
Crónica de jurisprudencia (de 1 de mayo a 30 de septiembre de 2012)

Antonio Descalzo González

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2012, de 19 de junio de 2012. Garantía constitucional del autogobierno local de las Islas Baleares. Voto particular del magistrado don Luis Ortega sobre la construcción doctrinal relativa a la relación entre el legislador básico de régimen local y los estatutos de autonomía

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente a distintos artículos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, por posible vulneración del artículo 23 CE y la normativa básica sobre régimen local dictada por el Estado al amparo de los artículos 81.1, 23 y 149.1.18 CE.

Ponente: Don Manuel Aragón Reyes.

Extracto de doctrina

"(...)

"3. Acotado en estos términos el canon al que habremos de atenernos en nuestro enjuiciamiento, hemos de recordar seguidamente que la Constitución incluye una mención expresa a las islas en el precepto específicamente dedicado a los entes locales supramunicipales, el art. 141 CE, cuyo apartado cuarto dispone que 'en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos'. Consecuentemente, la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario, lo que se corresponde con la caracterización de las mismas como entidades locales territoriales que figura en el art. 3.1 c) LRBRL.

"En su calidad de entidades locales territoriales, las islas del archipiélago balear son titulares de la autonomía local reconocida por los arts. 137 y 140 CE que,

según reiterada doctrina de este Tribunal, se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que todos los legisladores deben respetar y que se concreta básicamente, en lo que ahora estrictamente interesa, en el 'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias' (SSTC 32/1981, de 28 de julio, F. 4; 40/1998, de 19 de febrero, F. 39, y 252/2005, de 11 de octubre, F. 4). En esta misma línea hemos señalado que 'la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno' (SSTC 159/2001, de 5 de julio, F. 4; 51/2004, de 13 de abril, F. 9; la ya citada 252/2005, F. 4, y 240/2006, de 20 de julio, F. 8).

"Por otro lado, la proyección que esta garantía constitucional del autogobierno local tiene en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas fue objeto de uno de los primeros pronunciamientos de este Tribunal. Así, en la antes mencionada STC 5/1981 indicamos que aquella garantía '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' (F. 5; en relación con la organización local, STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 6).

"Además, la regulación de esas condiciones básicas tampoco exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales, como acontece precisamente con el mandato de atención en particular 'a las circunstancias del hecho insular' contenido en el art. 138.1 CE, dentro del capítulo de principios generales de la organización territorial del Estado, que no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa, y que ha de ponerse a su vez en relación con lo dispuesto en los arts. 141.4 y 143.1 CE, por lo que se refiere a la administración local propia de las islas.

"La singularidad del hecho o fenómeno insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios de los archipiélagos canario y balear (art. 143.1 CE), constituidos en comunidades autónomas. Al propio tiempo interesa advertir que, de igual modo que la isla no sustituye a la provincia en dichos archipiélagos, tampoco las instituciones a las que corresponde la administración de las islas –los consejos insulares en el caso balear– pueden ser caracterizadas como trasunto de las diputaciones provinciales, sino como entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente plasmada en el art. 141.4 CE. Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, 'norma institucional básica' de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares 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. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario 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, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular.

"Esta es, por otro lado, la concepción que de las islas y de sus instancias de gobierno se recoge en la normativa básica de régimen local. Concretamente, el art. 41.3 LRBRL dispone que 'los consejos insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares'. El distinto tratamiento que este precepto legal básico dispensa a los aspectos organizativos y competenciales de los consejos insulares responde al hecho de que, al momento de promulgarse esta norma se hallaba vigente el Estatuto de Autonomía originario de las Illes Balears, aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, que, como ya hemos reseñado en el fundamento jurídico anterior, no incluía ninguna previsión relativa a la organización y funcionamiento de los consejos insulares. La situación ha cambiado notablemente tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que menciona a los consejos insulares entre los órganos que integran el 'sistema institucional autonómico' (art. 39) y les atribuye expresamente la condición de 'instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears' (art. 61.3). En coherencia con esa caracterización y al amparo de lo dispuesto en el art. 147.2 c) CE, el Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears contiene la regulación esencial de la organización de dichos consejos insulares, sin merma de su condición de administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1).

"En definitiva, resulta incuestionable que el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, al configurar el régimen esencial de la organización de los consejos insulares, ha atendido al mandato constitucional conforme al cual 'en los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de cabildos o consejos' (art. 141.1 CE), al tiempo que, en el ejercicio de la potestad de organización de las comunidades autónomas, ha configurado dichos consejos insulares como 'instituciones autonómicas propias' [art. 147.2 c) CE], '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 singula-

ridad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4)', como hemos tenido ocasión de recordar en relación con la regulación de los sistemas electorales insulares (STC 225/1998, de 25 de noviembre, F. 7, sobre el régimen electoral canario, que cita a su vez la STC 45/1992, de 2 de abril, F. 5, sobre el régimen electoral balear).

"Sentadas las precisiones que anteceden, debemos seguidamente entrar a examinar las objeciones de inconstitucionalidad que se dirigen en el presente recurso contra los preceptos impugnados de la Ley balear de consejos insulares, a la que remiten expresamente los arts. 62, 63.1, 67.4 y 68 del vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

"4. El primer bloque de preceptos de la Ley de consejos insulares controvertidos en el presente recurso de inconstitucionalidad está integrado por los arts. 7 1, 3 y 5; 8.1 h) y v); 9.2 u) y 3; 12; 13; 14; 15.1 a); 16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3. De acuerdo con lo expuesto por el abogado del Estado en el escrito rector de este proceso, estos preceptos legales se impugnan esencialmente porque atribuyen funciones propias del gobierno y administración de los consejos insulares a unos órganos –los consejos ejecutivos, la direcciones insulares y las secretarías técnicas– cuyos miembros o titulares no es preciso que tengan la condición de electos, lo que, en su opinión, contravendría el bloque de constitucionalidad en la materia, integrado por las disposiciones constitucionales relativas a la Administración local, en relación con el art. 23 CE, y los artículos del Estatuto de Autonomía concretamente dedicados a los consejos insulares.

"A fin de dar adecuada respuesta al problema suscitado en este proceso constitucional debemos reiterar que, como hemos recordado en el fundamento jurídico anterior, la proclamación constitucional de la autonomía sirve, principalmente, al propósito de garantizar el autogobierno de la comunidad local en los asuntos que le afecten. Es por ello que puede hablarse –como ya hiciéramos en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, F. 5; y 240/2006, de 20 de julio, F. 4– de la similitud de la noción de autonomía local elaborada por este Tribunal desde la temprana STC 32/1981, de 28 de julio, con la acogida en la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, cuyo apartado primero define aquella como 'el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar

una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes'.

"El carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye una exigencia inherente a este concepto de autonomía local. Una exigencia que, en el plano normativo, se traduce en la atribución constitucional del gobierno y administración municipal a alcaldes y concejales electos (art. 140 CE) y del gobierno de las provincias a corporaciones 'de carácter representativo' (art. 141.2 CE). Por otro lado, esta misma exigencia 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. En el bien entendido que estos deberán responder de su acción ante aquellos, que, precisamente por reunir la condición de órganos representativos, son los únicos facultados para dirigir la acción de las Administraciones locales en ejercicio de ese núcleo de la autonomía local que, según dijimos en la STC 193/1987, de 9 de diciembre, F. 4, 'consiste, fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (STC 4/1981, fundamento jurídico 3)'. Esta compatibilidad figura, igualmente, en la propia Carta Europea de la Autonomía Local anteriormente mencionada, en cuyo art. 3.2 se señala que el derecho al autogobierno local 'se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos'.

"La preponderancia de ese perfil ejecutivo está claramente presente –y en consonancia con su propia denominación– en el consejo ejecutivo, órgano colegiado al que la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, en su art. 12, y el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, en su art. 67.3, atribuyen 'el ejercicio de la función ejecutiva en relación con las competencias del Consejo Insular'. Otro tanto sucede con las direcciones insulares, definidas por la Ley autonómica como 'los órganos directivos para la gestión, bajo la autoridad del consejero respectivo, de áreas funcionalmente homogéneas' y las secretarías técnicas, 'órganos directivos para la gestión, bajo la autoridad del consejero respectivo, de los servicios comunes del departamento de que se trate' (art. 13.3).

“Cierto es que la Ley controvertida en este proceso constitucional no reserva 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 [art. 15.1 a)]. Pero esta particularidad del régimen de los consejos insulares 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 (arts. 137, 140 y 141.4 CE).

“En efecto, conviene ante todo advertir que la opción legislativa que resulta de diversos preceptos de la Ley 8/2000, según la cual no es preciso que los miembros o titulares de esos órganos ejecutivos de los consejos insulares a los que se refiere el abogado del Estado –consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas– tengan la condición de electos, no contraviene la legislación básica en materia de régimen local. De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia ‘en forma de cabildos o consejos’ (art. 141.4 CE), el art. 41.3 LRBRL determina expresamente que los consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el art. 41.1 LRBRL respecto de los cabildos insulares canarios) ‘a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares’. Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LRBRL para la regulación de los consejos insulares solo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como ‘instituciones autonómicas propias’ [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular, de la misma manera que hemos reconocido que la finalidad de ‘atender a la singularidad del sistema institucional’ establecido por determinadas comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía hay que vincularla a la ‘peculiaridad’

de esas comunidades (STC 31/2010, de 28 de junio, F. 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, F. 7). En coherencia con ello, el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de ‘organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias’ (art. 30.1) y de ‘procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia’ (art. 30.36), así como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de ‘régimen local’ (art. 31.13), contiene la regulación esencial de la organización y competencias de los consejos insulares, configurados como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 61.3) sin detrimento de su condición de Administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1), remitiendo a la Ley de consejos insulares el desarrollo de la organización y funcionamiento de los mismos (arts. 62, 63.1, 67.4 y 68).

“Además, de la indicada particularidad del régimen jurídico de los consejos insulares no se sigue una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo, puesto que el Pleno del consejo insular, que conserva todas las potestades decisorias y el control político del ente, solo está integrado por miembros electos.

“En efecto, 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, como ya hemos apuntado con anterioridad, 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 (arts. 67.2 del Estatuto de Autonomía reformado, en relación con el consejo ejecutivo, y 13.3 de la Ley 8/2000, por lo que respecta a las direcciones insulares y las secretarías técnicas). A este respecto, interesa destacar que la potestad más expresiva de la autonomía reconocida a los consejos insulares, la normativa, se halla exclusivamente reservada al Pleno de la corporación por el art. 67.1 del nuevo Estatuto de Autonomía [en idéntico sentido, art. 8.1 i) de la Ley de consejos insulares]. Por otro lado, la mayor complejidad organizativa que presentan los consejos insulares

cuando se contrastan, como se hace en el escrito rector de este proceso constitucional, con las diputaciones provinciales, se corresponde con la mayor extensión de las competencias que el propio Estatuto de Autonomía reserva a aquellos. Conviene recordar, en este sentido, que el citado art. 41.3 LBRL determina que ‘los consejos insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares’.

“A lo anterior se añade que todos estos órganos ejecutivos responden de su gestión ante los órganos de carácter representativo. El art. 65.1 del Estatuto de Autonomía establece que, entre otras funciones, el Pleno del consejo insular ‘controla la acción de gobierno del Consejo Ejecutivo, elige y cesa al presidente’, reiterándose en el art. 65.5 del Estatuto de Autonomía que ‘el Pleno ejercerá el control y la fiscalización de la acción del presidente y del Consejo Ejecutivo, mediante la moción de censura al presidente, la votación sobre la cuestión de confianza que este plantee y los debates, las preguntas, las interpe-laciones y las mociones sobre su actuación y otras que se establezcan’; y, en términos similares, el art. 8.1 b) de la Ley 8/2000 le encomienda al Pleno la función de ‘ejercer el control y la fiscalización de los órganos de gobierno, a través de debates, preguntas y mociones sobre su actuación y otros que se establezcan’.

“Se trata de mecanismos con los cuales se pretende asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad corresponda al órgano representativo por excelencia, que no es otro que el Pleno del consejo insular correspondiente. Queda con ello salvaguardado el ‘núcleo inherente a la función representativa’ que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local –aquí insular–, integrado por las facultades de participación en la actividad de control del gobierno local, de intervención en las deliberaciones del Pleno de la corporación y de votación en los asuntos sometidos a ese mismo órgano, así como por el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores (SSTC 169/2009, de 9 de julio, F. 3; 9/2012, de 18 de enero, F. 4; y 30/2012, de 1 de marzo, F. 4).

“(…)

“7. El último de los bloques de preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, controvertidos en este

proceso constitucional es el integrado por los arts. 8.2, 15.2, 16.3 y 17.2.

“a) El art. 8.2 permite que el Pleno del consejo insular delegue en el presidente y en la comisión de gobierno el ejercicio de algunas de las competencias que le atribuye el art. 8.1. El abogado del Estado entiende que el precepto legal autonómico vulnera la normativa básica en materia de régimen local en cuanto que hace posible la delegación de las atribuciones consistentes en ‘aprobar el ejercicio de la iniciativa económica, la insularización de actividades en régimen de monopolio y la forma de gestión del servicio correspondiente, así como la creación de entes públicos de carácter institucional y de sociedades mercantiles’ [art. 8.1 k)], ‘aprobar la transferencia de competencias, servicios y actividades a organizaciones en las que participe el Consejo Insular, así como la delegación de competencias o la encomienda de gestión de actividades materiales, técnicas y de servicios a otras Administraciones Públicas’ [art. 8.1 o)] y ‘alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público. Adquirir bienes o derechos, o realizar su alienación, en los mismos supuestos del artículo 33.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local’ [art. 8.1 q)]. A juicio del abogado del Estado, estas previsiones serían contrarias a lo establecido en los apartados 3 ñ) y 4 del art. 33 LBRL, que excluyen la posibilidad de delegar ‘aquellas atribuciones que correspondan al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial’, como sucede con la ‘municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente’ [art. 47.2 k) LBRL], la ‘transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por Ley se impongan obligatoriamente’ [art. 47.2 h) LBRL] y la ‘alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales’ [art. 47.2 n) LBRL].

“Como hemos recordado en el fundamento jurídico 3 de esta misma resolución, la garantía constitucional de la autonomía local tiene alcance general y configura nuestro modelo de Estado, lo que necesariamente lleva a concluir que corresponde al Estado ‘la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado’ (STC 32/1981, F. 5). No hay duda del carácter materialmente básico de los preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local invocados

por el abogado del Estado, habida cuenta de que en ellos se plasma una garantía nuclear del autogobierno de la comunidad local, como es la reserva al Pleno de la corporación –en su calidad de órgano de carácter representativo de la ciudadanía– de la competencia para adoptar decisiones especialmente relevantes como son el ejercicio de la iniciativa económica pública, la alteración del régimen jurídico especial de los bienes de titularidad pública o la transferencia o asunción de nuevas funciones por el ente exponencial de esa misma comunidad local.

“Pues bien, esa garantía procedimental, de deliberación pública previa a la adopción de decisiones particularmente relevantes para la satisfacción del interés de la comunidad local, ha sido desconocida por el art. 8.2 de la Ley de consejos insulares en cuanto que permite eludir esa deliberación pública, sustituyéndola por la delegación del ejercicio de las competencias correspondientes bien en un órgano de carácter estrictamente unipersonal, como es el presidente del consejo insular, bien en la comisión de gobierno, en la que únicamente están presentes algunos de los representantes de la ciudadanía.

“Consecuentemente, debemos estimar el recurso con respecto al art. 8.2 de la Ley de consejos insulares exclusivamente en cuanto permite delegar en los órganos antes mencionados el ejercicio de las atribuciones encomendadas al Pleno del consejo insular por las letras k), o) y q) del art. 8.1. No obstante, esta declaración de inconstitucionalidad no puede determinar la anulación del precepto legal, pues ello supondría la desaparición de la delegación en su integridad, consecuencia enteramente rechazable, toda vez que la delegación de las atribuciones que permite el art. 8.2 no es inconstitucional: la tacha de inconstitucionalidad apreciada, por las razones expuestas, consiste únicamente en que el precepto impugnado no incluye entre las atribuciones exceptuadas de la facultad de delegación las enunciadas en las letras k), o) y q) del art. 8.1. Por el contrario, ninguna tacha cabe oponer (y desde luego el abogado del Estado no lo hace en su demanda) a que sean delegables las atribuciones del Pleno enunciadas en las letras e), m), n), s), t), u) y v) del citado precepto, delegación que resultaría, sin embargo, vedada al Pleno del consejo insular si, yendo más lejos de lo solicitado por el propio abogado del Estado, declarásemos la nulidad del art. 8.2 de la Ley de consejos insulares; declaración que, por el contrario, hubiera sido procedente en el

caso de que el precepto hubiera sido redactado de manera positiva, esto es, enumerando las atribuciones delegables, pues en tal caso habríamos declarado inconstitucionales y nulos los incisos o letras que enunciasen como delegables atribuciones no susceptibles de delegación.

“b) Del art. 15.2 se recurre su segundo párrafo, donde se establece que ‘el cargo de secretario del Consejo Ejecutivo será ocupado por el consejero ejecutivo que designe el presidente’, previéndose que el mismo ‘extenderá acta de los acuerdos y se encargará de la expedición de los certificados correspondientes’. Para el abogado del Estado, este precepto ignora que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 92.2 LRBRL, entre las funciones públicas cuyo ejercicio está reservado al personal sujeto a estatuto funcional figura la de ‘fe pública’; más concretamente, el art. 92.3 a) LRBRL reserva a funcionarios con habilitación de carácter nacional la función ‘de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo’.

“Antes de abordar el fondo del problema planteado en este concreto motivo impugnatorio debemos señalar que si bien es cierto que el art. 92 LRBRL ha sido derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, también lo es que la disposición adicional segunda de este mismo texto legal viene a coincidir sustancialmente con aquel en la enumeración de las funciones públicas de las entidades locales genéricamente reservadas a funcionarios (apartado 1.1) y específicamente a funcionarios con habilitación de carácter estatal (apartado 1.2). De acuerdo con la disposición final primera de la Ley 7/2007, esta reserva de funciones tiene la consideración de bases del régimen estatutario de los funcionarios ex art. 149.1.18 CE.

“La existencia de contradicción entre la norma básica estatal y el art. 15.2 de la Ley de consejos insulares no precisa de mayor esfuerzo argumental. Se contraponen en esta ocasión dos reservas: una reserva de funciones públicas –entre las que figuran las de secretaría y fe pública– establecida por el legislador estatal en favor de los funcionarios públicos de habilitación estatal y una reserva del cargo de secretario del consejo ejecutivo –a quien corresponde extender acta de los acuerdos adoptados por este órgano colegiado y expedir los correspondientes certificados– a favor de uno de los miembros de este mismo consejo, es decir, en favor de quien no integra el órgano por su condición de funcionario público sino en virtud de una estricta

relación fiduciaria que lo une con el presidente del consejo insular, que lo es igualmente del consejo ejecutivo.

“En esta ocasión, el apartamiento por el legislador autonómico de lo establecido con carácter básico en materia de régimen estatutario de los funcionarios por el legislador estatal no puede justificarse en aras de la singularidad de los consejos insulares ni, menos aún del perfil ejecutivo del órgano colegiado de cuya secretaría se trata. Con respecto a lo primero, debemos reiterar nuevamente que la Constitución incorpora una garantía de la autonomía de los consejos insulares en tanto que Administraciones locales, condición esta que en modo alguno puede verse afectada por la declaración estatutaria de que los consejos insulares ‘también son instituciones de la Comunidad Autónoma’ (art. 61.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears). La autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales, que son ante todo Administraciones Públicas, y a las comunidades autónomas, en las cuales la concurrencia de poderes legislativos y ejecutivos da como resultado la ‘diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos’ (STC 31/2010, de 28 de junio, F. 42) es sustantivamente diferente y las diferencias que existen entre ambos no pueden ‘salvarse’ mediante el expediente de recordar que los consejos insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma, pues ese carácter de los consejos insulares no transmuta su naturaleza jurídica de auténticas Administraciones Públicas territoriales de tipo corporativo sino que, antes bien, la presupone.

“En cuanto a la naturaleza del consejo ejecutivo, interesa recordar que se trata de un órgano colegiado que dirige la actividad administrativa del ente local y lo hace sujeto al control y fiscalización del Pleno, órgano en el que prima el carácter representativo. Dicho lo cual, hemos de añadir ahora que la discrepancia se centra en el ejercicio de unas funciones administrativas –las de secretaría y fe pública– expresamente reservadas por el legislador básico estatal al personal vinculado con la Administración local por una relación estatutaria y más concretamente a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. En esta reserva predomina el principio de objetividad de la acción administrativa (art. 103.1 CE), un principio que informa el régimen jurídico de los consejos insulares.

“Por lo expuesto, debemos estimar el presente recurso de inconstitucionalidad en cuanto que el art. 15.2 de la Ley de consejos insulares permite que, en relación con la actividad de un órgano ejecutivo, ejer-

zan funciones de secretaría y fe pública quienes no se hallan vinculados con los consejos insulares por una relación estatutaria y tampoco ostentan la condición de funcionarios con habilitación estatal. En consecuencia, el art. 15.2 es inconstitucional y nulo.

“c) El art. 16.3 de la Ley de consejos insulares es impugnado porque permite que el presidente del consejo insular plantee cuestión de confianza ‘sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política’, previsión que, según el abogado del Estado, colisionaría con el art. 33.3 LBRL que, al regular la moción de censura en las diputaciones provinciales, se remite a lo dispuesto en la legislación electoral general; remisión que debe entenderse hecha al art. 207.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, precepto que contempla la posibilidad de que el presidente de la Diputación Provincial plantee cuestión de confianza en relación con la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico o el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Existiría, por ello, discordancia entre la legislación estatal y la autonómica en cuanto a los supuestos en los que cabe plantear cuestión de confianza.

“La eventual discrepancia que pudiera existir entre ambas previsiones legales debe entenderse actualmente salvada por el art. 66.3 del Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears, que, en coincidencia con el precepto legal controvertido en este proceso constitucional, dispone que ‘la aprobación de una moción de censura al presidente del Consejo Insular o la denegación de una cuestión de confianza que este plantee se regirán por lo que dispone la legislación electoral general, con la particularidad de que el presidente puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política’. No existe, pues, contradicción entre el art. 16.3 de la Ley de consejos insulares y la legislación estatal, toda vez que el presidente del consejo insular podrá plantear cuestión de confianza que se regirá por lo dispuesto en la legislación electoral general (art. 33.3 LRBRL, en relación con los arts. 197 bis y 207.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general), con la particularidad señalada en cuanto a su objeto por el Estatuto de Autono-

mía reformado de las Illes Balears, particularidad que permite la propia legislación básica de régimen local (art. 41.3 LRRL).

“Por lo expuesto, procede desestimar el recurso en este concreto extremo.

“d) Se impugna, por último, el art. 17.2 de la Ley autonómica, relativo a la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo cuando así lo soliciten al menos una quinta parte de sus miembros o dos grupos políticos. Para el abogado del Estado, esta previsión es contraria al art. 46.2 a) LRRL, que establece un mínimo de la cuarta parte de los miembros del órgano colegiado y añade la limitación de que ninguno de ellos puede formular más de tres solicitudes al año, límite que no figura en el precepto autonómico impugnado.

“Pero tampoco puede compartirse la opinión del abogado del Estado, pues su alegato se funda en un entendimiento de la normativa básica en materia organizativa que no se compadece con la interpretación sentada al respecto por este Tribunal.

“En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, el ámbito de lo básico incluye, desde la perspectiva material, las determinaciones que garantizan la existencia en todo el Estado de una normativa homogeneizadora destinada a asegurar los intereses generales en el sector material de que se trate, y con ello una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad y certeza en todo aquello que el legislador estatal considera en cada momento como aspectos esenciales de dicho sector material (por todas, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, F. 6; 14/2004, de 12 de febrero, F. 11; y 31/2010, de 28 de junio, F. 60).

“Ciertamente, el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, vaciando de contenido la competencia autonómica de desarrollo legislativo, sino que debe dejar un margen normativo propio a las comunidades autónomas que permita a estas opciones diversas dentro del respeto a legislación básica (SSTC 32/1981, de 28 de julio, F. 5; 48/1988, de 22 de marzo, F. 14; y 98/2004, de 25 de mayo, F. 6, entre otras muchas). Pero es más, 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 (STC 49/1988, de 22 de marzo, F. 16, por todas).

“Atendiendo a esta consolidada doctrina el recurso debe ser desestimado también en este punto, puesto que el precepto legal controvertido, que encuentra cobertura en la propia singularidad organizativa de los consejos insulares, expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, no modifica con carácter general el régimen de quórum exigido para la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo insular, sino que únicamente modaliza ese requisito con un objeto concreto: ‘someter a debate la gestión del Consejo Ejecutivo en áreas concretas’; y lo hace, además, exigiendo un porcentaje inferior al requerido por la norma básica en materia de régimen local [art. 46.2 a) LRRL] como mínimo común normativo y sin sujeción a un número tasado de solicitudes de convocatoria por año, todo ello con una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de democratizar el funcionamiento de los consejos insulares. Por otra parte, la regulación contenida el art. 17.2 de la Ley autonómica no desvirtuaría un hipotético objetivo de estabilidad política del órgano de gobierno del consejo insular al que pudiera atender la norma básica, pues, como es obvio, que existan más facilidades para instar la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo a fin de controlar la gestión del consejo ejecutivo, al exigir un quórum más reducido, y que esa solicitud pueda reiterarse cuantas veces se alcance ese quórum (en vez del máximo de tres veces al año previsto en la norma básica), no significa necesariamente el éxito de la iniciativa de censura de la actividad del órgano de gobierno, cuya aprobación o rechazo queda sujeta, claro está, al régimen de mayorías para la adopción de acuerdos por el Pleno del consejo insular establecido con carácter general (arts. 15.1 y 17.3 de la Ley de consejos insulares, en relación con el art. 47 LRRL).

“El controvertido art. 17.2 de la Ley autonómica, introduce, en definitiva, una regla que, respetando el mínimo normativo contenido en la norma básica, se dirige a facilitar el control y fiscalización de la acción administrativa del consejo ejecutivo –órgano exclusivo de algunos consejos insulares– por el órgano representativo por excelencia del consejo insular: el Pleno, contribuyendo con ello al fortalecimiento del control democrático de los consejos insulares. Esta especificación del objeto de la convocatoria, que remite a la

depuración de responsabilidades por la acción de un órgano únicamente existente en los consejos insulares de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y responde a la singularidad del régimen institucional y de administración local de las islas (art. 141.4 CE, arts. 30.1, 30.36, 31.13 y 65.5 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y art. 41.3 LRBRL), permite concluir que la previsión normativa ahora controvertida se encuadra en las competencias autonómicas y no adolece de vicio alguno de inconstitucionalidad, por las razones expuestas.

“(…)

“Voto particular que formula el magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez y al que se adhiere la magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la sentencia del Pleno de fecha 19 de junio de 2012 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6433-2000

“En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, expreso mi discrepancia con la sentencia por las razones que expongo a continuación.

“Desde un punto de vista doctrinal no puedo sino manifestar mi disconformidad con la manera en la que la sentencia de la mayoría ha resuelto la, a mi entender, principal objeción formulada a la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, esto es la asignación de funciones propias del gobierno y administración de la isla a no electos que se integran en determinados órganos de los consejos insulares como el consejo ejecutivo, y las denominadas direcciones insulares y secretarías técnicas. Manera de resolver el problema que también se ha proyectado en el art. 17.2 de la Ley autonómica, relativo a la convocatoria extraordinaria del pleno del consejo cuando así lo soliciten al menos una quinta parte de sus miembros o dos grupos políticos.

“Así, no comparto las argumentaciones que, para resolver ambos problemas, se realizan en torno al significado y alcance que atribuye a las sobrevenidas normas estatutarias relativas a los consejos insulares, y la relación que estas guardan con las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (en adelante, LRBRL). Entiendo que con esa forma de argumentar la sentencia se aparta, sin aportar justificación alguna, de los criterios que al respecto sentamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, en la que, como con más detalle expondré, al tratar de la relación entre

la regulación estatutaria relativa a los Gobiernos locales y la normativa estatal básica ex art. 149.1.18 CE, señalamos la necesidad de que el legislador estatutario respetase la competencia que al Estado correspondía en virtud de la reserva competencial contenida en el citado precepto constitucional.

“La sentencia de la que discrepo parte de aplicar correctamente nuestra doctrina del *ius superveniens* y, con ello, examina las previsiones legales impugnadas a la luz de lo dispuesto en la regulación que de los consejos insulares se contiene en el posterior Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Junto a ello, también afirma que va a tener en cuenta aquellas disposiciones de la LRBRL que pudieran resultar aplicables a esos mismos consejos insulares. Comparto, como no podía ser menos, este punto de partida, pero desgraciadamente, poco más puedo compartir con la sentencia, pues el problema viene dado por el entendimiento de la relación entre las previsiones estatutarias con las normas básicas referidas a las islas en cuanto ente local a los efectos de resolver las concretas cuestiones sometidas a nuestra consideración y, muy especialmente, por la lectura que la sentencia de la que discrepo hace de estas normas básicas cambiando el contenido de su significado jurídico.

“Así, aplicando tal entendimiento a la primera de las dos cuestiones a las que antes hacía referencia, la posibilidad de admitir que no electos ostenten funciones propias del gobierno y administración de la isla, el pronunciamiento de la mayoría afirma tajantemente que no se contradice la normativa básica en materia de régimen local. Lo anuncia en el párrafo final del fundamento jurídico 2, lo desarrolla en el fundamento jurídico 4, y lo reitera en dos ocasiones más, en los fundamentos jurídicos 6 y 7 c). Tal reiteración, evidentemente, nada añade a la solidez de los argumentos en lo que, supuestamente, se apoya pues la reiteración de un argumento no sana el error de su planteamiento. A mi juicio, esas afirmaciones implican un manifiesto olvido, de la doctrina que este Tribunal estableció en la STC 31/2010, F. 36, cuando el Tribunal declaró que [e]n modo alguno cuestionan los recurrentes que las comunidades autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de *régimen local*, expresión esta que hemos identificado con el

régimen jurídico de las Administraciones Locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, 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 la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* engloba a las Administraciones locales (ibídem). Es decir, que las especialidades de las normas estatutarias no pueden alterar las previsiones normativas declaradas básicas por el legislador estatal. Doctrina que se reitera en el fundamento jurídico 41, esta vez en relación con las veguerías cuando se afirma que '[n]ada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los consejos de veguería sustituyeran a las diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse a *diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo*, como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los consejos de veguería. De sustituir los consejos de veguería a las diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local'. Doctrina que, a mi entender, ya había establecido el Tribunal en pronunciamientos anteriores (así, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F. 9, y 109/1998, de 21 de mayo, F. 5) en los que se sostuvo que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en este caso de la Administración local (art. 149.1.18 CE), había de ser respetado, a no ser que, en algún aspecto concreto, su excepcional inaplicación resultase expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, o tuviera una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 26).

"Me parece oportuno llamar ahora la atención sobre el hecho de que es el propio Tribunal el que califica, en el antes transcrito fundamento jurídico 36 de la

STC 31/2010, como obvias las conclusiones a las que llega respecto a esta cuestión. Desgraciadamente no parece que sean tan obvias, cuando son desconocidas o, cuanto menos, orilladas a la primera oportunidad que se presenta. Estimo que el modo de razonar de la sentencia y la escasa atención de la doctrina constitucional a la que acabo de aludir, se expresa con toda claridad en las siguientes afirmaciones de su fundamento jurídico 3, en las que no hay mención alguna a la afectación que, sobre el margen de decisión del que indiscutiblemente goza el legislador estatutario, producen las previsiones básicas en materia de régimen local. Así, la sentencia afirma: 'Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, *norma institucional básica* de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares 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. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario 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, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular'.

"Nada cabe decir, insisto, sobre la necesidad de tener en cuenta las previsiones estatutarias, pero entiendo que el juicio de constitucionalidad que se nos demandaba en este caso exigía su correcta confrontación, no solamente con las previsiones estatutarias sino, como exige nuestra doctrina, con las normas básicas estatales en materia de régimen local, y muy singularmente con el art. 41.3 LBRL sobre el que volveremos inmediatamente. Sin embargo, esta sentencia, a mi juicio, sin el suficiente razonamiento constitucional, invoca la insularidad como un fundamento de constitucionalidad que permite realizar una regulación estatutaria propia de régimen local desconociendo al legislador básico, salvo en lo relativo al reconocimiento de las islas de su condición de Administración local, ni de su autonomía para la gestión de los intereses pro-

pios de la isla. En todo lo demás, según esta sentencia, el legislador estatutario goza de un amplio margen de decisión.

“Como a nadie se le escapa, estamos ante una construcción doctrinal relativa a la relación entre el legislador básico de régimen local, y los estatutos de autonomía, en la que por vez primera se realiza, sin, a mi juicio, un suficiente respaldo de construcción jurídica y sin la advertencia del salto interpretativo que ello supone, una excepción constitucional al régimen local basada en el hecho insular.

“Esta es la base doctrinal que se utiliza, para obviar el sentido literal del artículo 41.3 LBRL, precepto este que, conviene recordarlo ahora, dispone lo siguiente: ‘Los consejos insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares’. Confrontación tanto más necesaria cuanto la regulación del Estatuto de Autonomía no es concluyente al respecto. Así, según el art. 64.1 ‘cada uno de los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza estará integrado por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional respetando el régimen electoral general’, mientras que el art. 66.2 se limita a señalar que el presidente del Consejo Insular ‘designa y separa libremente el resto de miembros del Consejo Ejecutivo’ y, finalmente, el art. 67.2 indica que ‘Los consejeros ejecutivos dirigen, bajo la superior dirección del presidente del Consejo Insular, los sectores de actividad administrativa correspondientes al departamento que encabezan’.

“Se me dirá que eso es lo que hace la sentencia de la mayoría, algo que lamento no poder compartir pues mi percepción es que se engaña a sí misma cuando, para aparentar no desviarse de la senda previamente marcada por la STC 31/2010 y sus precedentes que he citado, fuerza la interpretación de las previsiones de la Ley de bases de régimen local. En otros términos, creo que es consciente del problema planteado pero, en mi opinión, lo obvia, pues no otra explicación encuentro para el, cuanto menos, particular entendimiento de lo que el art. 41.3 LBRL dispone, ya que la sentencia concluye afirmando que los consejos insulares (F. 4) ‘se regulan no solo por lo dispuesto en la propia Ley de

bases de régimen local para las diputaciones provinciales, sino también por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears’. Conclusión que habilita al Estatuto y, por extensión, a la legislación autonómica de desarrollo para modular la remisión a las normas de la propia Ley de bases de régimen local que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales en consideración de lo que la sentencia califica como ‘singularidad del sistema institucional’ establecido por determinadas comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía, con cita de la STC 31/2010, de 28 de junio, F. 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, F. 7.

“No puedo estar más en desacuerdo con esta forma de razonar que, como anticipé, elude la cuestión problemática haciendo decir al precepto estatal algo distinto de lo que realmente dice. En primer lugar, conforme a su tenor literal, me parece indudable que el art. 41.3 LBRL tiene un doble y distinto contenido. Por un lado, la remisión de los criterios básicos de la organización y funcionamiento de los consejos insulares de las Islas Baleares a las normas de la Ley reguladora de las bases de régimen local que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales. Se trata, por tanto, de un mandato realizado a través de una remisión interna a otros preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local y cuyo cumplimiento es obligado para el Estatuto de Autonomía de Baleares, que ni lo puede excepcionar, ni modular. Por otro, regula la asunción de sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en la propia legislación básica de régimen local, así como la posibilidad de asumir otras, haciendo una remisión externa al Estatuto de Autonomía de Baleares. Remisión que no es sino, una vez más, la manifestación del carácter bifronte que, ahora en el plano de las competencias de los consejos insulares, es predicable de estas instituciones. La claridad del precepto legal, y de las dos diferentes remisiones que contiene, es obviada u olvidada por la sentencia de la mayoría, que confunde, con graves consecuencias para el respeto del mandato del legislador estatal básico, ambos contenidos, el organizativo y el competencial, para atribuirles la misma consecuencia jurídica, a fin de ampliar el margen de disposición estatutario y reducir el de la base estatal. No de otra forma cabe calificar la pretensión de dar a entender que la organización de los consejos es disponible para el Estatuto porque lo permite la Ley reguladora de las bases de régimen local, cuando lo que de esta última cabe calificar como

susceptible de ser afectado por la regulación estatutaria es, como derechamente se desprende de su tenor literal, estrictamente, lo relativo a las competencias de los consejos insulares, permitiendo a éstos la asunción de competencias autonómicas en términos similares a los que este Tribunal tuvo ocasión de examinar en la STC 31/2010, FF. 37 y 100, allí por referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

“Con argumentos tan frágiles se justifica una solución completamente contraria a la de la STC 31/2010, F. 36, en cuanto al criterio que allí se establecía, en lo que respecta a la aplicación de la legislación básica ex art. 149.1.18 CE en relación con la pretensión estatutaria de interiorización del gobierno local.

“Esta interpretación, de por sí carente de solidez, pretende reforzarse con otro argumento en realidad ajeno a lo debatido. Se trata del relativo a la singularidad del sistema institucional insular, singularidad de la que no cabe dudar y que, incluso, ha sido tenida en cuenta por el legislador básico, aun cuando me parece que nada aporta, ante la claridad del precepto estatal, a la solución del asunto que tratamos. Y, desde luego, tampoco me parece de utilidad citar una doctrina, la de la STC 109/1998, de 21 de mayo, F. 7 que, en rigor, se refiere al denominado Plan único de obras y servicios de Cataluña, cuestión que nada tiene ver con la cuestión ahora discutida, amén de que, como recientemente ha recordado la STC 159/2011, de 19 de octubre, F. 6, se trata de una singularidad que ya estaba expresamente prevista por las normas estatales, habiendo recibido posterior respaldo estatutario en el art. 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. En el caso que nos ocupa, el legislador básico contempla la realidad insular balear e identifica el régimen jurídico de su organización y funcionamiento con el de las diputaciones provinciales y solo deja la especialidad o la modulación, de que en el régimen competencial, y solo en este, el Estatuto de Autonomía les pueda atribuir mayores competencias que las que se contemplan para las diputaciones en la Ley reguladora de las bases de régimen local.

“Por eso entiendo que, frente a la equivocada y equívoca argumentación de la sentencia, la respuesta a esta cuestión habría de partir del hecho de que la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario, lo que se corresponde con la caracterización de las mismas como entidades locales territoriales que figura en el art. 3.1 c) LBRL así como de la afirmación del art. 141.4

CE según la cual la Administración propia de la isla es, en este caso, el consejo insular. De dicha afirmación no parece difícil deducir que ha de aplicarse a la isla el mismo canon que al resto de entidades locales acerca del significado del autogobierno local y, en su caso, la reserva a electos del gobierno y administración de la entidad local. Sobre todo teniendo en cuenta que, conforme al art. 41.3 LRBRL rectamente interpretado conforme a su tenor literal, a los consejos insulares les son de aplicación las normas que regulan la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales, con el significado que, en lo que respecta a la aplicación de la legislación básica ex art. 149.1.18 CE en relación con la pretensión estatutaria de interiorización del gobierno local, se le ha atribuido en la STC 31/2010 (F. 36).

“En mi opinión, en el caso planteado, la correcta aplicación del art. 41.3 LRBRL había de llevar entonces a la confrontación de los preceptos legales impugnados por asignar a no electos funciones propias del gobierno y administración de la isla con las previsiones de la Ley reguladora de las bases de régimen local relativas a la organización de las diputaciones provinciales (arts. 32 a 35, muy en especial, este último, relativo a la Junta de Gobierno integrada por el presidente y un número de diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta al Pleno). Como puede inferirse sin dificultad las conclusiones a las que se llega tras este análisis son radicalmente contrarias a las alcanzadas por la sentencia de la mayoría.

“Por ello tampoco me parecen convincentes ninguna de las cuatro razones que la sentencia aporta para justificar que de la particularidad del régimen jurídico de los consejos insulares no se sigue una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo.

“Así, la primera es que ‘ninguna de las funciones legalmente atribuidas a estos órganos les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que, como ya hemos apuntado con anterioridad, constituye el núcleo esencial de la autonomía local, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el pleno de la corporación, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos (arts. 67.2 del Estatuto de Autonomía reformado, en relación con el consejo ejecutivo, y 13.3 de la Ley

8/2000, por lo que respecta a las direcciones insulares y las secretarías técnicas'. Ninguno de los dos preceptos citados hace referencia alguna a una mera función de ejecución de directrices fijadas por el Pleno, antes al contrario, el art. 67.2 del Estatuto atribuye al consejero la dirección de un sector de actividad administrativa bajo la superior dirección del presidente del consejo insular y el 13.3 de la Ley considera a las direcciones insulares y a las secretarías técnicas los órganos directivos para la gestión, bajo la autoridad del consejero respectivo, de áreas funcionalmente homogéneas o de los servicios comunes del departamento de que se trate. "La segunda es que la potestad más expresiva de la autonomía reconocida a los consejos insulares, la normativa, se halla exclusivamente reservada al Pleno de la corporación por el art. 67.1 del nuevo Estatuto de Autonomía [en idéntico sentido, art. 8.1 i) de la Ley de consejos insulares]. Evidentemente esto no tiene nada que ver con lo aquí discutido, algo que también ocurre con la tercera, relativa a la supuesta mayor complejidad organizativa que presentan los consejos insulares en contraposición con las diputaciones provinciales.

"Finalmente la cuarta y última razón es que todos estos órganos ejecutivos responden de su gestión ante los órganos de carácter representativo, con lo que no se afecta al 'núcleo inherente a la función representativa' que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local. En mi opinión eso es, nuevamente, eludir el problema ya que no se ha planteado directamente tal cuestión sino otra distinta. En efecto, admitida la existencia del consejo ejecutivo por mor de su reconocimiento estatutario, ha de determinarse si es constitucionalmente admisible que el gobierno y administración local esté parcialmente en manos de no electos o si el mismo ha de quedar reservado a los electos así como al personal vinculado a la institución por una relación funcional o laboral. Cuestión a la que, como he dejado sentado antes, responde con toda claridad la Ley reguladora de las bases de régimen local.

"Añádase a lo anterior el hecho de que el propio Estatuto de Autonomía balear y la Ley 8/2000 exigen el carácter representativo de los miembros de los consejos ejecutivos. Por lo que el entendimiento de toda esta revolución en el régimen local insular cobra, si cabe, más estupefacción. El razonamiento jurídico es elemental en la teoría de la organización. Los consejos ejecutivos son expresión de la organización de una institución, que son los consejos insulares. Es decir, que una forma de organizarse el consejo insular es a través

del consejo ejecutivo (art. 63 del Estatuto y art. 7 Ley 8/2000). Este, por tanto, es un componente interno del anterior. Y para ser miembro del Consejo Insular, es necesario ser consejero elegido en la respectiva circunscripción (art. 64 del Estatuto y art. 3 de la Ley 8/2000).

"De aquí que los componentes de los órganos del consejo insular, como fórmula organizativa de este, deban ser los miembros del consejo insular y no ningún otro, y por ello, para ser presidente, miembro del Pleno o miembro del consejo ejecutivo. El hecho de que el presidente elija y separe libremente a los miembros del consejo ejecutivo (art. 66.2 del Estatuto y art. 7.5 de la Ley 8/2000), no le exime de que esta libre elección deba realizarse entre los miembros del consejo insular.

"Por último, entrando ya en el segundo aspecto de mi discrepancia, por idénticas razones, tampoco puedo compartir la forma en la que se enjuicia el impugnado art. 17.2, según el cual 'además, a propuesta del presidente o por solicitud, como mínimo, de dos grupos políticos o de una quinta parte de los miembros del consejo, el Pleno podrá acordar convocar una sesión extraordinaria, cuyo objeto será someter a debate la gestión del Consejo Ejecutivo en áreas concretas'. Esta previsión es contraria al art. 46.2 a) LRBRL, aplicable a todas las entidades locales y según el cual, 'el Pleno celebra sesión extraordinaria cuando así lo decida el presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente'. Pese a que basta la simple comparación de ambos preceptos para llegar a la conclusión de que la norma autonómica vulnera la base estatal la sentencia de la mayoría desestima el recurso argumentando que se trata de una cuestión organizativa, en el que la intensidad de lo básico es menor, y que se 'modaliza' el requisito básico con un objeto concreto: 'someter a debate la gestión del Consejo Ejecutivo en áreas concretas' con una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de democratizar el funcionamiento de los consejos insulares. Esta especificación del objeto de la convocatoria permite a la mayoría concluir que la previsión normativa se encuadra en la competencia autonómica en materia de 'procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia' (art. 30.36 del Estatuto de Autonomía).

"En mi opinión, dicha forma de razonar presenta dos problemas. El primero es el general, al que me vengo refiriendo, relativo al apartamiento de nuestra doctrina, con la consiguiente minusvaloración de las bases

estatales en materia de régimen local, minusvaloración de las bases que queda encubierta con la justificación de que el Estatuto ‘modaliza’ el requisito básico, sea lo que fuere esta operación de ‘modalizar’ que –he de confesar– me resultaba desconocida hasta la fecha. En todo caso mucho me temo que, en la práctica, se aproxima mucho a desconocer la norma básica, pues no de otra forma puede afirmarse, como hace la sentencia, que se respeta el mínimo normativo contenido en la norma básica cuando en realidad lo que se hace es obviar que la base estatal fija un límite no reducible sin distinción de supuestos. En segundo lugar, entiendo que no procede aquí alegar que se trata de una cuestión organizativa, máxime citando una doctrina como la de la STC 49/1988, de 22 de marzo, relativa a las cajas de ahorros que, de manera manifiesta, no tiene nada que ver con el supuesto que se examina, pues se trata más bien de la afectación al régimen de funcionamiento del órgano representativo del consejo insular y a sus atribuciones así como al *status* de sus miembros.

“Asimismo, justificar esta ‘modalización’ del régimen local básico, en razón de la competencia autonómica sobre ‘procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia’, significa abrir una vía de modificación o desconocimiento de lo básico que esta sentencia no se hace cargo, pues significa entender la organización local, como una organización propia de la Comunidad Autónoma. Una posibilidad que se negó en la STC 31/2010 y que ahora se reabre, poniendo en los débiles muros del régimen local estatal, una vía de agua de consecuencias incalculables, no solo esta vez para las singularidades insulares, sino para cualquier régimen local autonómico.

“En definitiva, tras esta sentencia, las dos comunidades autónomas insulares encuentran una base constitucional para interiorizar, vía el régimen constitucional singular de las islas contenido en el art. 141.4 CE, el régimen local. El alcance de esta interiorización solo tiene como límites, de acuerdo a la doctrina sentada por la sentencia de la que discrepo, la consideración de las islas como entes locales y de la garantía de su autonomía para la gestión de sus intereses propios, que a la vista de la muy escasa densidad con la que este Tribunal ha reconocido el contenido de 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.

“Todo ello, sea dicho en base al actual ordenamiento jurídico de régimen local, que posiblemente, tras más de treinta años de modelo autonómico podría considerarse la necesidad de su adaptación a este modelo de forma más interiorizada, pero esa es una decisión que corresponde a los órganos constitucionalmente legitimados para regular dichos cambios, y no a este Tribunal.”

Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2012, de 5 de julio de 2012. Inconstitucionalidad de la regulación estatal que centraliza la administración, gestión, dirección y control del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local en órganos de la Administración estatal, pues extralimita su competencia para el establecimiento de las bases

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

Ponente: Don Eugeni Gay Montalvo.

Extracto de doctrina

“(…)

“1. Conforme se ha expuesto en los antecedentes de esta sentencia, el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, al entender el Gobierno recurrente que la normativa impugnada, en cuanto centraliza en órganos de la Administración estatal la administración, gestión, dirección y control del Fondo, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña previstas en el art. 114.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) en relación con otros preceptos estatutarios, singularmente el art. 152.4 EAC, e ignora la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero). Por estos motivos, la Generalitat de Cataluña, que denuncia la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley con carác-

ter general y para la integridad del mismo, procede a singularizar los preceptos en los que de manera más evidente se refleja la citada vulneración competencial, que son: los artículos 1.2, 2.4, 4, 5.1 y 2, 6, 7, 8, 10.7, 11.1, 12.1 y 2, 13, 14, 15, 16, 19.3, 20, y 21; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava y décima y las disposiciones finales segunda y tercera. Por su parte, el abogado del Estado, en nombre del Gobierno, interesa la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad, sosteniendo principalmente que la creación del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local responde a la necesidad de sufragar servicios sociales de competencia municipal por lo que encuentra cobertura en el art. 149.1.14 CE y, con carácter complementario, en el art. 149.1.13 y 18 CE.

“(…)

“5. Por todo lo dicho debemos concluir que la resolución controvertida tiene por objeto determinadas subvenciones incorporadas a los presupuestos generales del Estado en el sector general de la planificación y dirección económica.

“El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse a esta materia en más de una ocasión. Así, la STC 13/1992, de 6 de febrero, a la que ambas partes hacen referencia en sus alegaciones, estableció la doctrina sobre subvenciones incorporadas a los presupuestos generales del Estado. Esta doctrina, que ha sido reiterada en decisiones posteriores, establece que, dado que el Estado ‘no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial’ (STC 13/1992, FF. 4 y 6), las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas.

“Por lo tanto, si la materia o sector de la actividad pública es competencia exclusiva del Estado, la gestión y regulación de las subvenciones o ayudas corresponde al propio Estado. Por el contrario, ‘cuando en tal materia o sector hayan asumido competencia en uno u otro grado las comunidades autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las comunidades autónomas y su capacidad de autogobierno’ (STC 13/1992, F. 7). En este último caso, como se detalla en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, según el alcance e intensidad de las compe-

tencias autonómicas en relación con las diversas materias que determinan el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, pueden darse cuatro supuestos:

“a) supuestos en los que el Estado no invoca título competencial alguno, mientras que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia;

“b) supuestos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución;

“c) casos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y

“d) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado.

“6. Si, como hemos indicado, las subvenciones objeto de examen en este asunto se encuentran en la materia de ‘planificación general de la economía’, sobre la que, de acuerdo con el art. 149.1.13 CE, el Estado posee competencia exclusiva sobre ‘bases y coordinación’, es claro que les es de aplicación el segundo supuesto de los señalados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.

“El régimen que resulta de aplicación a estas ayudas ha sido detallado por las SSTC 136/2009, de 15 de junio (F. 3), 138/2009, de 15 de junio (F. 5) y 200/2009, de 28 de septiembre (F. 3), según las cuales: ‘cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas, de modo que se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos

generales del Estado, si ello es posible o, en su caso, en un momento inmediatamente posterior' (STC 136/2009, F. 3).

"Por otra parte este régimen es el que prevé el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006. En efecto, su artículo 152 (planificación, ordenación y promoción de la actividad económica), en su apartado 4, letra c), establece que 'corresponde a la Generalitat el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica', competencia que incluye 'la gestión de los planes, incluyendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica, en los términos que se establezcan mediante convenio'. Como señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, F. 95, a propósito de la impugnación del art. 152.4 b) EAC, la competencia autonómica se contrae al '*desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica*, lo que presupone necesariamente la existencia de la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) que, según nuestra reiterada doctrina, incluye la ordenación general de la economía'. Por lo demás, el art. 114 EAC que tiene por objeto la actividad de fomento, establece en su apartado 3 que 'corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión'.

"En definitiva, el régimen competencial aplicable a las subvenciones y ayudas previstas en el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, es el propio de la actividad de fomento o gasto público en una materia de carácter general, la ordenación de la actividad económica. Esta actividad se encuadra en el marco de una competencia compartida entendiendo por esta aquella competencia que 'se configura y ejerce en el marco de las bases que dicte el Estado' (STC 31/2010, F. 60). Así, en este ámbito corresponde al Estado, ex art. 149.1.13 CE 'la especificación del destino de la subvención y la regulación de sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica pero siempre que deje espacio a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afec-

tación o destino de la subvención y para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación' (STC 200/2009, de 28 de septiembre, F. 4).

"7. El Real Decreto-ley impugnado contradice claramente el régimen competencial descrito pues atribuye al Ministerio de Política Territorial, a través de la Dirección General de Cooperación Local, sin perjuicio de la colaboración de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, la administración, gestión y dirección del Fondo, así como su control y seguimiento. Del mismo modo, prevé la participación de la Intervención General de la Administración del Estado en lo que le corresponde.

"Todo ello supone la centralización de la entera tramitación del Fondo y de las ayudas en la Administración del Estado, sin que las alegaciones que el abogado del Estado ha vertido en este proceso constitucional justifiquen la necesidad de que los fondos controvertidos deban ser gestionados de manera centralizada, y no por la Generalitat de Cataluña, quien, según el régimen competencial aplicable, estaba llamada en primer lugar a hacerlo.

"Como se ha expuesto en los antecedentes, el abogado del Estado considera, en primer lugar, que la centralización en manos del Estado de la gestión, administración, dirección y control del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local es acorde con el reparto competencial previsto por la Constitución y los estatutos de autonomía porque los objetivos del Real Decreto-ley 13/2009 sitúan esta norma al amparo bien del art. 149.1.14 CE, bien del art. 149.1.18 CE. Sobre esta cuestión ya hemos tratado en el fundamento jurídico 4, al que nos remitimos.

"En segundo lugar, el abogado del Estado señala que aun si como mera hipótesis se entendiera que el título competencial sobre el que se ha apoyado el Estado para crear el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local ha sido el art. 149.1.13 CE, la centralización de la gestión, administración, dirección y control del Fondo en los órganos del Estado resultaría plenamente constitucional, dado que el Real Decreto-ley 13/2009 contiene una serie de medidas excepcionales y de urgente aplicación. Al introducir este argumento el abogado del Estado se refiere al supuesto d) de los contemplados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, esto es, aquellos casos en los que por concurrir un supuesto excepcional la gestión estatal centralizada de las ayudas o subvenciones deviene obligada.

“La gravedad de la crisis y la necesidad de adoptar medidas urgentes para evitar que la economía española y el sector público entrasen en la ‘espiral desastrosa’ a la que aludió el Banco de España en su Informe anual de 2009 son, al decir del abogado del Estado, el supuesto excepcional que justifica la no territorialización de los fondos previstos entre las diversas comunidades autónomas. Y concluye: ‘en una situación de riesgo de *espiral desastrosa* resulta inconcebible que el Estado no pueda actuar de manera inmediata, incidiendo, a través de las Administraciones Públicas más afectadas (el nivel local), en la economía real’. Por otra parte —añade— el Real Decreto-ley justifica razonablemente esta necesidad de inmediatez, de modo que se satisfacen los requisitos exigidos para considerar que concurre el supuesto excepcional que señala la STC 13/1992.

“Sin embargo, no podemos aceptar este argumento, pues nada impide la territorialización de la gestión y otras tareas ejecutivas del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. El Real Decreto-ley, más allá de la verificación de los requisitos formales y de condicionalidad exigidos, no prevé que se realice una valoración de los diferentes proyectos presentados ni mucho menos una selección de los mismos en razón de determinados criterios; antes al contrario, los proyectos presentados por los ayuntamientos se financian hasta una determinada cantidad preasignada en razón de la población municipal. Las referidas tareas de verificación de los requisitos exigidos hubieran resultado fácilmente territorializables y, de haberse optado por esta solución, en nada se hubiera afectado a la única razón que se esgrime como justificativa de la centralización de la administración y gestión del Fondo, esto es, la urgencia en la adopción de una respuesta a la situación de crisis económica.” En otras palabras, el Fondo, que se limita a establecer un sistema de concesión de subvenciones o ayudas para dinamizar la economía, no ha tomado en cuenta la participación de las comunidades autónomas en dicho sistema, a pesar que esta participación deriva de la concepción compleja del Estado que resulta del modelo autonómico constitucionalmente establecido que exige una implicación de las comunidades autónomas en la respuesta a la crisis económica, lo que forma parte, sin duda, de la gestión de ‘sus respectivos intereses’ (art. 137 CE).

“8. Sin embargo, como ya se ha dicho, la Generalitat de Cataluña solicita la declaración de nulidad

del Real Decreto-ley en su conjunto, mas su demanda se acompaña de la enumeración de una serie de preceptos que singularizan la alegada vulneración competencial, razón por la que debemos proceder, a continuación, al enjuiciamiento de los preceptos cuestionados, que son: los artículos 1.2, 2.4, 4, 5.1 y 2, 6, 7, 8, 10.7, 11.1, 12.1 y 2, 13, 14, 15, 16, 19.3, 20, y 21; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava y décima y las disposiciones finales segunda y tercera. El resto de preceptos del Real Decreto-ley, al no haber sido expresamente impugnados por la Generalitat de Cataluña, escapa a nuestro control pues, en ningún lugar de la demanda se presentan argumentos para sostener su inconstitucionalidad más allá de la argumentación general ya expuesta. En este punto, debe reiterarse aquí que ‘la presunción de constitucionalidad de normas con rango de Ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente’ (por todas, STC 100/2005, de 19 de abril, F. 3), pues ‘no corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas’ (SSTC 7/1998, de 13 de enero, F. 3; 233/1999, de 16 de diciembre, F. 2; y 204/2011, de 15 de diciembre, F. 5).

“Nuestro enjuiciamiento de los preceptos señalados ha de partir necesariamente del recordatorio de que nos encontramos en el segundo de los supuestos previstos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de modo que los aspectos centrales o esenciales del régimen subvencional —entre los que se encuentran el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica y los requisitos esenciales de acceso— pueden ser regulados por el Estado en ejercicio de su competencia ex art. 149.1.13 CE.

“Desde esta perspectiva la previsión contenida en el art. 11.1 —y cuestionada por la Generalitat de Cataluña— de que el importe financiable de los proyectos tendrá un límite máximo en el presupuesto autorizado por resolución del secretario de Estado de Cooperación Territorial, debe entenderse acorde con el orden constitucional de distribución de competencias.

“(…)”

“15. Por todo lo dicho, el Real Decreto-ley incorpora una regulación muy detallada en una materia en la que el Estado tiene competencia simplemente para el establecimiento de las bases. Esta regulación no se refiere solo a la gestión del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local y al control de su uso por los ayuntamientos, como hemos visto, sino que alcanza también a la resolución de las ayudas, que se hace re-

caer en el secretario de Estado de Cooperación Territorial y a su comunicación.

“En conclusión, la disposición impugnada no se limita a prever el establecimiento de las ayudas, las clases de estas ayudas, su cuantía máxima, el objeto o finalidad de las mismas, los requisitos de las entidades locales solicitantes y los criterios esenciales para la concesión, sino que además prevé que el Estado asuma las funciones ejecutivas y la gestión centralizada de las mismas, lo que no resulta acorde al orden constitucional de distribución de competencias en relación a la facultad de gasto del Estado en materia de subvenciones y que ha sido claramente delimitado por una consolidada jurisprudencia constitucional, cuyas líneas esenciales —fijadas en la STC 13/1992, de 6 de febrero— han sido recordadas por este Tribunal en su STC 89/2012, de 7 de mayo: la STC 13/1992 —afirma su fundamento jurídico 4— parte de ‘la premisa de que *ni la subvención es concepto que delimite competencias, ni la facultad de gasto constituye un título competencial autónomo e implícito, ajeno al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, solo se justifica en los casos en que por razón de la materia se hayan reservado al Estado, en la Constitución o en los estatutos de autonomía, tales competencias. Por ello, la sola decisión de contribuir a la financiación de determinadas actividades no autoriza al Estado para invadir competencias que ratione materiae corresponden a las comunidades autónomas, de modo que tal decisión habrá de articularse respetando en todo caso las competencias autonómicas, lo que significa que la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como su régimen normativo y de gestión, está condicionada al dato de que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate* (STC 188/1989, de 16 de noviembre, F. 3). Esto no significa que el Estado, en virtud de lo que en la STC 13/1992 se calificó como *señorío sobre su presupuesto, esencia misma de su poder financiero*, no pueda destinar sus propios recursos a cualquier fin que considere relevante; sin embargo, el respeto del orden constitucional de distribución de competencias impone que la forma en la que se asignen esos recursos y, en concreto, el modo de atribuir las

competencias de gestión deba adaptarse en cada ámbito material al reparto de funciones consagrado en la Constitución y en los estatutos de autonomía (STC 109/1996, de 13 de junio, F. 3; doctrina que hemos recordado, entre otras, en las SSTC 138/2009, de 15 de junio, F. 3; 200/2009, de 28 de septiembre, F. 3; 159/2011, de 19 de octubre, F. 7; o 178/2011, de 8 de noviembre, F. 5)’.

“16. Finalmente, para evitar posibles dudas acerca de cuáles son los aspectos de la resolución impugnada que han invadido la competencia autonómica, hemos de precisar que son inconstitucionales: el apartado segundo del artículo 1; el apartado 4 del artículo 2; el inciso ‘en la que se establezca el modelo para la presentación de solicitudes y las condiciones para su tramitación’ del artículo 4; los apartados primero y segundo del artículo 5, los apartados primero y tercero del artículo 6, así como su apartado segundo, sin perjuicio de la aplicación de la legislación básica estatal; el artículo 7, el artículo 8; el apartado séptimo del artículo 10; los apartados primero y segundo del artículo 12; el artículo 13; el artículo 14, los apartados tercero y cuarto del artículo 15, los apartados segundo y quinto del artículo 16; el apartado tercero del artículo 19; el artículo 20; el apartado quinto del artículo 21; los incisos ‘la presentación de las solicitudes se realizará de acuerdo con lo previsto en los artículos 12 y 19’ y ‘conforme a lo previsto en los artículos 12 y 19’, incluidos, respectivamente en los apartados primero y segundo de la disposición adicional segunda; las disposiciones adicionales cuarta, séptima, octava y décima, y las disposiciones finales segunda y tercera.

“17. Por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 13/2009 contenida en el fundamento jurídico anterior. Su anulación podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los ayuntamientos. Por otra parte, las subvenciones se refieren a un ejercicio económico ya cerrado y han agotado sus efectos. En consecuencia, nuestro pronunciamiento, que debe incluir la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas.”

Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2012, de 2 de julio de 2012. La venta ambulante o sedentaria es un fenómeno de ámbito preferentemente local donde la regulación estatal detallada vulnera las competencias de gestión de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de comercio interior

Antecedentes

Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula la venta ambulante o no sedentaria.

Ponente: Don Pablo Pérez Tremps.

Extracto de doctrina

"(...)

"1. El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto determinar si el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, ha sido dictado al amparo de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y de legislación administrativa básica (art. 149.1.18 CE) o ha invadido la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de comercio interior prevista en el art. 121.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en tanto que dicho precepto establece que 'corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso:... b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial'.

"2. En primer lugar, para concretar el objeto del presente conflicto, debe tomarse en consideración que, en los estrictos términos en que ha sido planteado, la impugnación queda limitada al citado Real Decreto 199/2010, pero no alcanza a la previsión legal de los arts. 53 a 55 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, de los que es desarrollo reglamentario.

"En efecto, en el preámbulo del reglamento controvertido, se señala que 'la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, impone a los Estados la obligación de eliminar todas las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios que se contemplan en los artículos 49 y 56 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFE) respectivamente'. A ello se añade que 'su incorporación al ordenamiento jurídico español conduce a la modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, e ineludiblemente a la reforma de los consiguientes desarrollos reglamentarios'. En lo que atañe a la venta ambulante o no sedentaria, en concreto, se señala que, si bien con carácter general las actividades de servicios de distribución comercial no deben estar sometidas a autorización administrativa previa, se ha considerado necesario el mantenimiento de esta, junto con la introducción de ciertas modificaciones.

"En relación con ello, la Generalitat se muestra conforme con que la adaptación del ordenamiento jurídico interno a las previsiones de la citada Directiva 2006/123/CE hacía necesaria una modificación de la Ley de ordenación del comercio minorista en lo relativo a las autorizaciones para llevar a cabo la actividad de venta ambulante o no sedentaria. Lo que se niega es que tal necesidad se extienda a la regulación contenida en el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, pues esta carece de toda cobertura constitucional e invade el ámbito reservado a la Generalitat de Cataluña en materia de comercio interior.

"En segundo lugar, también debe destacarse que en el marco de este conflicto no se hace cuestión sobre que la ejecución del Derecho comunitario no puede alterar el orden interno de distribución competencial de los Estados miembros, lo que, por otra parte, ya ha sido reiterado por este Tribunal al señalar que 'no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las comunidades autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada' (por todas, STC 147/1998, de 2 de julio, F. 6).

“3. Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, es preciso recordar que este Tribunal ha reiterado que si bien la competencia del Estado en materia de legislación mercantil y obligacional (arts. 149.1.6 y 8 CE) incluye los ámbitos relativos a la capacidad para el ejercicio del comercio, a la creación y el régimen jurídico de los establecimientos mercantiles o la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales, e igualmente la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios ‘ello no impide que las normas autonómicas puedan disciplinar determinados tipos de ventas, y en concreto la venta no sedentaria, con base en su competencia en materia de comercio interior, siempre que dicha regulación autonómica se ciña al espacio de las relaciones jurídico-públicas’ (STC 124/2003, de 19 de junio, F. 7). En virtud de ello, se concluyó que el art. 53 de la Ley de ordenación del comercio minorista ‘—salvo el inciso inicial según el cual es *venta ambulante o no sedentaria la realizada por comerciantes, fuera de un establecimiento comercial permanente*, con el que se incorpora una noción formulada al amparo del art. 149.1.6 CE—, la motivación y finalidad de la norma impugnada no se dirige a establecer una regla sobre la contratación *inter privados*, como sostiene el abogado del Estado, sino a disciplinar la modalidad de venta ambulante en sus aspectos netamente públicos y por ello no puede entenderse amparada en el ámbito competencial reservado al Estado ex art. 149.1.6 y 8 por lo que debe declararse inconstitucional’ (STC 124/2003, de 19 de junio, F. 7).

“Más recientemente, este Tribunal también ha destacado, al analizar la constitucionalidad del art. 121.1 EAC, que debe diferenciarse entre el ámbito de la regulación administrativa de la actividad comercial relativo a la disciplina de la proyección y alcance jurídico-público de estas ventas y el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. A partir de ello, se ha incidido en que si bien en el ámbito jurídico-público se proyectan con normalidad las competencias autonómicas, en el jurídico-privado lo hacen las competencias del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE, añadiéndose un tercer plano que afecta al régimen de la competencia de los ofertantes, que también corresponde disciplinar al Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 31/2010, de 28 de junio, F. 68).

“Ahora bien, habida cuenta de que según lo dispuesto en el preámbulo y en la disposición final primera del Real Decreto 199/2010, este se dicta ‘al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica’, debe analizarse si la norma impugnada queda amparada por dicho título competencial, lo que, en caso afirmativo, podría justificar desde el punto de vista constitucional la incursión de la regulación estatal en el ámbito jurídico-público de esta modalidad de venta.

“En efecto, como también ha puesto de manifiesto este Tribunal, la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE tiene un carácter transversal, ya que ‘aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como *exclusiva* en su Estatuto —como es el caso del *comercio interior*...— esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica’ [STC 225/1993, de 8 de julio, F. 3 d)]. Igualmente, se ha destacado que el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su ‘objetivo predominante’, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, F. 3 d)].

“En relación con ello, también se ha destacado que la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE, relativa al carácter básico de la regulación del procedimiento administrativo en una materia especial, se configura como una competencia conexa a las que se ostente para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración (entre otras muchas, en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 32 y 175/2003, de 30 de septiembre, F. 10).

“4. En definitiva, partiendo de la base de que la normativa impugnada tiene por objeto la venta ambulante o no sedentaria, la determinación de la competencia controvertida exige comprobar, por un lado, si esta norma incide en aspectos jurídico-públicos de esta modalidad de venta especial o es propia del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. Y, por otro, si a pesar de responder a una dimensión propia del Derecho administrativo, su regulación posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general que requiera una actuación unitaria en el conjunto del Estado en atención a su carácter de competencias estatales ex art. 149.1.13 y 18 CE.

“Por lo que se refiere al primer aspecto, cabe constatar que la finalidad genérica del Real Decreto 199/2010 es el desarrollo reglamentario de la venta ambulante o no sedentaria regulada en los arts. 53 a 55 de la Ley de ordenación del comercio minorista, estableciendo las diferentes condiciones que deben cumplirse para poder ejercer dicha actividad (capítulo I), la regulación de las autorizaciones administrativas (capítulo II) y el régimen de inspección y sancionador en la materia (capítulo III). Este contenido pone de manifiesto que la naturaleza de esta regulación es de carácter jurídico-público con el fin de dotar a la venta ambulante o no sedentaria de un régimen administrativo de autorización previa por parte de los ayuntamientos. La determinación de las modalidades de ejercicio de la venta ambulante contenidas en el apartado 2 del art. 1 ya ha sido desautorizada por este Tribunal en la STC 124/2003, de 19 de junio, y motivó la declaración de inconstitucionalidad parcial del art. 53 de la Ley de ordenación del comercio minorista. Así, se señaló que la enumeración de las diversas modalidades de este tipo de ventas ‘no se dirige a establecer una regla sobre la contratación *inter privatos*... sino a disciplinar la modalidad de venta ambulante en sus aspectos netamente públicos’ (F. 7).

“Por tanto, tomando en consideración que algunas previsiones son meros recordatorios inocuos o reproducción mimética de lo dispuesto en la Ley de ordenación del comercio minorista y que, por tanto, solo pueden ser valoradas y enjuiciadas en el contexto del fin regulatorio de este Real Decreto, la finalidad de esta normativa es establecer una regulación jurídico-pública de este tipo de actividad comercial debe concluirse que queda excluida la posibilidad de amparar esta normativa en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.6 y 8 CE.

“5. En lo relativo al segundo de los aspectos —necesidad de esta regulación vinculada a su eventual incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general que requiera una actuación unitaria en el conjunto del Estado ex art. 149.1.13 CE— hay que afirmar que, globalmente considerada, la propia naturaleza de este tipo de venta presenta una escasa incidencia tanto en la actividad económica general como en la actividad comercial, en particular, tratándose de un fenómeno de ámbito preferentemente local. De ese modo, debe descartarse que el objetivo primordial de este Real Decreto atienda a intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado con el grado de detalle desplegado en el mismo.

“Un análisis aislado de cada uno de los preceptos, más allá de lo que suponen una reproducción de aspectos ya acogidos en la Ley de ordenación del comercio minorista —que no es objeto de impugnación en este conflicto— tampoco permite apreciar las necesarias características de incidencia directa y significativa en la actividad económica general que permitiera su encaje en las competencias estatales. E, igualmente, no resulta posible, ni ha sido alegado por la Abogacía del Estado, apreciar ningún otro título competencial estatal concurrente en cualquiera de las previsiones de la norma impugnada que justificara una regulación estatal. En efecto, al margen del capítulo I que, tal como se ha expuesto y ha defendido el abogado del Estado, resulta meramente definitorio y acotador de la ulterior normativa, el capítulo II se dedica al régimen de autorización de la venta ambulante o no sedentaria y al registro de comerciantes ambulantes. Así, el art. 2 se refiere a la competencia municipal para determinar las zonas de emplazamiento, las limitaciones para su ubicación y la necesidad de solicitud de diversas autorizaciones para cada emplazamiento concreto y modalidad de venta ambulante. El art. 3 establece las características temporales, de transmisión y de revocación de la autorización, así como su contenido, exposición al público y especificidades en materia de productos de alimentación. El art. 4 remite a cada Ayuntamiento el procedimiento de autorización, que debe ser público, transparente y en régimen de concurrencia competitiva, estableciendo el art. 5 los criterios materiales y formales para la presentación de solicitudes y el art. 6 la inscripción en el registro de comerciantes ambulantes.

“Pues bien, en los términos ya señalados, ninguna de estas concretas previsiones pone de manifiesto que

se regulen aspectos con una incidencia directa y significativa en la actividad económica general. Dejando al margen aquellas previsiones que son mera reproducción de lo previsto expresamente en los arts. 54 y 55 de la Ley de ordenación del comercio minorista —como son la limitación temporal de las autorizaciones, la exigencia de concurrencia competitiva y las características del procedimiento— y que quedan fuera del objeto de este conflicto, por lo que ningún pronunciamiento puede hacerse sobre los mismos, cabe destacar, en relación con el registro de comerciantes ambulantes, que podría ser el aspecto más controvertido, que este Tribunal ya ha reiterado en la citada STC 124/2003, que ‘la exigencia de autorización y de su eventual inscripción registral, por parte de la Comunidad Autónoma, para ejercer las ventas a distancia, ambulantes, automáticas o en pública subasta no puede considerarse un criterio global de ordenación de este sector comercial, ni una medida singular de ordenación económica para alcanzar una determinada finalidad, en este caso, el control de esas actividades comerciales, sino una medida de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor, y por ello no puede reputarse como norma básica al amparo del título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE’ (F. 6).

“La señalada carencia de cobertura estatal para ejercer la competencia en esta materia priva también de base competencial suficiente al capítulo III de este Real Decreto, en la medida en que está dedicado a la inspección y al régimen sancionador por el incumplimiento de las previsiones prevista en la norma, y las disposiciones transitoria, derogatoria y finales, toda vez que no pueden ser valoradas aisladamente sino en el contexto del Real Decreto en su conjunto y de las materias competenciales controvertidas.

“6. En conclusión, tomando en consideración que el art. 121.1 EAC establece que ‘corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso: ... b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial’, debe concluirse que el Real Decreto 199/2010 invade dicha competencia exclusiva de la Generalitat, no encontrando amparo en ninguna de las materias competenciales exclusivas del estado y, singularmente, en el art. 149.1.6, 8, 13 o 18 CE.

“Esta invasión competencial, además, debe predicarse de la totalidad de los preceptos de esta norma. En los términos ya expresados, sin perjuicio de que determinadas previsiones resulten superficiales, bien por ser meros recordatorios inocuos o reproducciones miméticas de lo previsto en la Ley de ordenación del comercio minorista, y en sí mismas no incurren en ningún defecto material de constitucionalidad, deben correr la misma suerte de anulación por ser instrumentales para el cumplimiento del fin regulatorio de este Real Decreto y carecer de sentido dejarlas aisladamente vigentes una vez anulado el contexto normativo del que forman parte inescindible.” ■