

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

V. FUENTES

1. Sentencia 170/2012, de 4 de octubre (BOE de 1 de noviembre). Ponente: Ortega Álvarez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: Art. 86.1, 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.25
otros:

Objeto: Arts. 3 y 43, la disposición transitoria primera y la disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios

Materias: Extraordinaria y urgente necesidad: apreciación de la causa habilitante del recurso a esta fuente del derecho. Competencias autonómicas en materia de comercio interior, industria y urbanismo. Principio de seguridad jurídica. Competencia autonómica en materia de comercio interior.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):259/2007; 31/2011; 137/2011; 182/1988; 248/1988; 167/1993; 329/1993; 165/1994; 196/1993, 109/2003; 134/2011; 147/1998; 128/1999; 134/2011; 31/2011; 332/2005; 182/1997; 68/2007; 31/2011; 329/2005; 29/1982; 111/1983; 182/1997; 137/2003; 29/1982; 182/1997; 137/2003; 189/2005; 18/2011; 197/1996; 182/1997; 29/1982; 189/2005; 1/2011; 80/1985; 193/1998; 197/1996; 223/2000; 31/2010; 244/1993; SSTC 29/1986; 177/1990; 225/1993; 223/2000; 48/1988; STC 147/1991; STC 1/1982; 197/1996; 235/1999; 50/1990; 147/1991; STC 31/2010; 18/2011, 197/1996; 223/2000; 149/1998, 56/1986; STC 61/1997; STC 164/2001; 164/2001; 124/2003; 227/1993; 56/1986; STC 149/1998; 21/1999; 61/1997.

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO. Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:

1º La extinción del recurso por desaparición sobrevenida del objeto respecto del art. 43 y del párrafo octavo de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

2º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el apartado a) de la disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Existen VP de Valdés Dal-Ré.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

A. Comunidades Autónomas.

A.2. Competencias.

1. Sentencia 172/2012, de 4 de octubre (BOE de 1 de noviembre). Ponente: Pérez de los Cobos Orihuel (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3, 66.2, 117.1 y 5, 125, 138.1, 149.1.5, 14, 150.1, 156.1.

otros:

Objeto: El artículo 12.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el art. 36 del Decreto 3059/1966 que establece el hecho imponible de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias (en adelante, “tasa sobre rifas”), añadiendo el inciso *por el contrario, será exigible por cada concreta Comunidad Autónoma cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio.*

Materias: Vulneración del orden constitucional de competencias en materia de juegos y apuestas. Incidencia en el sistema de financiación autonómica, en atención a las limitaciones que supondría un cierto entendimiento restrictivo del punto de conexión; posible modificación sustancial del ámbito de la cesión del tributo sin respeto del trámite procedimental exigido, en perjuicio de la autonomía

financiera. Nexo de vinculatoriedad entre la competencia tributaria y la sustantiva o material. Competencia tributaria estatal en supuestos de juegos on-line.

Véanse las SSTC 35/2012, 83/2012 y 162/2012 (Véase el n.º anterior de esta Revista)

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 37/1981; 149/1991; 14/1996; 181/1988; 192/2000; 204/2002; 16/2003; 72/2003; 18/2011; 204/2011; 35/2012; 111/2012; 162/2012.

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal ha decidido Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. Sentencia 173/2012, de 15 de octubre (BOE de 14 de noviembre). Ponente: Rodríguez Arribas (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 1.1.; 9.2; 148.1.20; 149.1.1.

otros: 23, 24 y 27 Estatuto de Galicia; art. 66 LOTC.

Objeto: Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

Materias: Competencia autonómica en materia de asistencia social y promoción del desarrollo comunitario. Competencia material y competencia subvencional: titulares de la competencia en materia de gestión y organización. Disparidad de criterio acerca de la norma gestora de la invasión competencial denunciada. Conflictos meramente preventivos: determinación jurisprudencial: posibilidad de que el Estado pueda gestionar centralizadamente las subvenciones cuando los programas asistenciales subvencionables tengan determinadas características de supraterritorialidad que impidan su gestión por las Comunidades Autónomas; reiteración de la doctrina del TC de que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado; la supraterritorialidad no es título competencial alguno; la invocación meramente formal de un título competencial (estatal) no puede bastar para desplazar formalmente al titular de una competencia exclusiva (autonómica); el título estatal invocado de manera formal debe existir también materialmente. Con la fi-

nalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, el Estado no puede pretender alterar el sistema de reparto competencial. Se aprecia falta de territorialización de los fondos, por lo que se niega que pueda apreciarse el carácter preventivo del recurso. Las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 76/1986; 95/1986; 146/1986; 13/1992; 213/1994; 61/1997; 227/1998; 98/2001; 188/2001; 239/2002; 228/2003; 31/2010; 178/2011; 148/2012; 150/2012.

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal ha decidido:

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 4682-2008 y declarar, con los efectos previstos en los fundamentos jurídicos 7 y 8 de la presente Sentencia, que son inconstitucionales y nulos, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia los siguientes preceptos de la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad: los arts. 2, salvo su inciso *las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 y 23.2 de la Ley general de subvenciones*; 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15 y 16.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Sobre similar asunto y planteamiento véase también la STC 177/2012.

3. Sentencia 184/2012, de 17 de octubre (BOE de 14 de noviembre). Ponente: Rodríguez Arribas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 25; 27.5; 81.1; 149.1.1, 18 y 30.

otros: Art. 75 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Objeto: Determinados preceptos de la de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

Materias: Orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: cuestiones relacionadas con el orden competencial en

materia de educación y vulneraciones relacionadas con el establecimiento de la normativa básica en materia de educación, con invasión de competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución en materia educativa. Remisiones contenidas en LO al desarrollo reglamentario para el establecimiento de normas básicas e injustificada asunción de competencias ejecutivas por el Estado. Insuficiente grado de participación autonómica, o su ausencia, en la adopción de determinadas decisiones estatales. Vulneración del principio de reserva de ley e infracción del principio de reserva de ley orgánica por ciertos preceptos de la ley impugnada. Vulneración del mandato de programación general de la enseñanza como responsabilidad de los poderes públicos. Posible efecto extintivo del objeto del recurso por derogación de la norma impugnada, salvo en lo que se refiere a motivos competenciales: La CAA ostenta competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, incluyéndose, en todo caso, la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo. Según acreditada JTC, las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia. Admisión de la posibilidad de remisión a normas reglamentarias del desarrollo de normas básicas contenidas en la LO: *la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional*. Por su parte es doctrina del TC que el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica. Carácter interactivo de la reserva de ley orgánica *-si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 CE), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley Orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria-*: no forma parte de la discrecionalidad del legislador orgánico regular mediante esta fuente una materia que no esté explícitamente reservada por la CE a este tipo de fuente.

Véanse las SSTC 111/2012; 148/2012; 149/2012 y 161/2012 en el n.º anterior de este Revista, así como las 212 a 214, todas de 2012

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 5/1981; 42/1981; 1/1982; 6/1982; 27/1983; 76/1983; 49/1984; 77/1985; 26/1987; 86/1985; 154/1988; 48/1988; 69/1988; 187/1988; 122/1989; 50/1990; 147/1991;

13/1992; 135/1992; 330/1993; 337/1994; 132/1996; 197/1996; 61/1997; 133/1997; 134/1997; 95/1998; 109/1998; 235/1999; 223/2000; 188/2001; 124/2003; 14/2004; 134/2004; 329/2005; 236/2007; 31/2010; 1/2011; 18/2011; 118/2011; 204/2011; 207/2011; 1/2012; 8/2012; 35/2012; 133/2012.

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

4. Sentencia 194/2012, de 31 de octubre (BOE de 28 de noviembre). Ponente: Ortega Álvarez (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.7 y 30;
otros:

Objeto: Arts. 1.2, 2 d) y 7 del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad.

Materias: Educación; configuración de la formación profesional; conflictiva atribución al Estado del establecimiento de los procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias o atribuciones profesionales derivadas de los distintos certificados de profesionalidad; así como de la regulación de los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación correspondiente a la ocupación de referencia. La necesidad de que habrá de ser regulada complementariamente mediante norma estatal la previsión de que las comisiones de evaluación, órganos encargados de la comprobación del cumplimiento de las exigencias necesarias para expedir el certificado de profesionalidad, invadiría las competencias de la Generalitat en materia de enseñanza y también las de auto organización de sus servicios. Por exceder de lo establecido en el art. 149.1.7 CE. Por tratarse de una regulación que se refiere a la formación profesional en sus vertientes ocupacional y continua se considera, por el abogado del Estado, que no forman parte del sistema educativo y se sitúan en el ámbito laboral, amén de referirse a las condiciones de obtención y expedición de un título profesional en cuanto que el objeto de las normas es certificar sobre la formación adquirida por vías distintas a los estudios organizados. Derogación de la norma que originaba el conflicto; doctrina del TC que avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto en la medida en que no hayan desaparecido las cuestiones de competencia, sin olvido de la entrada en vigor del nuevo Estatuto, a cuya luz, en todo caso, habrá que dilucidar esas cuestiones competenciales. Se produce el debate, en síntesis, en el en-

cuadramiento de la materia en educación o, por el contrario, en el ámbito de la formación profesional. EL TC propone como regla de determinación de la competencia la de preponderar la regla competencial específica sobre la más genérica; reconociendo, al tiempo, la imposibilidad de atribuirle un valor absoluto. Se apreciará por el TC la existencia de distintas modalidades de formación profesional, encuadrables en materias competenciales distintas y a las que les son de aplicación títulos competenciales estatales y autonómicos también distintos, sobre la base de la polivocidad del concepto *formación profesional* (reglada, ocupacional y continua): considera el TC que la formación profesional reglada o inicial se inserta en el ámbito de las competencias relativas a la educación, mientras que la ocupacional y la continua se incardinarían, como regla general, en la materia laboral y en las competencias relacionadas con la misma.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 33/1981; 35/1982; 194/1994; 87/1987; 153/1989; 196/1996; 197/1996; 147/1998; 227/1998; ; 249/1988; 95/2002; 190/2002; 152/2003; 14/2004, 158/2004; 212/2005; 51/2006; 31/2010; 134/2011; 99/2012; 36/2012;

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que el inciso “y funcionamiento” del art. 7.1 del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

5. Sentencia 2011/2012, de 14 de noviembre (BOE de 13 de diciembre). Ponente: Asúa Batarrita (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.7; 13; 15; 16; 17; 31.

otros: 11.2; 17.2; 165; 170.1 EAC

Objeto: Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico, y con la resolución de 26 de noviembre de 2002, de la Subsecretaría de dicho Ministerio, por la que se regula la utiliza-

ción del sistema de declaración electrónica de accidentes de trabajo (Delt@) que posibilita la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo, aprobados por la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre.

Materias: Competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral y las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Seguridad Social. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que la aprobación con carácter uniforme de los modelos y del procedimiento informático de transmisión tienen carácter normativo en cuanto constituyen presupuesto para el ejercicio de derechos o cumplimiento de deberes públicos; así como que la indicación del órgano ante quien se deben presentar no constituye competencia ejecutiva, pues el ejercicio de las competencias de ejecución arranca a partir del conocimiento de los datos suministrados por los ciudadanos. Considerará el TC que la *vindictio potestatis* debe entenderse extendida a la totalidad de la normativa sin que sea necesario hacer expresa mención de apartado alguna de las disposiciones objeto de la *litis*. En cuanto que el nuevo Estatuto de Cataluña aprobado con posterioridad a la presentación del conflicto se constituye parámetro de control del presente conflicto será norma que necesariamente se constituirá en referencia necesaria de la determinación del conflicto. Apreciará el TC que las normas que se recurren son desarrollo de la Directiva 89/391/CEE, con finalidad armonizadora. Apreciará el TC que la comunicación de los accidentes laborales, en los términos previstos en las disposiciones reseñadas, constituye una actividad de carácter instrumental que coadyuva al ejercicio de competencias estatales y autonómicas de diversa naturaleza, que se enmarcan en distintos ámbitos materiales: laboral, de Seguridad Social y de estadística. Estimaré el TC que la obligación de comunicación de los accidentes de trabajo constituye asimismo un aspecto que se inserta en el ámbito de las funciones de ejecución de la legislación del Estado en materia de Seguridad Social y cumple el objetivo de permitir un adecuado conocimiento de datos de siniestralidad laboral a efectos estadísticos, por lo que también resultarían concernidas las competencias estatales y autonómicas en materia de estadística. El bloque de la constitucionalidad que rige esta materia atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral *sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas* y, de otra parte, se reconoce a la Generalitat la *competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales* que incluye, entre otros aspectos, *la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo, la potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias*, así como *la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora*. Reitera el TC que el término *legislación* ha de ser entendido en sentido material sea cual sea el rango formal de las normas, comprendiendo no

sólo las leyes sino, asimismo, los reglamentos; por su parte a la CA le corresponde la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia. Por lo que se refiere al ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, considera el TC que, en materia de legislación laboral, a la que indudablemente pertenece el subsector de seguridad e higiene y salud en el trabajo, la competencia normativa del Estado es completa, siendo susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria, de modo que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, la cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal. Por lo que se refiere a la materia estadística, el art. 149.1.31 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la *estadística para fines estatales*, lo que le habilita para instrumentarla directamente. Por su parte, el art. 135 EAC asigna a la Generalitat competencia exclusiva sobre estadística de interés de la propia Comunidad Autónoma, así como la participación y colaboración en la elaboración de estadísticas de alcance general, participación que habrá de establecerse y regularse por el Estado. Recordará el TC que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, por lo que no es posible aducir que al ser la normativa cuestionada desarrollo armonizador dimanante de una Directiva, será el Estado el que tenga la competencia material.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 1/2011; 35/1982; 32/1983; 87/1985; 104/1988; 249/1988; 236/1991; 79/1992; 360/1993; 194/1994; 67/1996; 195/1996; 70/1997; 148/1998; 242/1999; 158/2004; 33/2005; 81/2005; 51/2006; 31/2010; 1/2012; 36/2012; 111/2012.

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal ha decidido estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en su virtud:

1º Declarar que el art. 1 y el anexo de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en lo que se refiere al parte de accidente de trabajo, a la relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica, y a la relación de altas o fallecimientos de accidentados que las entidades gestoras o colaboradoras deban remitir a la Administración autonómica.

2º Declarar que los arts. 2 y 3, y la disposición adicional primera de la misma orden vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en lo que

se refiere a la cumplimentación y transmisión por los sujetos obligados del parte de accidente de trabajo y de la relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica; y en cuanto a la relación de altas o fallecimientos de accidentados que las entidades gestoras o colaboradoras deban remitir a la administración autonómica, todo ello en los términos del fundamento jurídico 7.

3º Declarar que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña la regulación que se contiene en la resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 26 de noviembre de 2002, en lo que afecta a empresas y entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social, salvo, en lo que se refiere a estas últimas, para la remisión al órgano competente de la Administración del Estado de la relación de altas o fallecimientos de accidentados, en los términos del fundamento jurídico 7.

4º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

6. Sentencia 225/2012, de 29 de noviembre (BOE de 29 de diciembre) Ponente: Pérez Tremps (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.7; 18.

otros: 28.1; 29.1 EAG; 63 LOTC.

Objeto: Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación.

Materias: Se trata de un conflicto sobre una orden que contempla un régimen de ayudas previsto para un horizonte temporal limitado al ejercicio de 2005, por tanto ya agotados sus efectos en el momento de ser analizada por el TC. Según éste, *deben considerarse vivas las disputas competenciales, pese al agotamiento de los efectos económicos de las normas que en cada caso resultaban controvertidas, cuando las modificaciones o derogaciones operadas en dichas normas dejaban subsistentes o irresueltas las cuestiones debatidas y las partes mantuvieron su interés en encontrar una respuesta a sus pretensiones, como se puso de relieve al no haber desistido del conflicto la parte actora ni tampoco haberse allanado la parte demandada.* Sobre el alcance del conflicto y los requisitos procesales de la determinación de su contenido y alcance. Según el TC la orden que es objeto del presente conflicto viene a establecer las bases reguladoras de las ayudas dirigidas a subvencionar durante el año 2005 los planes de formación continua promovidos por la Administración General del Estado, entidades locales, federaciones de municipios y provincias y organizaciones sindicales firmantes del III acuerdo de formación continua de Administraciones públicas (art. 1), estableciendo tanto las condiciones generales y requisitos a cum-

plir para el acceso a esa financiación, como el procedimiento de tramitación, seguimiento y control de las ayudas, cuya gestión se atribuye a la Comisión general de formación continua y al Instituto Nacional de Administración Pública; la cuestión, por tanto, no es otra que la relativa al alcance de la potestad subvencional del Estado en materia de formación continua en las Administraciones Públicas. Reitera el TC su doctrina de que hay que partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, es decir, como ya se dijo en 1992, *la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate, ya que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias ... ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación ... al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo*; siendo asimismo doctrina del TC que *las acciones formativas que se realicen en el seno de las Administraciones Públicas deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia bases ... del régimen estatutario de sus funcionarios o legislación laboral, según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcionarial, estatutario o laboral*. Desde esta perspectiva, al Estado le corresponde dictar la normativa básica y a la Comunidad Autónoma de Galicia el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases, mientras que en la segunda la competencia normativa (toda la competencia normativa y no sólo la competencia para dictar bases) corresponde al Estado y a la Comunidad Autónoma la de ejecución. En todo caso, los precitados títulos competenciales del Estado le habilitan, para canalizar una parte de los fondos públicos destinados a la formación continua hacia esta específica formación en el seno de las Administraciones Públicas, *siempre que tal destino no ponga en cuestión las competencias normativas y de gestión que al respecto ostenta la Comunidad Autónoma de Galicia, la cual deberá disponer de los fondos territorializados según criterios objetivos que le correspondan con el fin de aplicarlos a la expresada finalidad*. El TC se reitera, una vez más, en lo que viene diciendo, sin gran éxito, por cierto, desde 1992: Cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general del sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución: en estos supuestos, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando las 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 los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias; salvo que en casos excepcionales resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional sea el Estado quien asuma esta competencia. No se aprecia que esta excepcionalidad se produzca en este caso. Por otra parte, la naturaleza bifronte del régimen local no ampara que la actuación estatal pueda sustituir la que constitucional y estatutariamente corresponde a las Comunidades Autónomas. Según el TC lo que se dilucida en este supuesto es determinar si las competencias atribuidas al Estado facultan a éste para el establecimiento de medidas de apoyo económico a los entes locales para que alcancen determinados objetivos en materia de formación de su personal, para la determinación de las prescripciones generales que han de cumplir los entes locales para promover planes que les permitan acceder a la financiación estatal correspondiente, así como las condiciones que dichos proyectos han de cumplir, pero debe respetar, en todo caso, las competencias estatutariamente asumidas en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal. Ello implica que lo que debemos valorar es, en definitiva, si la disposición impugnada determina por su propio contenido que haya de ser el Estado quien tramite centralizadamente los fondos subvencionales en lugar de repartirlos, según criterios objetivos, entre las Comunidades Autónomas para que sean éstas las que realicen tal tramitación en relación con las Administraciones locales situadas en el respectivo ámbito territorial. Finalmente el TC insiste en su doctrina –que a la postre reduce a la inanidad toda la determinación de su posición material en estos reiteradísimos casos- sobre el alcance de las consecuencias de la vulneración de competencias apreciada, y partiendo de su doctrina tradicional sobre las subvenciones reguladas en disposiciones que ya han agotado sus efectos, según la cual no procede que queden afectadas situaciones jurídicas ya consolidadas, la pretensión de la Junta de Galicia puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de que haya de procederse a la anulación de los preceptos correspondientes.

Véanse en el n° 83 de esta Revista la STC 159/2011; en el n° 84, la STC 38/2012 y en el n° 85 la STC 111/2012. Sobre esta misma cuestión pueden consultarse las SSTC 226/2012 y 243/2012, donde se reitera la posición del TC acerca de la pervivencia de su doctrina manifestada en la citadísima STC 13/1992, si bien con el desafortunadísimo resultado que se expone, también en la STC que acabamos de comentar, acerca de los efectos meramente formales de sus decisiones al respecto. Véase infra la STC 244/2012, en la misma línea.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 84/1982; 106/1987; 75/1989; 13/1992; 331/1993; 128/1999; 190/2000; 223/2000; 98/2001; 190/2002; 228/2003; 230/2003; 31/2010; 158/2011; 159/2011; 111/2012;

FALLO: En atención a todo lo expuesto el TC ha decidido:

1° Inadmitir el conflicto en relación con los arts. 6 y 7 de la Orden APU 4217/2004, de 22 de diciembre.

2° Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias núm. 2947-2005 y, en su virtud, declarar que vulneran las competencias de la Junta de Galicia el artículo 4, apartado 3, y el artículo 9, de la mencionada orden.

3° Desestimar el conflicto en todo lo demás.

7. Sentencia 244/2012, de 18 de diciembre (BOE de 22 de enero de 2013). Ponente: Salas Sánchez (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 40.2; 149.1.7; 13; 16; 17; 18.

otros: 63 LOTC; 112; 114; 170.1 EAC.

Objeto: Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

Materias: Se debate si la formación continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral, al tiempo que si ese entendimiento del Estado de su competencia se ha utilizado para limitar indebidamente e ignorar la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación laboral, en concreto, la gestión de la formación continua, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y de lo señalado por la jurisprudencia constitucional, a este fin se solicita declaración en la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña siendo el objeto de la controversia el conjunto del RD 1046/2003, no lo esti-

ma así el TC al entender que la impugnación dirigida contra la totalidad del Real Decreto 1046/2003 carece, sin embargo, de la fundamentación específica necesaria para que pueda prosperar; el TC no detecta la existencia de una auténtica *vindicatio potestatis* que alcance a la globalidad de la disposición, dado que el Gobierno de la Generalitat no reivindica para sí el ejercicio de la competencia normativa plasmada en la norma reglamentaria que es objeto del presente conflicto, sino únicamente de aspectos concretos de la regulación efectuada que, a su juicio, pertenecen al ámbito propio de la ejecución o aplicación de la norma; decidirá así el TC que el objeto del proceso debe quedar limitado únicamente a aquellos artículos respecto de los cuales la representación procesal del Gobierno de la Generalitat aporta, efectivamente, una argumentación específica de las razones por las que estima que transgreden el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, en concreto, los que regulan los principios generales del subsistema (art. 2.2); la financiación de la formación continua en las empresas por medio de bonificaciones a la cuota de formación profesional (arts. 8.1 y 10.7); el ámbito supraautonómico de los contratos programa para la formación de trabajadores y de las acciones complementarias y de acompañamiento (arts. 14 y 17); la estructura organizativa y de participación (arts. 18 a 21 y, por conexión arts. 12.2, 22.4 y 23.2), las funciones de evaluación, seguimiento y control (art. 23) y la disposición final primera. De otra parte, se recuerda por el TC que en las controversias de alcance competencial es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, operación que debe realizarse atendiendo en cada caso a las circunstancias concretas y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta modificada o sustituida por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales, la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto; en este sentido estimará el TC que la derogación del Decreto objeto de la controversia por el Real Decreto 395/2007 no determina la desaparición del objeto del presente proceso constitucional. De otra parte la aprobación del nuevo EAC que ha tenido lugar con anterioridad a la resolución del presente conflicto lleva al TC a la necesidad de tenerlo en cuenta para afrontar su resolución. El subsistema de formación profesional continua es un elemento que se integra dentro del sistema general de formación profesional que, como concepto unitario, trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral. Dentro del concepto genérico de “formación profesional” se integran tres versiones diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. El TC da fe de que las dos partes en el conflicto constitucional consideran que la norma

controvertida se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas que, en materia de “legislación laboral”, atribuye al Estado el art. 149.1.7 de la Constitución. El TC considera que el RD objeto de la controversia debe ser incardinado en el ámbito competencial relativo a la *legislación laboral*. La competencia autonómica en esta materia es de ejecución de la legislación laboral, incluyéndose la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, *el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales*, así como la potestad sancionadora en la materia. El Estado está facultado para abordar la presente regulación, pero no puede ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente asumidas y efectivamente traspasadas, siendo ésta la perspectiva desde la que debe procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, siguiendo las premisas establecidas por anterior doctrina del TC. Se pretende por la Comunidad Autónoma una vinculación o conexión directa entre el principio de caja única y la referencia al precepto constitucional que ampararía la competencia estatal. El TC niega esa vinculación; aparándose en anterior doctrina: *es evidente que no puede plantearse un conflicto basándose en la sospecha de que una resolución o acto del Estado tiene como finalidad última vulnerar el orden competencial, o puede conducir hipotéticamente a ese resultado, cuando la misma disposición o acto impugnado no invade en modo alguno las competencias de la Comunidad*. De ahí que concluya el TC: el principio de unidad de caja de la cuota de formación profesional es un principio general de naturaleza contable que no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social y que no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y de su régimen económico, mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento, sin que ello se oponga a la existencia de mecanismos descentralizados de gestión. En relación con el nuevo régimen jurídico regulador de las acciones de formación continua en las empresas las acciones formativas no se subordinan a las directrices fijadas por los poderes públicos o por los acuerdos entre éstos y los interlocutores sociales, sino que se incardinan en las propias empresas, en la medida en que son éstas las que planifican, organizan y gestionan las acciones de formación continua para sus trabajadores y las que utilizan la cuantía asignada a cada una de ellas en función de su plantilla; el nuevo modelo viene asimismo a modificar la financiación de las acciones formativas en las empresas, que pasan de financiarse a través de ayudas o subvenciones públicas, a ser financiadas mediante bonificaciones en la cuota que las empresas ingresan en la Seguridad Social en concepto de for-

mación profesional; el establecimiento de un determinado modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normativa en materia laboral, que el art. 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado, y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua. La norma objeto del conflicto mantiene el sistema de financiación a través de ayudas públicas, en el caso de los contratos programa para la formación de trabajadores y de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación. La Comunidad Autónoma actora reivindica para sí la competencia ejecutiva consistente en la concesión y pago de estas subvenciones, afirmando que las mencionadas acciones de formación continua y su financiación, pueden ser fácilmente “fraccionadas”, de manera que cada Comunidad Autónoma financie las que han de desarrollarse en su territorio; y, en el caso de que se justificara la dimensión supracomunitaria de una acción formativa, la norma debería determinar los correspondientes puntos de conexión que fijen la Comunidad Autónoma competente para su financiación o, eventualmente, prever la gestión coordinada por las diferentes Comunidades Autónomas. Así presentada la controversia, el TC considera que se plantean cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas, así como con la correlativa utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado; siguiendo su doctrina, el TC considera que debe recordarse que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas significa que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia, y que la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado. Semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando *no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad*. En el artículo 14 de la norma controvertida se contemplan diversos supuestos de contratos programa a suscribir por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), orientados conceder ayudas dirigidas a acciones formativas que afecten a más de una Comunidad Autónoma o se realicen en un ámbito superior al de

una Comunidad Autónoma; en el apartado 5 se contempla que cuando estas ayudas se destinen a financiar acciones de formación continua en el ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, se aplicarán los mecanismos de distribución establecidos en el art. 153 TRLGP. En la medida en que se trata de materia laboral, el Estado posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa, incluyendo la definición de aquellos supuestos en que, por las características de la acción formativa y la naturaleza de sus beneficiarios, se exceden de las competencias autonómicas de ejecución, como ya había establecido el TC con anterioridad. Corresponde asimismo al Estado la fijación de los puntos de conexión que hagan posible la participación autonómica en el desarrollo de las mencionadas acciones formativas. En el supuesto que se examina, afirmada ya la existencia de un título competencial estatal de carácter específico, el análisis de la naturaleza y contenido de las ayudas contempladas en los apartados 1 a 4 del art. 14, permite afirmar al TC también la concurrencia de los demás requisitos recogidos en su señera STC 13/1992 que justifican que haya de excluirse la posibilidad de una gestión descentralizada. Por el contrario es criterio del TC que supone una vulneración de las reglas competenciales que el Estado asuma la gestión centralizada en materia de formación continua y la encomiende a las organizaciones sindicales y empresariales, con exclusión de toda participación de dicha actividad de ejecución de la Administración autonómica, respecto de las acciones y programas formativos concernientes a la población trabajadora radicada en su ámbito territorial. La STC 13/1992, ya contemplaba específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución; en más reciente decisión, el TC ha insistido en esta idea: *precisamente el dato de que la competencia normativa del Estado sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tal alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados*. Reitera el TC que la competencia exclusiva del Estado en materia de “legislación laboral” prevista en el art. 149.1.7 CE, supone la atribución a éste de la íntegra regulación de la organización y, en consecuencia, le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas. Las técnicas de cooperación y colaboración entre las instancias estatales y las autonómicas son especialmente necesarias en supuestos de concu-

rrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc. Estos son pues los criterios hermenéuticos que han de ser tomados en consideración para el análisis de los preceptos impugnados, criterios que permiten afirmar que la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengán a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas. Considera el TC que la objeción que se formula en relación con la disposición final primera del Real Decreto se sustenta en considerar que la regulación efectuada no puede encontrar amparo en los títulos competenciales recogidos en los apartados 13 y 17 del art. 149.1 CE. Esta objeción, por las razones expuestas en el fundamento jurídico 4, debe ser admitida en relación con la mención que se efectúa a la materia competencial del art. 149.1.17 CE, por lo que procede declarar que la referencia a dicha materia no es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

Como ya advertimos en la nota final a nuestro comentario a la STC se reitera en esta la desafortunadísima costumbre del TC de limitar los efectos de su decisión a un reconocimiento meramente formal de la competencia autonómica, sin efecto práctico alguno, ni siquiera pro futuro, situación que viene arrastrándose desde, al menos, la modélica STC 13/1992. Véase en el n.º 85 de esta Revista el comentario a la STC 111/2012 y en éste, supra, el comentario a la STC 184/2012.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 33/1981; 35/1982; 181/1982; 32/1983; 77/1984; 116/1984; 87/1985; 227/1987; 181/1988; 249/1988; 104/1989; 124/1989; 13/1992; 330/1993; 36/1994; 146/1994; 194/1994; 214/1994; 102/1995; 95/1996; 195/1996; 61/1997; 7/1998; 40/1998; 195/1998; 147/1998; 227/1998; 128/1999; 95/2002; 190/2002; 204/2002; 158/2004; 194/2004; 33/2005; 81/2005; 51/2006; 31/2010; 1/2011; 18/2011; 194/2001; 207/2011; 158/2011;

32/2012; 111/2012; 133/2012; 134/2012; 143/2012; 184/2012.

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias 7264-2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en su virtud

1º Declarar que el apartado 1 del artículo 17 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, y la disposición final primera del mismo, en la mención que realiza al artículo 149.1.17 de la Constitución, vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña.

2º Declarar que el artículo 21.1 apartados f) y g) no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 8.

3º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Se ha emitido VP por Asua Batarrita.

8. Sentencia 196/2012, de 31 de octubre (BOE de 28 de noviembre). Ponente: Pérez de los Cobos Orihuel (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 31; 133.1. y 2; 157.1 CE, 149.1.14; 156.1; 157.1, 2 y 3

otros: 39.1 LOTC; 4, 5 y 6.3 LOFCA

Objeto: Cuestión de inconstitucionalidad núm. 8556-2005 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, sobre el art. 2.1, apartados b) y c), de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente.

Materias: Recordará el TC que el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es *el que se contiene en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas* y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas entre ellas se encuentra la LOFCA cuyo art. 6.3 constituye en el presente caso el canon de constitucionalidad de los impuestos cuestionados; según el TC la última modificación del art.

6.3 LOFCA no afecta al juicio de constitucionalidad que se ha de efectuar sobre los preceptos impugnados los cuales se conectan con su aplicación a un concreto proceso en el que el órgano judicial proponente de la cuestión ha de resolver sobre la pretensión ejercitada a la luz de la normativa vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso *a quo*, razón por la cual, la reforma introducida por esa Ley Orgánica 3/2009 no puede ser de aplicación a situaciones anteriores a su entrada en vigor. Pasará a recordar el TC su amplia doctrina acerca de la posibilidad de atribuir a los tributos y, en particular, a los impuestos fines extrafiscales, incluso en relación con los denominados impuestos propios de las CCAA. Carácter limitado del ejercicio del poder tributario de las CCAA que se encuentra recogido en la CE y en la LOFCA, fundamentalmente, y que se consagra en el art. 6 de ésta, de modo específico mediante la prohibición de doble imposición, que en su anterior versión, establecía, de una parte, que dichos tributos no podían *recaer sobre hechos impondibles gravados por el Estado* (art. 6.2 LOFCA); de otra, aunque podían *establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserv[ase] a las corporaciones locales*, sin embargo, sólo lo podían hacer *en los supuestos en que dicha legislación lo previese y en los términos que la misma contemplase* (art. 6.3 LOFCA); se evitaba, así, *cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico*. Recordará el TC su STC 37/1987 y la distinción allí recogida entre *materia impondible* y *hecho impondible*, al tiempo que recuerda que para determinar si ha incurrido en una doble imposición contraria a dicho precepto orgánico, no basta con que exista una coincidencia formal de hechos impondibles tan sólo porque su definición sea gramaticalmente idéntica, sino que es necesario analizar los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho impondible, tales como los sujetos pasivos, la base impondible, y, en fin, su eventual finalidad extrafiscal que tendrá que aparecer reflejada en la estructura del impuesto o bien porque el rendimiento del mismo se afecte exclusivamente a una finalidad claramente medioambiental, por ejemplo. La Ley autonómica objeto de esta cuestión *establece y regula un nuevo impuesto que grava la incidencia que en el entorno físico y humano de la Región tienen la realización de determinadas actividades, con la intención de revertir a los ciudadanos de Castilla-La Mancha una parte de los costes que soportan como consecuencia del ejercicio de actividades contaminantes o generadoras de riesgos para el entorno natural, al mismo tiempo que introducir un nuevo instrumento con el que contribuir a frenar el deterioro medioambiental*. Para ello configura el hecho impondible del impuesto *a partir de la incidencia en el medio ambiente, sometiendo a gravamen aquellas emisiones o riesgos cuyas externalidades negativas o costes que soporta la sociedad tienen una mayor importancia*, y determina la base impondible *a partir de magnitudes expresivas de la contaminación causada o directamente relacionada con el impacto medioambiental, como son la dimensión de las instalaciones y el volumen de producción*”, fijándose los tipos de gravamen *“atendiendo a la alteración ocasionada en el medio natural, de forma que cuando esta alteración es re-*

ducida la cuota resultante es nula. En el primer de los ejemplos se alega coincidencia con el Impuesto sobre Actividades Económicas. El TC acepta esta perspectiva y concluye en la coincidencia de elementos esenciales entre ambas figuras tributarias, en la línea de lo que ya se estableció en la STC 289/2000. Por lo que se refiere a la segunda de las modalidades de imposición medioambiental, se somete a tributación la realización de la actividad empresarial de *almacenamiento de residuos radiactivos*. A juicio del órgano judicial, también esa letra c) al gravar el [a]lmacenamiento de residuos radioactivos en función de *la capacidad de los depósitos a la fecha del devengo del impuesto, expresada en metros cúbicos de residuos almacenados* [art. 5.1 c)], está coincidiendo con la materia imponible gravada por el impuesto sobre actividades económicas, incurriendo igualmente en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA. Se traerán por contraste, el ejemplo del ITI andaluz (STC 37/1987) y el extremeño sobre dehesas en deficiente aprovechamiento (STC 186/1993) y el catalán sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pudiera derivar la activación de planes de protección civil (STC 168/2004), que tenían un sentido finalista; en el caso analizado se niega esa concurrencia, coincidiendo su objeto plenamente con el impuesto sobre actividades económicas. Asimismo se señala que no es posible reconocer en el impuesto regional una *finalidad extrafiscal* de protección ambiental, ni tampoco una afectación de los rendimientos del impuesto a ninguna finalidad de esta naturaleza; en defensa del mismo se observa que el tributo grava igualmente la contaminación y los riesgos que para el medio ambiente supone el almacenamiento de residuos radiactivos, pues aunque el impuesto coincida terminológicamente con el impuesto sobre actividades económicas, éste está gravando el hecho de almacenar esos residuos con independencia de su incidencia en el medio ambiente; así, si en el tributo autonómico la base imponible es la capacidad de los depósitos expresada en metros cúbicos, en el tributo local la base es de tarifa única, gravando el primero la potencia contaminante de los residuos y el segundo la mera actividad industrial de almacenaje. EL TC termina apreciando identidad de materia imponible apreciando vulneración de los límites del 6.3 LOFCA, al tiempo que aprecia que no hay identidad de razón de este impuesto y el analizado en el ATC 456/2007 en relación con el impuesto andaluz sobre depósitos de residuos radiactivos, al no estar gravada la misma materia imponible. Al tiempo que considerará el TC una prueba del carácter extrafiscal del tributo andaluz la vinculación de la recaudación obtenida *a la financiación de las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales*. En conclusión, el impuesto castellano-manchego sobre actividades que inciden en el medio ambiente, en su modalidad de almacenamiento de residuos radiactivos, grava el mero ejercicio de una actividad económica, con independencia de la aptitud para incidir en el medio ambiente, incurriendo de este modo en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA. Por con-

xión lógica la declaración de inconstitucionalidad del elemento esencial del tributo –hecho imponible– arrastra la del tributo en su conjunto. Por lo que se refiere a los efectos, se sigue en la solución que ya se diseñó en la STC 45/1989 y se declara por el TC que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellos una resolución administrativa o judicial firme.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 181/1988; 37/1987; 45/1989; 150/1990; 197/1992; 186/1993; 79/1996; 96/1996; 235/1999; 289/2000; 194/2000; 276/2000; 168/2004; 178/2004; 255/2004; 138/2005; 273/2005; 111/2006; 113/2006; 179/2006; 365/2006; 235/2007; 7/2010; 63/2011; 74/2011; 79/2011; 117/2011; 121/2001; 161/2011; 175/2011; 19/2012; 21/2012; 28/2012; 122/2012.

FALLO: En atención a todo lo expuesto el Tribunal Constitucional Ha decidido Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, por tanto, declarar inconstitucionales y nulos, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia:

1º Las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

2º Por conexión con el apartado 1 de este fallo, los apartados 2 y 3 del art. 2, las letras b) y c) del apartado 1 del art. 5, las letras b) y c del art. 6, y el apartado 4 del art. 7, todos ellos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

Véase, asimismo, en esta línea la STC 210/2012, en relación con un Impuesto Autonómico de la Junta de Extremadura –el Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito–, en la que la decisión del TC ha sido la determinación de que no hay coincidencia de su hecho imponible ni con el IVA ni con el IAE, concluyéndose que no se produce vulneración del principio de libertad de circulación de personas y bienes, en línea con la STC 168/2004.

Por motivos de espacio no es posible reseñar varias SSTC de finales de 2012 que, en la medida en que se trata de recursos de inconstitucionalidad, podrían revestir interés; las dejamos reseñadas: 195 (en conexión con ésta, las 239 y 240); 197; 198; 209; 215; 216; 223; 234; 236; 237; 238; 245.