en el bloque de la constitucionalidad, ni constituye canon de validez de las leyes estatales (aunque sí de las autonómicas por la lógica relacional bases-desarrollo).

La diferencia estriba, pues en que en este ámbito solo juega la referida lógica “bases régimen local-legislación autonómica desarrollo”, mientras que en el que es “manifestación del contenido mínimo garantizado” opera también la vinculación del legislador básico estatal, puesto que destinatarios del artículo 137 CE “son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores”⁶.

Ocurre, sin embargo, que el sentido y alcance de la anterior diferenciación en la doctrina constitucional distan de ser claros. Desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero (no olvidada, en tanto que recogida y reiterada en las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 132/2012, de 19 de junio), el propio Tribunal Constitucional tiene dicho, en efecto, que:

... la garantía institucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario.

Por tanto, el régimen básico local (incluido su contenido nuclear garantizador) no excluye la diversidad del tratamiento de los entes locales. Pero si esto es así:

- El canon de constitucionalidad queda circunscrito, en verdad y último término, exclusivamente al poco preciso orden constitucional mismo (artículos 135, 140 y 141 CE). De lo que se sigue incertidumbre e inseguridad sobre el alcance del modelo a precisar para las entidades consagradas constitucionalmente (objeto de garantía), que debe serlo –además– por relación no solo a la “organización”, sino también a las correspondientes

6. Sea dicho incidentalmente: aquí la doctrina del Tribunal Constitucional deja en el aire una cuestión nada secundaria: ¿la vinculación afecta solo al legislador estatal “local” o también al “sectorial”? La duda surge, porque el legislador ordinario puede operar con el solo límite de la CE, incluso modificando leyes anteriores (la continencia o coherencia del régimen básico –incluso nuclear– es cuestión entregada, pues, al plano de la técnica legislativa), y en el contexto del conflicto en defensa de la autonomía local no es discutible el “carácter básico de una legislación estatal”.

“potestades-competencias”. Siendo así que la precisión legal del modelo debe traducirse en principios o criterios básicos, y es, así, reconducible a “lo básico”, resulta difícil discernir las diferencias sustantivas entre el régimen básico simple y el nuclear o integrante del bloque de la constitucionalidad, más allá de la mera reserva de la decisión última sobre tal extremo al propio Tribunal Constitucional, es decir, sobre lo que es o no es “enraizable directamente” en el orden constitucional (de donde la aludida incertidumbre o inseguridad).

- En todo caso, el aludido modelo es general y de “Estado” (supone un mínimo común; unas condiciones básicas), lo que parece indicar que el “régimen local” es el estatuto subjetivo de los entes integrantes de la Administración local (referido a la organización, la posición y la actuación de dichos entes, sin perjuicio del régimen organizativo-funcional y procedimental del ejercicio de las competencias en los distintos sectores); estatuto solo integrado, así, por: 1) lo básico; 2) todo lo relativo al desarrollo de lo básico (lo que permite su diversidad territorial); y 3) la preservación del ámbito autónomo de la instancia local (lo que actualiza y hace efectiva su diversidad local).

De hecho, y como –apelando a la STC 32/1981, de 28 de julio– dicen las SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 143/2013, de 11 de julio:

- 1.º La competencia *ex* artículo 149.1.18.^a CE comprende la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, (i) por ser el Estado un concepto que comprende todas las organizaciones propias de las nacionalidades y otros entes territoriales autónomos, (ii) por vincular sus principios por igual a todas las organizaciones que forman parte del mismo, y (iii) por ser la garantía constitucional de la autonomía local de carácter general y configuradora de un modelo de Estado.
- 2.º Esto es, la legislación básica comprende los principios o bases relativos a los aspectos institucionales –organizativos y funcionales– y a las competencias locales, pudiendo las comunidades autónomas legislar libremente en el respeto a esas condiciones básicas. Esta es la única interpretación que permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra.
- 3.º Desde la consideración de la autonomía local como una garantía general del modelo territorial del Estado y de la condición de Administración Pública atribuida por la norma fundamental a los entes locales, no resulta constitucionalmente legítimo que el diseño legislativo de la autonomía local quede excluido de las reglas de

distribución competencial que resultan de los artículos 148.1 y 149.1 CE y comprendido en la del artículo 149.3 CE. Consecuencia de ello es que las competencias autonómicas en materia de régimen local tienen que serlo de desarrollo de las bases estatales, que tienen los dos cometidos de: 1) concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución; y 2) concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, que son, en definitiva, Administraciones Públicas.

- 4.º Sin que, por tanto, quepa equiparar “régimen local” o “régimen jurídico de las Administraciones locales” con “autonomía local”, “porque los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del artículo 149.1.18.ª CE, por otro, no son coextensos”, y la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos.

Por tanto, la doctrina del Tribunal Constitucional ha introducido cierta confusión en el terreno analizado; confusión que conviene despejar.

La diferencia que efectúa la doctrina constitucional entre régimen local nuclear y simple incita a considerar que:

- i) Régimen (de la autonomía) local es igual a estatuto institucional de los entes locales necesarios (consagrados constitucionalmente), por reclamarlo así la peculiaridad de la institución garantizada como elemento componente de la organización territorial del Estado. Esta peculiaridad se cifra en expresar un tipo de Administración territorial diferenciado (autoadministración con legitimación democrática propia directa), cuyo entronque con el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos determina la analogía (cercana a la identidad) de sus condiciones básicas con las garantías de la igualdad en el ejercicio de los derechos-deberes constitucionales *ex* artículo 149.1.1.ª CE.

Si: i) no es cierto que –como tiene reconocido el Tribunal Constitucional– el esquema constitucional de asignación de competencias se agote en el concreto sistema de distribución territorial de los artículos 148 y 149 CE, pues varios otros preceptos constitucionales prevén objetos reservados al legislador estatal⁷; y ii) todos estos preceptos se refieren a

7. Así, los artículos 72.1 (reglamentos de las Cámaras de Las Cortes); 98.4 (estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno, solo determinables por ley estatal); 103.2 (reserva de ley –obviamente estatal– para la creación, el regimiento y la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado); 107 (reserva de ley orgánica para la regulación del Consejo de Estado); 117 (reserva de ley –obviamente estatal– para el estatuto de

cuestiones organizativas (siendo expresión de la implícita potestad de organización), la previsión de una legislación (estatal) de régimen local en el artículo 148.1.2.^a CE debe considerarse uno más de ellos, en tanto que no presenta otra diferencia con ellos que su ubicación justamente en el sistema de distribución territorial de competencias.

El punto así alcanzado lleva de la mano a la consideración de la previsión del artículo 148.1.2.^a CE como alusiva al estatuto legal de la Administración local, al igual que en el 147.2 CE se contemplan los estatutos de cada comunidad autónoma como la norma institucional básica de la misma. El soporte competencial del régimen local básico como norma institucional cabalmente básica de la Administración local vendría proporcionado, así y teniendo en cuenta que la garantía constitucional de la autonomía local es una de las piezas del modelo de organización territorial del Estado, por el poder de organización implícitamente reconocido en dicha garantía para su desarrollo y, por tanto, efectividad.

La conclusión anterior permite comprender el régimen (de la autonomía) local en términos del resultado de la organización de la Administración local concretada sucesivamente en ejercicio de las potestades organización general, autoorganización autonómica –interiorización relativa– y, finalmente, autoorganización local.

- ii) A idéntico resultado se llega (lo que supone corroboración de su corrección) incluso sin recurrir al expediente interpretativo precedente.

Siendo claro que –como ya nos consta– el régimen local no es tanto una materia cuanto un objeto específico de la legislación, su singularización respecto del régimen jurídico general de las Administraciones Públicas se explica solo por la peculiaridad de la Administración antes expuesta. Así pues, la Administración local, si como tipo de organización administrativa territorial con identidad propia requiere un tratamiento (estatuto) específico (el régimen local), más allá de lo requerido por este, es decir, en todos los aspectos en que se ofrezca simplemente como una Administración Pública territorial más, forma parte del régimen jurídico del poder público administrativo previsto en el artículo 149.1.18.^a CE.

Desde esta perspectiva adquiere sentido la indicación del Tribunal Constitucional de que la diferencia en el tratamiento no deriva tanto de la reconducción a un título competencial diverso, cuanto del distinto cometido de aquel, con la consecuencia de la diferente textura antes comenta-

jueces y magistrados); 122 (reserva a la ley orgánica de la regulación del Consejo General del Poder judicial); 132 (reserva de ley para la regulación de los bienes de dominio público estatal); y 136.4 (reserva de ley orgánica para la regulación del Tribunal de Cuentas).

da (parece ser que solo a efectos de control de constitucionalidad) de la normativa básica de régimen local.

La cuestión es la de si es cierto que la legislación de régimen local puede tener, en efecto, diverso cometido. La doctrina del Tribunal Constitucional parece reconducir este a la concreción de que sea “directamente enraizable” en el orden constitucional integrado por los artículos 137, 140 y 141 CE (quedando en la penumbra la posición-función a este respecto de la Carta Europea de la Autonomía Local, pues no se invoca en su conjunto, y sí solo unos determinados preceptos). Ocurre que el “directo enraizamiento” es un concepto que no figura en el texto constitucional, carece de significado preciso y parece más bien destinado a acotar el terreno de la interpretación por el legislador ordinario en sede de su función de desarrollo constitucional (gracias a la circunscripción de la inconstitucionalidad solo de lo que vaya contra la “garantía”, por más que la integración del bloque de la constitucionalidad por la Carta Europea obligaría a “interpretar” el texto constitucional en este punto de conformidad con ella). Sea como sea, el resultado es que el canon de referencia es solo el orden constitucional y lo que entienda el Tribunal Constitucional que en el régimen básico local es directa e indispensable concreción del mismo.

El problema (pues el expresado resultado no funge como solución, sino como tal problema) radica en la técnica de la garantía institucional, de la que el Tribunal Constitucional parece predicar que no autoriza para su “desarrollo” sin más (en términos de completo régimen local básico) en sede de la legislación ordinaria sobre la base del correspondiente título competencial. Pero ello contradice el concepto mismo de garantía asumido por el propio Tribunal Constitucional: concepto que expresa en abstracto las características de la institución de la autonomía (el autogobierno) local; características sin las cuales esta quedaría desnaturalizada. Pues si esto es así y se reconoce que el texto constitucional mismo no la concreta, es claro que la garantía demanda y precisa su desarrollo-explicitación legal (siendo susceptible de actualización en tal sede). Justifica desde luego la diferenciación entre características garantizadas y características no garantizadas (contenido legal ordinario), pero en modo alguno la diferenciación de “cometidos” en la función del legislador ordinario, al menos del estatal.

Ha de tenerse en cuenta, a su vez, que paralelamente la doctrina constitucional define lo básico de forma prácticamente idéntica a lo directamente enraizable en la garantía constitucional. En efecto, si lo primero se traduce en principios o bases e, incluso, condiciones básicas, lo segundo

también, solo que a título de contenido mínimo o nuclear. Y en la STC 214/1989, de 21 de diciembre (así como en las SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 143/2013, de 11 de julio), se afirma que las leyes básicas pueden decir qué competencias corresponden a los entes locales en una materia de titularidad compartida con las comunidades autónomas, por ser ello necesario para garantizar a los entes locales su autonomía (artículos 137 y 140 CE), de modo que solo cuando excedan de lo necesario para garantizar la institución local invadirían el espacio decisional autonómico. Y seguidamente señala (apelando a las SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 27/1987, de 27 de febrero; y 214/1989, de 21 de diciembre) la existencia de una conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (artículos 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18.^a 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 artículo 149.1.18.^a CE. Y lo hace de modo que, en aplicación de tal doctrina, puede decirse la restricción de la posibilidad de la afirmación de que la regulación estatal excede del ámbito material de lo básico si “no es necesaria para garantizar la autonomía” de los municipios mancomunados. Concluyendo además lo siguiente:

Como dijimos en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 52/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4, el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. Corresponde al legislador estatal, con carácter general, fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 240/2006, 20 de julio, FJ 8). En consecuencia, el Estado debe regular, en el ámbito del art. 149.1.18.^a CE, los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LBRL.

A la luz de cuanto llevamos dicho parece que puede sostenerse que la doctrina del Tribunal Constitucional adolece en este punto de cierta in-

consistencia, la cual solo cabe despejar resolviendo la cuestión analizada en el seno del alcance de lo básico, pero diferenciando entre:

- i) Lo referido al estatuto subjetivo-institucional de los entes locales necesarios (garantizados constitucionalmente) en los aspectos determinantes de la peculiaridad constitucional de la Administración local, es decir, su organización, funcionamiento y dotación competencial. El locus de este estatuto no es otro que el régimen local como objeto de legislación específica predeterminado constitucionalmente (en cuanto desarrollo de la garantía institucional), por más que residenciable (opción de técnica legislativa) dentro de la referida a la materia “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. La distinción de este régimen estatutario es precisa en todo caso para solventar la asimetría de las relaciones a escala legislativa ordinaria. Y
- ii) Lo referido, en el régimen de los entes locales, a los aspectos en que las características constitucionales de estos no implican tratamiento singular y, por tanto, son regulables en los términos del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (de desarrollo de los artículos 103 a 107 CE) que debe garantizar el tratamiento común de los administrados-ciudadanos ante todas dichas Administraciones (según reza el artículo 149.1.18.^a CE).

El margen de libertad de configuración del legislador, en ambos casos básico, es distinto, por ser diferente el marco constitucional de referencia. Esta solución ahorraría desde luego la confusión derivada de la utilización por el Tribunal Constitucional de diferentes criterios o cánones de medida en función del objeto de los diferentes preceptos legales básicos y el contexto procesal en que deba pronunciarse.

Baste con un ejemplo para ilustrar el beneficio que en tal sentido implicaría la solución propuesta. En la STC 132/2012, de 19 de junio, referida a la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares de las Islas Baleares, se afirma por igual (empleando, según el caso, diferente criterio de medida):

- a) De un lado la pertenencia a lo básico (uniforme) de: i) el estatuto de los funcionarios destinados a ocupar puestos reservados a habilitados de carácter nacional; y ii) la regulación del quórum para la convocatoria de sesión extraordinaria del pleno. El argumento esencial no es otro que el que resulta de su propia doctrina, que se recoge en los términos de la STC 49/1988, de 22 de marzo:

... en determinadas materias, especialmente la organizativa, nuestra doctrina ha establecido que las determinaciones contenidas en la norma básica garantizan un mínimo común normativo a partir del cual cada comunidad autónoma puede introducir las particularidades adicionales

que estime convenientes, dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto, y siempre que no den lugar a una “conformación radicalmente distinta” del modelo organizativo establecido en la legislación estatal básica (la negrita es mía).

- b) Pero, de otro lado y paradójicamente (al tratarse no solo del mismo ámbito organizativo, sino de extremo alusivo a la singularidad de la organización local), la exclusión de lo básico-uniforme y entrega, por tanto, a lo susceptible de soluciones diversas autonómicas de la integración del Gobierno de los consejos, en tanto que instituciones autonómicas, con órganos unipersonales ejecutivos ocupados por no electos. Los razonamientos aducidos son todo menos convincentes:
- La opción del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de configuración de los consejos insulares como “instituciones autonómicas propias” es una “opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado ‘hecho insular’, circunstancia geográfica específica, propia de las comunidades autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución...”.
 - Si bien el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye una exigencia inherente al concepto de autonomía local, esta es compatible con la existencia, en el seno de esos entes locales, de órganos cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, al primar en ellos el perfil ejecutivo. Y aunque no se reserve la condición de miembros del órgano colegiado –consejo ejecutivo–, ni la titularidad de los órganos unipersonales –direcciones insulares y secretarías técnicas–, a los miembros electos del consejo insular, ello “... **ni contradice la legislación básica sobre administración local, ni comporta, por las razones ya apuntadas, una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la entidad local –aquí, la isla– a través de corporaciones de carácter representativo (artículos 137, 140 y 141.4 CE). Pues ninguna de las funciones legamente atribuidas a esos órganos ejecutivos –consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas– les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que ... constituyen el núcleo esencial de la autonomía local**, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el Pleno del

consejo insular, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos” (la negrita es mía).

Como con acierto señala el voto particular formulado por el magistrado L. I. Ortega Álvarez (y, por adhesión, de la magistrada A. Asua Batarrita):

- 1.º La Sentencia se aparta, sin aportar justificación alguna, de los criterios sentados en la STC 31/2010, de 28 de junio, en la que se señala la necesidad de que el legislador estatutario respete la competencia que al Estado corresponde en virtud de la reserva competencial contenida en el artículo 149.1.18.ª CE.

La posibilidad de admitir que no electos ostenten funciones propias del gobierno y administración de la isla implica, además, un manifiesto olvido de la doctrina establecida en la STC 31/2010: en principio ninguna objeción puede formularse a que el estatuto de autonomía de la comunidad autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico del régimen local en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18.ª CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” engloba a las Administraciones locales.

Estas obvias conclusiones son desconocidas o, cuanto menos, orilladas en: i) la invocación de la insularidad como un fundamento de constitucionalidad que permite realizar una regulación estatutaria propia del régimen local desconociendo al legislador básico, salvo en lo relativo al reconocimiento de las islas de su condición de Administración local y a su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla; otorgándose en todo lo demás al legislador estatutario un amplio margen de decisión; y ii) una “modalización” del régimen local básico, en razón de la competencia autonómica sobre “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”.

- 2.º En definitiva, tras la Sentencia, las comunidades autónomas insulares encuentran base constitucional para “interiorizar el régimen local”, con los únicos límites consistentes en la consideración de las islas como entes locales, y la garantía de su autonomía para la gestión de sus intereses propios; lo que, a la vista de la “muy escasa densidad que se reconoce a dicha garantía”, significa la posibilidad de elaborar un “Derecho local insular de nuevo cuño”, al margen de las regulaciones que la Ley reguladora de las bases de régimen local ha establecido para las diputaciones provinciales.

1.3

La incidencia de la ulterior diferenciación, en el seno de la autonomía local, de lo político y lo administrativo

Es importante destacar la introducción por el Tribunal Constitucional, en esta Sentencia y por su solo criterio (sin apoyo alguno en el texto constitucional), de una nueva asimetría en la contemplación de la autonomía local desde la distinción en su seno de lo político y lo administrativo como ámbitos separados (al igual que en las instancias superiores, equiparándola, así y en esta dimensión, a ellas), siendo así que la especificidad constitucional de la Administración local consiste justamente en que lo político está ínsito en lo administrativo (todo lo local es administrativo por moverse íntegramente en el marco de la ley ordinaria) y la garantía constitucional lo es de la administración y el gobierno.

El ejemplo ilustrativo no es completo sin la STC 103/2013, de 25 de abril, referida a Ley 57/2003, de 16 diciembre, para la modernización del gobierno local, la cual, en claro contraste con la anterior:

- a) Reafirma, por de pronto, i) el profundo “enraizamiento” del marco constitucional en el principio democrático plasmado, de forma expresa, en el artículo 140 CE con la elección de concejales y alcalde, y en el artículo 141.2 CE, con la encomienda del gobierno y administración de las provincias a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo; y ii) la condición de fundamento de la autonomía local (de la que son titulares también las islas) del principio representativo, pues aunque el artículo 141.4 CE no se refiera expresamente al mismo, como sí lo hace en el caso de municipios y provincias, “el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local”. Pero inmediatamente se precisa que la afirmación, en la Sentencia de 2012, de la compatibilidad de la representatividad de los órganos de dirección política con órganos no reservados enteramente a electos, se acompañó de la precisión de que “además de que no cabe equiparar automáticamente los consejos insulares a los ayuntamientos, debe señalarse que ... esta regulación de los consejos insulares constituye una singularidad propia de su régimen jurídico que no atenta contra la autonomía local, concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo”.

Sobre esta última precisión pretende salvarse la aplicación al caso de diferente criterio, razonando que, si el principio representativo cons-

tituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, está sin embargo “consagrado para los municipios con una intensidad especial”, mediante una regulación bastante más minuciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo recoge para islas y provincias. De modo que: en primer lugar, la regulación constitucional atribuye al alcalde y concejales tanto el gobierno como la administración municipal, esto es, y sin perjuicio de la dificultad que puede conllevar a menudo la delimitación de ambas funciones, tanto la alta dirección de la política municipal en lo que supone de adopción de decisiones con criterios esencialmente políticos, como también la suprema dirección de la Administración municipal a la que se refiere, junto al resto de Administraciones Públicas, el artículo 103 CE; y, en segundo lugar, no atribuye las funciones de gobierno y administración municipal a una corporación representativa como hace para las provincias, sino a un ayuntamiento compuesto únicamente por alcalde y concejales, exigiendo que concejales y alcaldes sean elegidos democráticamente, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el artículo 23 CE. Lo que significa, en definitiva, que la norma fundamental otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (artículos 97 y 98 CE).

- b) Y sobre tales bases, ciertamente discutibles, alcanza la conclusión, ahora sí, de la inconstitucionalidad de la previsión legal de la facultad del alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales.

2

El alcance de la competencia estatal básica

2.1

En general

Los términos actuales de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de lo básico en el régimen local, no pueden entenderse sino desde el

impacto que, en su evolución, ha supuesto la última reforma de algunos, muy significativos, estatutos de autonomía, en particular los de Cataluña y la Comunidad Valenciana.

De ahí el interés de la STC 103/2013, de 25 de abril, que –asumiendo en lo que interesa la 31/2010, de 28 de junio– sostiene:

- 1.º La asunción de la competencia en la materia como “exclusiva” en los estatutos reformados (en particular el catalán) lo es de manera impropia, por lo que no supone que el título competencial del Estado para la regulación del régimen local se haya visto eliminado o simplemente afectado o comprimido.
- 2.º Siempre, pues, que se salvaguarde el respeto a la legislación básica estatal, no existe razón para objetar en principio la inclusión en los estatutos –en tanto que normas institucionales básicas– de la regulación esencial o las líneas fundamentales del régimen local que deban vincular al legislador (autonómico) ordinario.

Salvo la anterior precisión sobre el contenido posible del elemento estatutario del bloque de la constitucionalidad, no hay, pues, alteración alguna en los términos en los que el Tribunal Constitucional dibuja el juego competencial sobre la dialéctica bases-desarrollo. El alcance actual de lo básico en el régimen local sigue siendo, por tanto, el establecido por doctrina bien asentada (SSTC 49/1988, de 22 de marzo; 223/2000, de 21 de septiembre; 14/2004, de 12 de febrero; 31/2010, de 28 de junio; 132/2012, de 19 de junio; y 103/2013, de 25 de abril), conforme a la cual comprende:

- a) Los elementos o características fundamentales de la instancia local en el modelo territorial del Estado precisos, en punto a organización y dotación con potestades y competencias, para la efectividad de la garantía institucional de aquella instancia, es decir, prácticamente los mismos aspectos que la norma constitucional defiere a los estatutos de las comunidades autónomas.
- b) La concreción legal, en términos de mínimo común denominador, del autogobierno local, lo que quiere decir: de los aspectos ciertamente esenciales, pero no así diferenciales del mismo (o lo que es igual: aspectos comunes con las demás piezas del poder público administrativo). Traducido a marco normativo: el unitario en cuanto a organización (comprehensiva del funcionamiento) y competencias que, siendo indispensable (por responder a una demanda legítima de regulación uniforme), no impida la adecuada diversidad (la cual comprende, en positivo, particularidades “adicionales”, y excluye, en negativo, toda “conformación radicalmente distinta” del modelo organizativo básico).

Es claro que el alcance así dado a las bases plantea de suyo una cuestión de técnica legislativa que hasta ahora no ha sido frontal y adecuadamente planteada, y que aquí solo puede enunciarse, sin perjuicio de dejar advertido que la pertenencia a la competencia estatal de la fijación de “condiciones básicas” en esta materia da lugar (por su misma transversalidad –la garantía institucional forma parte del modelo de organización territorial del Estado como un todo–) al despliegue de normas estatales vinculantes para el legislador autonómico con independencia de las previsiones de los estatutos de autonomía, por lo mismo que –a la inversa– las condiciones básicas garantizan de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales no impiden la incorporación a los referidos estatutos de determinaciones de reconocimiento de derechos estatutarios.

La opción legislativa que abre el expresado alcance de las bases es la de elección entre la ordenación de la Administración local:

- a) En dos normas separadas: de un lado, el régimen local en sentido estricto, circunscrito a la concreción del orden constitucional del autogobierno local; y, de otro lado, el régimen jurídico común del conjunto de Administraciones Públicas.
- b) En una sola norma, como en la actualidad, pero diferenciando lo básico que concreta la garantía de lo simplemente básico.

Si bien ambas alternativas permiten superar (aunque la primera más clara y efectivamente que la segunda, si bien –quizás– con el inconveniente de una cierta congelación del régimen de garantía) la actual incertidumbre sobre el régimen local estatal integrante del bloque de la constitucionalidad (a los efectos del enjuiciamiento de las leyes), es clara la preferencia de la primera para restaurar la actualmente deteriorada función constitucional de lo puramente básico.

2.2

Dimensiones institucionales

2.2.1

Articulación de las fuentes del régimen local; en particular en el ámbito organizativo y de funcionamiento

Las claves a este respecto son, según los últimos pronunciamientos relevantes del Tribunal Constitucional (SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 143/2013, de 11 de julio), las siguientes:

- 1.º La Constitución contempla, en materia organizativa local, tres ámbitos normativos: el estatal, el autonómico y el local.
- 2.º La regulación estatal no puede agotar la regulación de la materia, pues debe dejar expedito el espacio que deba considerarse en la disposición autonómica, quedando la determinación del espacio de autonormación local a expensas del grado de ocupación de la materia que resulte de la acción concurrente (y, en el plano lógico, secuencial) de los legisladores estatal y autonómico.

El flanco susceptible de crítica de este planteamiento es la exclusividad desde su perspectiva “desde arriba”, conducente al desarrollo en cascada y por gravedad de los escalones de integración del régimen organizativo y de funcionamiento en el radio de juego de la autoorganización, que aun perteneciendo al núcleo del autogobierno local, depende enteramente de decisiones heterónomas. Aun renunciando al argumento mayor de que, precisamente por la pertenencia de la autoorganización al núcleo del autogobierno y, por tanto, al modelo de organización territorial constitucionalmente diseñado, la delimitación básica de su espacio siquiera sea, a su vez, esencial, debe considerarse legítima, pues el esquema de integración de las fuentes en cascada no tiene que ser uniforme en todas las dimensiones de la vida local, cabe el reproche de la falta en todo caso del contrapeso de una visión “desde abajo” que salvaguarde el reducto último de autoorganización indisponible para los legisladores estatal y autonómico.

Algo parecido a una solución en tal sentido asoma tímidamente en la apreciación de la constitucionalidad de la imposición, por el legislador básico, de la reglamentación orgánica municipal de órganos y procedimientos de participación; sin erigir tal base en límite único a la potestad normativa municipal, hace sin embargo posible su ejercicio “... en el marco de la legislación aplicable (estatal o autonómica)”.

No puede dejar de observarse que, paralelamente, el propio Tribunal Constitucional no tiene problema alguno en adoptar la visión municipal cuando se trata de entidades asociativas (mancomunidades) no necesarias (ni, por tanto, garantizadas constitucionalmente), afirmando:

- a) El juego del derecho de asociación (en línea con el artículo 19 de la Carta Europea de la Autonomía Local) en las mancomunidades (pues no son entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las comunidades autónomas) determina la necesaria participación de los municipios constituyentes en la aprobación de los estatutos, y la coincidencia de los intereses de estos y los de titularidad de las correspondientes mancomunidades (por lo que estas participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman).

- b) Es lícitamente básica, así, toda regulación que sea necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados, y como tal se considera la que entrega al proceso constitutivo de la mancomunidad la determinación de las potestades de esta.

2.2.2

Planta de la instancia local

2.2.2.1

Instancia municipal

En la STC 103/2013, de 25 de abril, se realizan precisiones relevantes en esta difícil cuestión. Concretamente las siguientes:

- a) Sin perjuicio de la competencia exclusiva autonómica *ex* artículo 148.1.2.^a CE para la alteración de los términos municipales, está fuera de duda la competencia estatal para la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común.
- b) Corresponde, así, al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal (a modo ilustrativo: desde el que califica de minifundista hasta el exigente de mayores requerimientos de población y territorio, pasando por cuantos combinen los anteriores).

Para el Tribunal Constitucional, por tanto, i) no hay duda –y esto es muy importante– de que el Estado algo –y algo en modo alguno secundario– tiene que decir en punto a la planta municipal; y ii) a la hora de la decisión sobre ese algo el Estado en sentido estricto goza (más allá del dato de la preceptiva construcción de la local como instancia territorial) de un muy amplio margen de discrecionalidad, en general y en punto a la diversificación interna –en función de “realidad existente”– del modelo adoptado. Pero de ello no se sigue que sea el Estado el que pueda llevar a cabo, es decir, ultimar –a partir del modelo básico que fije– cualquier reforma de la planta de la instancia local. Conforme al propio Tribunal Constitucional, en efecto:

- Las bases operan aquí como un mínimo, tanto por lo que se refiere a municipios de nueva creación como por lo que respecta a la alteración o supresión de los ya existentes, de modo que es al legislador autonómico al que pertenece la decisión de establecer y definir –o no– mayores exigencias de territorio y población para los supuestos de creación, y

concretar la procedencia (con mayor libertad de configuración aún, aunque siempre con respeto de lo básico-mínimo) de cualquier alteración o supresión.

- Tal entendimiento de lo básico no impide una acción estatal de fomento en este campo, toda vez que i) tal acción no queda circunscrita siempre y necesariamente al plano ejecutivo; ii) la política legislativa de fomento es legítima justamente en las materias en las que, como en esta, está habilitado para la fijación de los criterios básicos a los que las comunidades autónomas deben sujetar el ejercicio de sus competencias propias; y iii) esa política no limita, por tanto, la competencia autonómica en materia de alteración de términos municipales, siempre que esté dirigida no solo a los municipios, sino también a las comunidades autónomas titulares de dicha competencia.

Esquema competencial este que es trasladable, con mayor razón aún, a la pieza supramunicipal de la Administración local.

2.2.2.2

La Administración local como un complejo de doble instancia interior

La STC despeja con toda claridad la cuestión de si las operaciones de recomposición de competencias en el interior de la Administración local y, en concreto, por elevación de algunas al escalón supramunicipal provincial, afectan a la autonomía local, concretamente del escalón basal, es decir, el municipal.

Desde la idea de que el reforzamiento del papel de la instancia supramunicipal (provincial) mediante la atribución a esta de nuevas competencias constituye un objetivo lícito constitucionalmente y, en tal caso, necesario para la definición del modelo de autonomía provincial –modelo no limitado al desarrollo del contenido esencial de la garantía institucional, identificable con la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales o el apoyo a los municipios, sino que se extiende a cuanto resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial–, la STC: i) advierte que tal ampliación es una operación que inevitablemente incide o afecta al ámbito de autonomía tanto de los municipios como de las provincias (y las restantes organizaciones que puedan existir en cada caso, por comprender la Administración local varias entidades superpuestas sobre una misma base territorial); y ii) señala que la aludida operación no tiene, desde el punto de vista constitucional, otras limitaciones que las derivables del respeto al contenido esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada a cada una de las entidades afectadas.

2.2.3 Potestades y competencias

Sobre la base de la diferenciación entre entes consagrados y no consagrados constitucionalmente, la más reciente doctrina (SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 161/2013, de 26 de septiembre; aunque operando con fundamento en la ya establecida en la STC 214/1989, de 21 de diciembre) sienta, para los primeros (los consagrados constitucionalmente), los siguientes criterios de lo básico:

- La necesaria dotación con las potestades sin las cuales no es posible una actuación autónoma (dotación calificada, así, de elemento esencial del contenido de la garantía institucional).
- El establecimiento de los principios básicos sobre la atribución de competencias a los entes locales por el legislador (sea estatal o autonómico) pertinente en las diferentes materias, fijando al respecto las directrices necesarias de la operación de atribución desde la perspectiva de la garantía del derecho de los referidos entes a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses (aunque sin que quede claro aquí si tales principios-directrices forman parte igualmente de la garantía institucional o son parte solo del régimen básico común). Más aún: la determinación de las competencias locales en materias de competencia compartida por los legisladores estatal y autonómico es cuestión, por ser básica, del primero.
- Por lo que se refiere concretamente a las provincias, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de la planificación en el territorio provincial forma parte del diseño básico y común de la autonomía.

Aunque no pertenezcan a los entes constitucionalmente consagrados, los asociativos (mancomunidades) pertenecen igualmente a lo básico para la determinación de las potestades mínimas precisas para la prestación de los servicios y la ejecución de las obras que los municipios asociados les asignen, toda vez que derivan del ejercicio por estos de su derecho a asociarse (inherente a su autonomía propia) y son, por ello, instrumento necesario para el cumplimiento indirecto por los municipios de sus fines.

2.3 Organización de los entes locales

De estarse a la STC 103/2013, de 25 de abril, ninguna variación significativa reciente es registrable en la doctrina constitucional. Pues remite, en efecto, a

la definición establecida de las bases (en el ámbito de la legislación compartida), precisando que i) si, en general, debe entenderse que excede de estas toda ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deje espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, el margen del legislador estatal –en las cuestiones referentes a la organización y el funcionamiento internos de los órganos locales– resulta menor que en las que inciden en la actividad externa; ii) de forma que lo básico o común organizativo es un mínimo a partir del cual las comunidades autónomas pueden adicionar, en el marco estatutario correspondiente, siempre que estas no den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo organizativo.

Se trata de una doctrina que –desde la STC 214/1989, de 21 de diciembre, y tal como se avanzó al analizar el sistema de fuentes– sigue manteniendo la simetría en la articulación y el desarrollo de dicho sistema, no habiendo vuelto el Tribunal Constitucional a reflexionar sobre este extremo, ni siquiera a propósito de asunto tan provocador al respecto como este de la organización interna de los entes locales. Está aún pendiente, pues, una respuesta clara, desde la (incluso en el planteamiento del propio Tribunal, como nos consta) emergente visión del problema “desde abajo”, es decir, desde los requerimientos propios de la autonomía local, a la cuestión de si puede haber y hay extremos, aspectos o zonas en los que, por confluencia de la garantía institucional y la potestad nuclear de autoorganización local, el espacio propio de la legislación autonómica puede ser más reducido (hasta incluso llegar a desaparecer) en beneficio de la disposición normativa de la colectividad local sobre sí misma. Debe tenerse en cuenta que, en cualquier caso, la estructura del sistema de fuentes no es ya homogénea en todos los aspectos (por variabilidad de los espacios decisionales de las distintas instancias territoriales).

Sin perjuicio de lo anterior, toda la doctrina constitucional sobre la organización local aparece atravesada por la neta diferenciación de las organizaciones consagradas constitucionalmente y las que no lo están, introduciendo la STC 132/2012, de 19 de junio, la novedad de la precisión rotunda del carácter de organización constitucionalmente consagrada de la isla (según el artículo 141 CE es similar la caracterización –agrupación de municipios– de la provincia y las organizaciones supramunicipales equivalentes, aunque confirmando a estas últimas solo la “administración propia”, que es justamente la que se atribuye a las islas). Y sin embargo, y a despecho de tal caracterización de la isla, admite la “combinación” en esta organización local –indisponible para el legislador estatutario– de tal condición y la de “institución autonómica”, siempre que se cumpla una condición de más que difícil control: la de que no suponga detrimento de su naturaleza de Administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión

de los intereses propios de la isla. Del artículo 141.4 CE pretende inferirse el reconocimiento al legislador estatutario de un amplio margen de decisión (solo limitado, en realidad, por la expresada condición) para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como Administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica. Pero resulta que la verdadera razón de tal reconocimiento no es otra que la tan simple como insuficiente de la singularidad del fenómeno insular. Se admite aquí, en definitiva, un fenómeno equivalente al de la “confusión institucional” de las provincias (con integración de las competencias correspondientes) y las comunidades autónomas uniprovinciales. Es cuestión esta que en modo alguno puede darse por definitivamente establecida y sobre la que hay que reflexionar, porque afecta a la definición del modelo de organización territorial del Estado e implica, desde luego en el caso de los consejos insulares, la práctica “desnaturalización” como ente local y la “interiorización” de su organización y funcionamiento en la correspondiente comunidad autónoma.

2.4

Organización interna de los entes locales

El punto de partida en este terreno de la doctrina constitucional es el de inherencia a los entes locales de la potestad de autoorganización, por su comprensión en la garantía institucional de la autonomía local, pero con la inmediata obvia precisión de que dicha potestad no es ilimitada. La compatibilidad de tal afirmación y su consecuencia lógica (la autoorganización local debe tener un espacio decisonal propio) con la doble competencia legislativa para determinar el marco de la referida autonomía constituye el desencadenante capaz de legitimar plenamente, por fin, la perspectiva de “abajo hacia arriba” y, con ella, la cuestión de dicho espacio decisonal local como límite de la doble competencia legislativa para la definición del marco de la autoorganización. La respuesta del Tribunal Constitucional es desilusionante, pues se limita a trasladar a este último escalón de la integración en cascada del régimen local la dada a la cuestión del deslinde respectivo de los espacios básico y de desarrollo: la acción conjunta de estos debe dejar a los municipios el suficiente margen de desarrollo para que, a la vista de sus necesidades concretas, puedan realizar el diseño definitivo de su organización; afirmación que significa a la postre la exclusión de que los legisladores ordinarios puedan ignorar la potestad de autoorganización local.

El límite de la autoorganización es, sin embargo, compatible con la imposición a la misma de deberes finalistas desde luego de carácter organizati-

vo, pero también funcional, como el básico de establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, por un lado, así como de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos. Pues semejante modo de proceder solo podría calificarse de inconstitucional de comprender la garantía institucional de la autonomía local (cosa que no sucede) la libertad de los entes locales para no establecer procedimientos y órganos específicos de participación, o quedar libres de la utilización de las tecnologías de la información a los efectos de facilitar la participación y la comunicación con los vecinos.

Y sobre ello (como señalan las SSTC 103 y 143/2013, de 25 de abril y 11 de julio, respectivamente, aunque ya lo había apuntado la STC 33/1993, de 1 de febrero) no se impide desde luego que el marco básico en el que en todo caso se deba jugar regule (con el solo límite de no impedir el ejercicio de la competencia autonómica también en este terreno):

- a) Los órganos de gobierno municipal, incluyendo: i) la distribución entre ellos de las atribuciones municipales (por constituir este último extremo un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal y, por tanto, del modelo de autonomía municipal común); ii) la reserva al reglamento orgánico de la determinación de la estructura interna y, por tanto, de los niveles de la organización local, con simultánea exigencia de quórum especial para su aprobación (por no eliminar la reserva la competencia legislativa autonómica y afectar la exigencia de quórum al proceso de formación de la voluntad del Pleno local); y iii) la atribución al pleno de la competencia de aprobación de los reglamentos orgánicos (pues la potestad de autoorganización no incluye la facultad de diseñar, sin límite alguno, el modelo de distribución de los órganos de gobierno).
- b) Pero también órganos complementarios en cuanto a su composición, estructura y competencias, pues son estos extremos propios del régimen jurídico del conjunto de las Administraciones Públicas. De ahí que, en cuanto a los municipios de gran población, se sostenga la posibilidad de:
 - La regulación básica intensa tanto de la Comisión especial de sugerencias y reclamaciones (por tratarse de un órgano cuya función principal consiste en la protección de los derechos de terceros, atención a sus reclamaciones y formulación de las correspondientes sugerencias a la Administración municipal para garantizar un tratamiento común de los administrados) como del Consejo social de la ciudad (por responder al objetivo prioritario de reforzamiento

de la participación de los ciudadanos en el gobierno y administración municipal, que, si bien se extiende a todos los municipios, adquiere una mayor intensidad en los de gran población, y para cuya realización resulta preciso definir este elemento común, determinando su forma y alcance, esto es, la composición mínima del órgano y sus funciones); regulación esta que sirve a la finalidad de garantizar un nivel común de participación de la sociedad en las grandes decisiones de la política urbana, no existiendo una pormenorización que excluya, *a priori*, la posibilidad de desarrollo por parte del legislador autonómico.

- La previsión de las divisiones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada o distritos en los municipios de elevada población o especial complejidad, pues las requiere la participación de los vecinos en la gestión municipal, en tanto que están orientadas no solo a garantizar una gestión adecuada y eficaz de los intereses municipales, sino, sobre todo, a intensificar la participación ciudadana, estableciendo un nivel mínimo común para todos ellos.
- E, incluso (un tanto forzadamente), la contemplación del órgano de asistencia jurídica a alcalde, junta de gobierno y órganos directivos, pues la junta de gobierno ha asumido la mayoría de las competencias de ejecución que antes correspondían al pleno, lo que, agravado por la complejidad de la gestión administrativa en los municipios de gran población, justifica tanto la existencia preceptiva de este órgano como la atribución del nombramiento a la junta de gobierno de la que depende y ante la que debe responder, sirviendo la asesoría jurídica "... para perfilar ese modelo común organizativo que se considera imprescindible para garantizar una gestión adecuada de los intereses locales en los municipios de especial complejidad".
- Pero también de los órganos directivos, si bien con matices, pues aun sirviendo su regulación común a objetivos de interés general, su enumeración cerrada eliminaría, sin justificación, la competencia autonómica de desarrollo legislativo.

2.5

Funcionamiento de la organización propia local

Confirmando la apreciable penetración de lo básico en este ámbito, en la Sentencia 161/2013, de 26 de septiembre, destaca, aunque no pueda decirse que

sea de ahora (por provenir, al menos en parte, de la STC 214/1989, de 21 de diciembre), la afirmación del carácter básico de:

- a) La forma de las deliberaciones de un órgano de gobierno local, la cual se considera que constituye un aspecto esencial de su funcionamiento, porque determina el modo en que debe ejercitar las correspondientes atribuciones. Su regulación puede justificarse, así, en la garantía de un modelo común basado en el favorecimiento de la eficacia del órgano local (ejecutivo), y con especial incidencia en los administrados (desde el punto de vista de su conocimiento de la actuación del órgano).
- b) Y, más concretamente, el funcionamiento sin publicidad de la junta de gobierno local. La afirmación de la posibilidad de esta determinación básica se modula, no obstante, con la prohibición del aprovechamiento de tal tipo de funcionamiento para la habilitación de la delegación en la referida junta de atribución del pleno, toda vez que tal delegación imposibilitaría el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia (de ahí su atribución, en principio, al pleno), están legalmente sometidas al régimen de publicidad, produciendo así un menoscabo del principio democrático (artículo 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo (con cita, como apoyo suplementario, del artículo 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local).

2.6

Formas de gestión de los servicios locales

La STC 103/2013, de 25 de abril, tampoco ve problema en la determinación de las formas de gestión de los servicios, por clara referencia a la que, para los servicios de la Administración General del Estado, hace la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de aquella, y, por tanto, con el mismo grado de densidad normativa. Los razonamientos que se aducen para negar la concurrencia por este motivo de vulneración de la garantía de la autonomía local son dos:

- No se restringe la potestad de elección entre las formas de gestión reguladas. Lo que significa: la determinación de las formas mismas de gestión forma parte integrante del modelo común de Administración local.
- Tal determinación entra, en efecto, en la competencia estatal para regular incluso la organización de las entidades instrumentales locales, *ex*

artículo 149.1.18.^a CE, en los aspectos necesarios para el modelo común que, en todo caso, garantice un tratamiento asimismo común a los administrados.