

EDJ 2012/292062

Tribunal Constitucional Pleno, S 13-12-2012, nº 235/2012, rec. 1870/2003
Pte: Valdés Dal-Re, Fernando

Resumen

Competencias sobre Administración de Justicia, aeropuertos, telecomunicaciones y televisión. El TC declara la nulidad de determinados preceptos de la Ley 53/2002, de 30 noviembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que atribuyen a la Administración del Estado el ejercicio de competencias de supervisión sobre formación de cadenas televisivas y emisión en cadena, cuando estas actividades se desarrollen en el territorio de más de una Comunidad Autónoma (FJ 7, 8 y 9).

NORMATIVA ESTUDIADA

LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
art.146.1.b

Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social
art.35.1.2 , art.35.3.2.c , art.35.3.2.d , art.35.7.1 , art.35.7.2 , art.35.8 , art.70 , art.82.1 , art.82.2 , art.109.2 , art.109.3 , art.109.4 , art.109.5 , art.109.7 , art.109.10 , art.114 , art.120.6

Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres
art.3.1 , art.3.2 , art.3.3 , art.4 , art.7.1 , art.7.4 , art.7.5

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.14 , art.24.1 , art.31.1 , art.149.1.5 , art.149.1.14 , art.149.1.18 , art.149.1.20 , art.149.1.21 , art.149.1.27

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO	10
FALLO	17

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

COMPETENCIAS

EXCLUSIVAS

Del Estado

De la Comunidad Autónoma

Cataluña

LEGISLACIÓN BÁSICA

Medios de comunicación

MATERIAS

Medios de comunicación social

Dominio público

Orden de competencias

ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

SOCIEDAD ESTATAL

AENA

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO POR CCAA

Respecto de normas del Estado

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de inconstitucionalidad

Acto impugnado
Leyes Ordinarias
Desaparición de su objeto
Sentencia
Estimatoria
Alcance
Desestimatorias
En general

INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

MATERIAS

Telecomunicaciones

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN

Servicio público

TELECOMUNICACIONES

TELEVISIÓN

TRANSPORTE

AÉREO

Líneas aéreas

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Comunidades autónomas; Desfavorable a: Estado, Norma estatal

Procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad

Legislación

Anula en la redacción dada a los arts. 7.4, 5 y 17 Ley 41/1995, de 22 diciembre, de televisión local por ondas terrestres art.109apa.4, art.109apa.5, art.109apa.7 de Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Declara la pérdida de objeto art.35apa.1num.2, art.35apa.3num.2let.c, art.35apa.3num.2let.d, art.109apa.10, art.120apa.6 de Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Declara la pérdida de objeto, en el inciso "sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo" art.35apa.7num.2 de Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Declara la pérdida de objeto, en relación con la disp. final tercera art.114 de Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Declara la ilegalidad, en el inciso "y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado", en la redacción dada por el art. 109.4, 5 y 7 Ley 53/2002, de 30 diciembre art.7apa.5 de Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres

Declara la ilegalidad, en su inciso "salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado", en la redacción dada por el art. 109.4, 5 y 7 Ley 53/2002, de 30 diciembre art.7apa.4 de Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres

Desestima el recurso interpuesto contra art.35apa.7num.1, art.35apa.8, art.70, art.82apa.1, art.82apa.2, art.109apa.2, art.109apa.3 de Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Desestima en cuanto a la mención de los "helipuertos" el recurso interpuesto contra art.82apa.1, art.82apa.2 de Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Desestima en la redacción dada a los arts. 3 y 4 Ley 41/1995 el recurso interpuesto contra art.109apa.2, art.109apa.3 de Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Declara la legalidad art.3, art.7apa.1 de Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres

Declara la legalidad en la redacción dada por art. 109 Ley 53/2002 art.3 de Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres

Declara la legalidad en la redacción dada por art. 109.2 y 3 Ley 53/2002 art.3, art.4 de Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres

Aplica art.146apa.1let.b de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
Aplica art.14, art.24apa.1, art.31apa.1, art.149apa.1num.5, art.149apa.1num.14, art.149apa.1num.18, art.149apa.1num.20, art.149apa.1num.21, art.149apa.1num.27 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
Cita Ley 10/2012 de 20 noviembre 2012. Regulación de determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.
Cita RD 1150/2011 de 29 julio 2011. Modificación del RD 2858/1981, de 27 noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles
Cita art.7 de RDL 13/2010 de 3 diciembre 2010. Actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo
Cita Ley 7/2010 de 31 marzo 2010. Comunicación Audiovisual
Cita LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
Cita RD 2268/2004 de 3 diciembre 2004. Modifica RD 439/2004, que aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local
Cita RD 439/2004 de 12 marzo 2004. Plan técnico nacional de la televisión digital local
Cita art.78 de Ley 62/2003 de 30 diciembre 2003. Medidas fiscales, administrativas y del orden social
Cita art.5apa.1, art.9apa.2 de Ley 21/2003 de 7 julio 2003. Seguridad Aérea
Cita Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social
Cita Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres
Cita la ilegalidad, en el inciso "de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma", en la redacción dada por el art. 109.4, 5 y 7 Ley 53/2002, de 30 diciembre art.17 de Ley 41/1995 de 22 diciembre 1995. Televisión Local por Ondas Terrestres
Cita art.82apa.2 de Ley 4/1990 de 29 junio 1990. Presupuestos Generales del Estado para 1990
Cita Ley 31/1987 de 18 diciembre 1987. Ordenación de las Telecomunicaciones
Cita RD 2858/1981 de 27 noviembre 1981. Calificación de Aeropuertos Civiles
Cita art.4 de LO 8/1980 de 22 septiembre 1980. Financiación de las Comunidades Autónomas
Cita CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido STC Pleno de 20 septiembre 2012 (J2012/218576)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 17 enero 2012 (J2012/8464)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 20 diciembre 2011 (J2011/304744)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 15 diciembre 2011 (J2011/304742)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 28 junio 2010 (J2010/121768)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 16 febrero 2006 (J2006/6151)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 4 noviembre 2004 (J2004/152545)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 21 septiembre 2000 (J2000/24704)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 30 septiembre 1999 (J1999/27103)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 23 julio 1998 (J1998/10004)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 28 noviembre 1996 (J1996/7981)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 28 noviembre 1996 (J1996/7980)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 26 junio 1995 (J1995/2735)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 16 febrero 1995 (J1995/240)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 21 julio 1994 (J1994/10591)
Cita en el mismo sentido STC Sala 1ª de 5 mayo 1994 (J1994/4006)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 15 julio 1993 (J1993/7144)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 27 mayo 1993 (J1993/5029)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 11 junio 1984 (J1984/68)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 24 mayo 1982 (J1982/26)
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 16 noviembre 1981 (J1981/37)

Bibliografía

Citada en "El marco constitucional de las tasas judiciales"

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de marzo de 2003, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 35, apartados 1.2 en el inciso "sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras"; 3.2 c) y d); 7.1 y 2, en el inciso "sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo", y 8; 70; 82, apartados 1 y 2,

en cuanto a la mención de los “helipuertos”; 109, apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 10; 114, en relación con la disposición final tercera; y 120, apartado 6, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en adelante, Ley 53/2002).

Los motivos alegados de inconstitucionalidad, resumidamente expuestos, son los siguientes:

a) El art. 35 de la Ley 53/2002 crea una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, cuyo hecho imponible no es, pese a su denominación, el ejercicio de la potestad jurisdiccional en abstracto, sino el servicio que, a través de un conjunto de elementos personales y materiales, se presta al ciudadano en cada concreto proceso o recurso, a cuya naturaleza y cuantía se atiende para fijar la cuota. En cada uno de ellos, entra en juego una actividad administrativa consistente en la provisión de los medios personales y materiales necesarios para su desarrollo, siendo el coste global de esta actividad en su conjunto lo que justifica la tasa. El ejercicio de la potestad jurisdiccional (de la competencia sobre Administración de Justicia en sentido estricto) por sí solo no justificaría la tasa, y por ello la definición del hecho imponible resulta un tanto artificiosa e, incluso, desde la perspectiva tributaria, tiene difícil encaje en la definición que de las tasas hace la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.

Lo anterior se confirma si se observa que el ingreso de la tasa debe realizarse en el tesoro público, sin que esté prevista la afectación de las cantidades recaudadas a ningún órgano del Poder Judicial. Se trata, pues, de un ingreso público más del Estado, gestionado por el Ministerio de Hacienda, y no de un recurso propio del Consejo General del Poder Judicial ni de ningún otro órgano integrante del Poder judicial.

También aduce en apoyo de su tesis que, produciéndose el devengo de la tasa en el momento de presentarse los primeros escritos de cada procedimiento, ello significa el reconocimiento implícito de que, desde ese momento, se inicia la actividad gravada, mediante un acto que lo que realmente pone en marcha es el funcionamiento de la oficina judicial. En el mismo sentido, la existencia de bonificaciones por el uso de medios telemáticos en la presentación de los escritos procesales constituiría una evidencia más de que la tasa en cuestión se relaciona directamente con el uso y el coste de los medios materiales al servicio de la potestad jurisdiccional.

Como consecuencia de los traspasos a Cataluña en materia de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, en virtud de la cláusula subrogatoria contenida en el art. 18.1 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), afirma el recurso que el coste de la Administración de Justicia (comprendido el de la “administración de la Administración de Justicia”) es compartido entre el Estado y la Generalitat, cifrando aproximadamente el coste financiado por la hacienda autonómica en el 80 por 100 del total.

Por estas consideraciones, entiende que cabe defender y exigir que el beneficio que se obtenga de la tasa regulada en el art. 35 de la Ley 53/2002 se distribuya en la misma proporción que el gasto, de acuerdo con el principio de equivalencia previsto en el art. 9 de la citada Ley 8/1989, según el cual las tasas tienden a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya el hecho imponible.

Estando destinada la tasa a financiar los medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, correspondería a las Comunidades Autónomas, que se han subrogado en la mayor parte de las competencias ejecutivas, la gestión de la tasa y la titularidad de lo recaudado en el porcentaje correspondiente a las funciones asumidas. Se cita al respecto el art. 7.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que prevé la transferencia automática a las Comunidades Autónomas de las tasas que gravan servicios prestados por ellas, y el art. 37.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), según el cual podrá atribuirse a las Comunidades Autónomas la gestión de todo tipo de recursos, cualquiera que sea su consideración presupuestaria, correspondientes a las competencias atribuidas al Gobierno en el apartado 1 sobre provisión de medios necesarios para el desarrollo de la función jurisdiccional, cuando los respectivos Estatutos de Autonomía las faculten en esta materia.

Al no entenderlo así el legislador, que en el art. 35.7.1 establece el ingreso de la tasa en el tesoro público, en opinión de la Comunidad recurrente se margina íntegramente a la hacienda de la Generalitat en detrimento de los ingresos que corresponden a ésta, vulnerando así el orden financiero en su correspondencia con el orden competencial constitucionalmente establecido.

Igualmente considera que el art. 35.8 no resulta acorde con las consecuencias que el orden competencial tiene en materia tributaria, al atribuir la gestión de la tasa al Ministerio de Hacienda.

La cláusula “sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras” contenida en el art. 35.1.2 no sería obstáculo legítimo para alcanzar esa conclusión, dado que el art. 6.2 LOFCA prohíbe que los tributos autonómicos recaigan sobre hechos imposables gravados por el Estado. Resulta por ello inconstitucional al crear una situación de inseguridad jurídica contraria al art. 9.3 CE.

b) Los restantes apartados del art. 35 que son objeto del recurso se impugnan por motivos no competenciales. El apartado 7.2 se impugna por resultar contrario al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, al establecer que el Secretario Judicial no dará curso al escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible del tributo que no venga acompañado del justificante del pago de la tasa, salvo que la omisión fuera subsanada en el plazo de diez días.

Con cita de la STC 141/1988, de 12 de julio, FJ 7, considera que la prohibición contenida en este precepto resulta una inconstitucional interferencia en el contenido esencial del derecho a la acción, incluido en el art. 24.1 CE, sin que la posibilidad de subsanación reste trascendencia al obstáculo fiscal, al originar una dilación y eventualmente la caducidad de la acción, afectando a la esencia misma de la tutela judicial efectiva. No obstante, circunscribe la impugnación al inciso “sin el cual el Secretario judicial no dará curso al mismo”, al entender que, eliminado éste, no se produciría la paralización del proceso judicial.

En cuanto al art.35.3.2, se imputa a sus apartados c) y d), que eximen de la tasa a las personas físicas y a los sujetos pasivos que tengan la consideración de entidades de reducida dimensión a efectos del impuesto sobre sociedades, la vulneración del principio de generalidad de la tasa y los principios de igualdad y capacidad económica a que se refieren los arts. 14 y 31.1 CE.

Invoca las SSTC 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6, 46/2000, de 17 de diciembre, FJ 4, y 96/2002, de 25 de abril, FFJJ 7 y 8 para argumentar que la exclusión del gravamen a estos colectivos no tiene en cuenta la capacidad económica real de los afectados, al eximirse a las personas físicas con independencia de su situación económica y a las entidades según su cifra de negocio y no de los beneficios que obtengan. Por la particular carga objetiva que posee la igualdad en materia tributaria, la circunstancia de ser persona física o jurídica no es un dato que permita diferenciar a los dos colectivos, como tampoco lo es la dimensión de las entidades sometidas o exentas a la tasa, introduciendo así el precepto una discriminación no justificada entre grupos o categorías que se encuentran en situación homogénea. La forma jurídica o el volumen de negocio no tienen ninguna incidencia en el servicio que se presta al ciudadano por la Administración de Justicia, apreciación que se reforzaría por la lectura del art. 35.5, que fija la base imponible en función de la cuantía del procedimiento judicial, sin tomar en consideración el eventual volumen de negocio de los sujetos pasivos.

Al no existir por tanto una finalidad de interés general que pueda justificar esta exención, se vulneraría el principio de igualdad, según la citada doctrina constitucional.

c) El art. 70, que regula una generación de crédito en el Ministerio de Justicia derivada de los ingresos trimestrales procedentes de los rendimientos de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales, redundaría en la lesión competencial que el sistema de gestión de tales cuentas y depósitos supone para las Comunidades Autónomas que están gestionando los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia, y que dio lugar al conflicto positivo de competencia núm. 2832-1997.

De conformidad con lo previsto en los arts. 18.1 EAC y 37.3 LOPJ, se trataría de una materia en la que debe subrogarse la Generalitat de Cataluña, como también deriva de los reales decretos de traspasos de medios materiales y económicos, que declaran traspasados no solamente los bienes y las obligaciones, sino también los derechos afectados por las funciones asumidas por la Generalitat, con una expresión tan omnicomprendiva que eliminaría cualquier interpretación que pueda considerarse excluyente de la competencia sobre las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales. Extiende en consecuencia los argumentos aplicables a la anterior controversia competencial, trabada en torno a la gestión y apertura de dichas cuentas, a la adjudicación de los intereses y rendimientos dimanantes de las mismas, objeto de regulación en el precepto impugnado en el presente proceso constitucional.

Se descarta en el escrito de demanda que puedan oponerse a esta pretensión las competencias reservadas al Estado en materia de legislación procesal y hacienda general (art. 149.1, 6 y 14, CE), para reivindicar que las facultades que comprende el sistema de apertura y gestión de las tan repetidas cuentas, así como la adjudicación y destino de sus rendimientos, se encuadran en la materia de "administración de la Administración de Justicia", resultando por ello de competencia autonómica.

d) Los apartados 1 (que modifica el art. 82.2 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990), y 2 del art. 82 de la 53/2002, se impugnan por la mención que contienen a los helipuertos, que vulneraría la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, ex art. 9.15 EAC, comprensiva de todos los aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general.

Con cita de la STC 68/1984, de 11 de junio, FJ 3, la Comunidad recurrente considera que se ha producido una extralimitación competencial, al encomendar a la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena) una serie de funciones, así como la gestión y cobro de determinadas tasas en relación con los helipuertos, que no pueden ser objeto de regulación estatal, al menos con el carácter genérico con que lo hace el precepto impugnado. De acuerdo con la citada jurisprudencia, entiende que si, motivada y excepcionalmente, un helipuerto entra en el ámbito de gestión de Aena, ha de ser porque previamente el Estado le haya otorgado singularmente la calificación de interés general, que podrá ser impugnada y revisada por la jurisdicción competente. Pero no cabe que los helipuertos, como categoría general, se mencionen en un texto legal como uno de los ámbitos que se encomienda como propio a la actuación de Aena. Sería por tanto la referencia genérica del art. 82.1 a los helipuertos la que vulneraría la competencia autonómica, sin negar que Aena pueda ejercer las funciones que se le encarguen sobre aeropuertos, aeródromos u otras superficies aptas. para el transporte aéreo que tengan la calificación de interés general.

Las mismas consideraciones se aplican al art. 82.2, en cuanto regula las tasas percibidas por Aena por la utilización por terceros de los helipuertos cuya gestión se le encomiende, y por los servicios prestados por la citada entidad en dichos recintos. La nueva regulación del hecho imponible de las tasas estatales no puede abarcar un supuesto que no queda comprendido en la competencia estatal ex art. 149.1.20 CE, de modo que la exigencia y el cobro de las tasas correspondientes a los servicios públicos que se prestan en los helipuertos corresponden a la Generalitat.

e) En materia de televisión local, el recurso dirige su impugnación a la modificación de diversos preceptos de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres (en adelante, Ley 41/1995), contenida en el capítulo V de la Ley 53/2002.

Los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995 se impugnan por atribuir al Estado la determinación del ámbito territorial de cobertura de la televisión local, a través del plan técnico nacional de televisión digital local. Aceptando que la competencia exclusiva estatal para la aprobación de dicho plan, ex art. 149.1.21 CE, comporta la determinación de los aspectos técnicos relativos al dominio público radioeléctrico con el objetivo de regular de forma unitaria las telecomunicaciones (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 2), la actora considera que la decisión acerca del ámbito de cobertura, basada en un criterio de población, puede ser relevante desde la perspectiva de la viabilidad económica, pero no encuentra fundamento en razones técnicas, derivadas del paso de la tecnología analógica a la digital, que impidan la delimitación por la Comunidad Autónoma de las áreas territoriales de cobertura de las concesiones del servicio de televisión local.

Tras el examen de la jurisprudencia constitucional (SSTC 278/1993, de 23 de septiembre, FJ 2; 244/1993, de 15 de julio; y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 8) que deslinda los títulos competenciales relativos a telecomunicaciones y medios de comunicación social, concluye que la delimitación del régimen de prestación del servicio de televisión local se enmarca en el título competencial del art. 149.1.27 CE, que atribuye al Estado las bases y permite a las Comunidades Autónomas asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, como es el caso del art. 16.1 EAC, sin que la remisión del precepto estatutario al Estatuto de radio y televisión pueda suponer el vaciamiento de las competencias autonómicas (STC 168/1993, FJ 5).

A partir de este encuadramiento, se rechaza que la controvertida delimitación del ámbito territorial de cobertura de las concesiones del servicio de televisión local pueda ser considerada una norma básica, porque no estaría justificada por criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico, ni se aprecia cuál sea el interés superior al que se pretende dar protección, ni garantiza la igualdad en el acceso a los medios de comunicación social.

Además, la nueva regulación supone que las Comunidades Autónomas no pueden introducir las peculiaridades que consideren necesarias en el marco de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución, ya que determina los criterios en los que deben basar sus propuestas de cobertura, lo que resulta contrario a la doctrina constitucional (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16).

Reivindica en consecuencia la competencia para delimitar el territorio en el que deba prestarse el servicio de televisión local, partiendo de la voluntad del municipio o municipios afectados, y dentro de los límites del espacio radioeléctrico configurado por el Estado, y considera en consecuencia inconstitucionales los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres.

Los apartados 4 y 5 del art. 7 de la Ley 41/1995 resultarían asimismo inconstitucionales al atribuir al Estado la autorización de las emisiones en cadena que abarquen el territorio de más de una Comunidad Autónoma, así como el control para la formación de las cadenas. En ambos casos, se trataría de funciones que forman parte de la competencia ejecutiva en materia de medios de comunicación social, que corresponde a la Comunidad Autónoma.

Invocando la STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, recuerda que los efectos extraterritoriales de un acto no justifican, por sí solos, la intervención estatal, pues en estos casos la competencia no revierte al Estado cuando dicha actuación pueda llevarse a cabo bien a través de mecanismos de cooperación, bien determinando el punto de conexión que el Estado considere oportuno. En cuanto a la formación de las cadenas, está legalmente prohibida y, por ello, el control simplemente supone velar por el cumplimiento de la propia ley.

Entiende que no resulta aplicable a la televisión local (cuyo ámbito de cobertura viene determinado por el municipio o por una agrupación de municipios) el criterio, validado por la STC 127/1994, de atribución al Estado de la competencia para otorgar concesiones de televisión privada, basado en su ámbito territorial estatal y en el número limitado de concesiones que imposibilitaba un hipotético régimen de compartición entre las Comunidades Autónomas.

Por los mismos motivos, y en atención a la STC 108/1993, de 25 de marzo, FJ 3, resulta inconstitucional el art. 17 de la Ley 41/1995, en cuanto atribuye al Estado la potestad sancionadora de las infracciones cometidas por operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Por último, se examinan los plazos establecidos en la disposición transitoria segunda de la Ley 41/1995 para que los municipios acuerden si llevarán a cabo la gestión directa de la televisión local y, en su defecto, para que las Comunidades Autónomas procedan a la tramitación de los correspondientes concursos.

Para las entidades locales, la brevedad del plazo previsto supone una dificultad para alcanzar un acuerdo del Pleno municipal sobre la gestión directa del servicio y la modalidad de gestión que resulte más adecuada, dificultad que aumenta si el acuerdo debe adoptarse por varias entidades locales para llevar a cabo una gestión conjunta. Supone así un obstáculo para el reconocimiento y desarrollo de la televisión local como sistema de participación de los ciudadanos, con arreglo a los principios que informan la propia Ley 41/1995 (art. 6) y la Ley de bases de régimen local, y por tanto un límite a la autonomía local, según ha sido definida por este Tribunal (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 4; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13), que configura el derecho de los municipios a intervenir en asuntos de su propia competencia. Deberían ser en todo caso las Comunidades Autónomas las que determinaran el plazo, dentro del máximo fijado por el Estado, en ejercicio de su competencia en materia de medios de comunicación social.

En cuanto al plazo fijado en la misma disposición transitoria para que las Comunidades Autónomas convoquen y adjudiquen las concesiones, es una decisión que compete a las Comunidades Autónomas, puesto que dicha facultad deriva como accesoria de la facultad principal de otorgar la concesión (STC 127/1994, FJ 7).

f) En materia de radiodifusión, se impugna la modificación de la disposición adicional sexta, apartado 2 a), de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones (en adelante, Ley 31/1987), en la redacción dada por el art 114 de la Ley 53/2002.

La modificación suprime la decisión autonómica en la renovación de las concesiones de radiodifusión sonora, renovación que pasa a ser automática, salvo incumplimiento de las obligaciones esenciales de la concesión o condena firme del titular por vulneración de algún derecho fundamental. Nuevamente se cita la STC 168/1993, FJ 5, para enmarcar la cuestión en la materia de “medios de comunicación social”, recordando asimismo que en su fundamento jurídico 9 se determinó el carácter básico del plazo de las concesiones, y la STC 127/1994, en cuyo fundamento jurídico 8 se afirma que el establecimiento de la posibilidad de renovación es accesoria de la facultad principal de otorgamiento de la concesión.

Se alega asimismo que la legislación básica en materia de contratos y concesiones, ex art. 149.1.18 CE, constituida por el texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2002, de 16 de junio, establece en veinticinco años el plazo máximo de duración del contrato de gestión de servicios públicos, remitiendo al pliego de cláusulas administrativas la fijación de su duración y las prórrogas de que pueda ser objeto, sin considerar que el régimen de renovación de las concesiones de servicios públicos pueda tener la consideración de normativa básica.

g) En materia de costas se impugna el art. 120.6 de la Ley 53/2002, que añade un párrafo segundo al art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, para establecer que la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral “alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”.

Recordando la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, y numerosas Sentencias posteriores, y en particular lo declarado por la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 b), sobre la redacción original del art. 114 de la Ley de costas, considera que el párrafo añadido procede a una redefinición en abstracto del orden competencial, algo vedado al legislador ordinario. La norma estatal supondría por tanto una injerencia y restricción de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma ex art. 9.9 EAC, al delimitar el orden competencial en esta materia sin título para ello.

Tras repasar el Derecho internacional y la legislación estatal aplicables al mar territorial y a las aguas interiores, y partiendo de que su calificación como bienes de dominio público marítimo-terrestre no impide el ejercicio de las competencias -STC 149/1991, FJ 4 A)-, considera inconstitucional y lesivo para el orden competencial que el legislador estatal establezca límites a las mismas, estableciendo con pretensiones normativas de validez general una interpretación genérica y en abstracto que excluye toda eventual incidencia de la competencia autonómica sobre tales espacios físicos.

Sugiere la conveniencia de revisar la doctrina recogida en la STC 149/1991, FJ 1 a), sobre el alcance de la competencia en materia de ordenación del litoral, por entender que su inclusión en el art. 9.9 EAC, junto a la de ordenación del territorio, ha de servir para legitimar que la ordenación autonómica abarque las aguas interiores, como soporte físico en el que se proyecta su competencia en materia de puertos naturales o de refugio, de acuerdo con las previsiones del art. 148.1.6 CE, y sin perjuicio de su carácter demanial.

En otrosí se solicita en la demanda que se tenga por planteada la recusación del Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera en el presente recurso de inconstitucionalidad, invocando la concurrencia de la causa prevista en el art. 219.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

SEGUNDO.- Por providencia de 29 de abril de 2003, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo, en cuanto a la recusación del Excmo. Sr. Presidente D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, se acordó la formación de pieza separada. Por último, se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

TERCERO.- Mediante escrito de 16 de mayo de 2003, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

CUARTO.- El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 27 de mayo de 2003, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo creada en el art. 35 de la Ley 53/2002 responde a la prestación de un servicio derivado de la Administración de Justicia, que se puede clasificar como servicio que satisface intereses privados suministrados públicamente en régimen de monopolio por parte del Estado, quedando garantizada la justicia gratuita para quien carezca de medios económicos a través de lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que cumple el mandato del art. 119 CE.

La jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 30 de marzo) ha determinado de forma clara que el ejercicio de la potestad jurisdiccional es una competencia estatal y el coste de la prestación de la función demandada a instancia de parte, por imposición de las propias leyes procesales, puede ser financiado en parte a través de un tributo como el cuestionado.

El contenido esencial de la competencia autonómica en materia de “administración de la Administración de Justicia” es la provisión de medios humanos de carácter auxiliar y de medios materiales, en todo caso adjetivos al estricto ejercicio de la potestad jurisdiccional, que se desarrolla por medios humanos aportados por el Estado. Con ello, se cumple la exigencia constitucional de que la competencia para crear la tasa por servicios derive necesariamente de la que se ostente para crear las instituciones y los servicios correspondientes. Las Comunidades Autónomas podrían establecer un tributo para financiar el servicio que prestan y cuyo hecho imponible sería distinto al del ejercicio de la potestad jurisdiccional, sin que la prohibición del art. 6.2 LOFCA les afectara al tratarse de hechos imponderables distintos.

El art. 7 LOFCA impide lo que implícitamente se desprende de la demanda como es el compartir la tasa pues, según el mismo, ésta será estatal o autonómica, e igualmente impide el establecimiento por el Estado de una tasa bifásica.

La memoria económica pone de manifiesto que las previsiones de recaudación de la tasa creada por el art. 35 quedan muy lejos de la previsión de gastos que en la ley de presupuestos se autorizan para los programas de la Administración de Justicia, ejercicio de la potestad jurisdiccional, asumidos por el Estado, con total exclusión del gasto asumido por las Comunidades Autónomas.

b) En cuanto a las tachas de inconstitucionalidad que se dirigen al art. 35 por motivos no competenciales, con cita de las SSTC 27/1981, de 20 de julio, 37/1987, de 26 de marzo, y 209/1988, de 10 de noviembre, el Abogado del Estado alega en primer lugar que

la igualdad a que se contrae el principio constitucional atiende a un tratamiento diverso de los contribuyentes, de suerte que la igualdad ante una ley tributaria resulta indisociable del principio de capacidad económica. Cuando las circunstancias de la tasa lo permiten, es conveniente y aconsejable que ésta se acomode al criterio de capacidad económica, aunque una tasa no tiene por qué ser tachada de injusta o ilegal si no fuera así.

La regulación controvertida establece criterios objetivos de exención, comenzando por la no previsión de tasas en los órdenes penal y social, y por la exención en los procesos promovidos por personas físicas, procesos que afectan a derechos personales, fundamentales o imprescindibles para la vida privada y social del demandante. Los criterios de exención permiten que el devengo de la tasa se dé sólo para aquellas entidades con ánimo de lucro de cierta dimensión económica, diferencia que, atendiendo al criterio de capacidad económica, cumple con el principio de igualdad sin que pueda, a su vez, constituir obstáculo alguno a la demanda de tutela judicial efectiva. Por otra parte, los gastos procesales son fiscalmente deducibles para las personas jurídicas, no necesariamente para las personas físicas, criterio que justifica también la diferencia tributaria entre contribuyentes en virtud del principio de capacidad económica.

En segundo lugar, respecto del inciso impugnado del art. 35.7, se arguye, con apoyo en la Orden del Ministerio de Hacienda 661/2003, de 24 de marzo, que regula la presentación de la autoliquidación, que el Secretario judicial no es gestor del tributo, aunque, como cualquier organismo o autoridad pública, tiene la obligación de colaborar en la exacción y comprobación de la tasa, ex arts. 111.1 y 112.1 de la Ley general tributaria.

La cuestión fundamental que afecta a la constitucionalidad del precepto consiste en determinar si el plazo de subsanación lesiona el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, pues la falta de subsanación no impide la admisión de la demanda o del recurso, ni la invocación en el proceso de un derecho o interés legítimo de contenido material, como se comprueba en la Orden 661/2003 citada, a cuyo tenor, transcurrido el plazo de subsanación sin haberse presentado la autoliquidación, el Secretario judicial deberá comunicar dicha circunstancia a la Administración tributaria, que será quien proceda a la recaudación del tributo, precisamente devengado por la iniciación del proceso y la continuación del trámite. Por ello, no resultaría de aplicación la doctrina de la STC 141/1988, de 12 de julio, que se invoca en la demanda, sin que el plazo de diez días para la subsanación de la presentación de la autoliquidación pueda considerarse irrazonable o desproporcionado, o calificarse de vulneración al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, dado que coincide en su extensión con plazos similares de subsanación previstos en las leyes procesales y no depara ninguna consecuencia, salvo la apertura de la vía de apremio en caso de incumplimiento de la obligación tributaria.

c) Respecto del art. 70, el Abogado del Estado da por reproducidas las alegaciones contenidas en la contestación al conflicto positivo de competencia núm. 2832-1997. Añade que, en virtud de lo dispuesto en el art. 473.3 LOPJ, la actividad del Secretario judicial en relación con los depósitos y consignaciones forma parte del ejercicio de la potestad jurisdiccional y, por tanto, su gestión y administración es sin duda competencia del Estado. En consecuencia, los rendimientos de las cuentas en las que se ingresan tales depósitos y consignaciones judiciales constituyen derechos económicos de la Hacienda estatal y deben ingresarse en el tesoro público, aplicándose a la atención de las necesidades del Estado.

d) Compartiendo el análisis del escrito de demanda en cuanto a la distribución competencial aplicable a la materia regulada en los apartados 1 y 2 del art. 82, el Abogado del Estado rechaza que esta regulación invada la competencia autonómica en materia de helipuertos.

Las tasas que se regulan se extienden a la prestación de servicios y utilización del dominio público aeroportuario de los aeródromos, helipuertos y demás superficies aéreas aptas para el transporte aéreo que gestione Aena, por lo que resulta evidente que se refieren únicamente a las infraestructuras aeroportuarias de interés general, que son precisamente las que puede gestionar la precitada entidad, bien por aplicación de la disposición transitoria del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, bien por haber sido posteriormente declarados de interés general, conforme a los criterios establecidos en la misma norma. Queda en todo caso franca la competencia autonómica sobre aeropuertos y helipuertos, que podrá desarrollarse estableciendo sus propias tasas por el ejercicio de esta actividad.

e) Aborda a continuación el Abogado del Estado las impugnaciones relativas a los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995, modificados por el art. 109, apartados 2 y 3, de la Ley 53/2002, considerando que la determinación por el plan técnico nacional de la televisión digital local de los canales múltiples necesarios destinados a la difusión de los servicios de televisión local, y de sus ámbitos de cobertura, se encuadra en la competencia estatal en materia de telecomunicaciones, ex art. 149.1.21 CE. A partir de la doctrina recogida en la STC 168/1993, de 27 de mayo, entiende que tales cuestiones, así como la garantía de una reserva de canales múltiples para atender a determinados núcleos de población, son cuestiones que afectan a la capacidad del espectro radioeléctrico y de las condiciones técnicas para una mejor distribución del mismo, que no sólo no limitan la libertad de información, sino que pretenden garantizarlo para el mayor número de habitantes.

Quedan intactas las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de televisión local, que podrán legislar y decidir con respeto a las citadas garantías técnicas, pues corresponde a las Comunidades Autónomas decidir el alcance espacial de las concesiones del servicio, y los preceptos impugnados sólo pretenden establecer garantías de que el servicio podrá extenderse al mayor número de habitantes que el espectro permita.

En cuanto a los apartados 4 y 5 del art. 7 y al art. 17 de la Ley 41/1995, alega el Abogado del Estado que la autorización y control de la formación de cadenas o la emisión en cadena en un territorio o localidades de más de una Comunidad Autónoma, así como la correspondiente potestad sancionadora, son competencias de ejecución cuya atribución al Estado está justificada, pues los efectos de estas actividades se producen más allá del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, y no existe un punto de conexión que

solvente la compatibilidad entre las distintas políticas autonómicas sobre la materia, de forma que la intervención estatal para asegurar la unidad mínima normativa resulta imprescindible.

Sobre la impugnación de la disposición transitoria segunda, admite que el plazo puede ser breve, pero señala que el mismo se cuenta desde la aprobación del plan arriba citado, por lo que no resulta un plazo sorpresivo ya que aquél se elabora sobre la base de las peticiones de las Comunidades Autónomas. Añade que la brevedad del plazo no es algo que pueda juzgar el Tribunal Constitucional, salvo que por ello mismo se lesione el principio de autonomía municipal, pero resulta evidente que este principio no se ve afectado en tanto que resulta reconocible de forma cierta e indubitada en la regulación del derecho transitorio impugnado, que debe ser único en todo el territorio nacional, lo que justificaría la naturaleza básica del precepto.

f) En relación con la impugnación de la modificada disposición adicional sexta, apartado 2 a), de la Ley 31/1987, en la redacción dada por el art 114 de la Ley 53/2002, argumenta que las normas sobre la duración de las concesiones y, por tanto, de su posible renovación, así como la determinación de las causas que impedirían dicha renovación, gozan de la naturaleza de norma básica, a mayor abundamiento cuando el derecho a la renovación lo incorpora el Estado en garantía de los derechos y libertades fundamentales del art. 20 CE, al estabilizar la concesión y el compromiso en la aportación de medios para el ejercicio de aquéllos, salvo cuando se sobrepasan los límites constitucionales de dichos derechos y libertades fundamentales.

No es significativo al respecto que, en su momento, no se considerara básica la normativa aplicable a la renovación, toda vez que las normas básicas estatales no se solidifican de forma inamovible en el ordenamiento jurídico y son susceptibles de modificación siempre que gocen de las características de básicas, lo que en el presente caso resulta indubitado, pues el nacimiento y extinción de un derecho son el haz y el envés del mismo.

Entiende que la cuestión que suscita el escrito de demanda en relación con el texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas no es de carácter competencial y por ello constitucional, sino de interpretación de la aplicación de dos leyes básicas del Estado, una general y otra especial, cuestión que no compete resolver al Tribunal Constitucional.

g), Por último, el párrafo segundo del art. 114 de la Ley de costas, añadido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002, al pretender establecer el alcance de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral en el dominio público marítimo terrestre, excluyendo el mar territorial y las aguas interiores de acuerdo con lo establecido en la STC 149/1991, de 4 de julio, resulta inocuo a los efectos del presente proceso.

Estima que podría accederse a la declaración de inconstitucionalidad si de la ley ordinaria se desprendiera no una mera apariencia de ordenación competencial, sino una verdadera eficacia normativa que impidiera o limitara el ejercicio de las competencias autonómicas. Pero entiende que no es éste el caso, pues, pese a la tautología que pueda significar el precepto, éste respeta el orden competencial en materia de dominio público marítimo terrestre estatal, por un lado, y sobre ordenación del territorio y del litoral, por otro.

Concluye afirmando que, a diferencia del art. 111 d) de la Ley de costas, declarado inconstitucional en la citada STC 149/1991, en el presente caso no se afirma la competencia estatal en ningún sentido, sino que se pone de manifiesto el alcance de una competencia autonómica, insistiendo en que ello no tiene eficacia normativa. El precepto impugnado no impediría que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias sobre el mar territorial o las aguas interiores, pero siempre sería sobre la base de otros títulos competenciales (por ejemplo, acuicultura, vertidos o puertos).

QUINTO.- Mediante escrito presentado el día 28 de mayo de 2003, el Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, propone la desestimación del recurso en atención a los argumentos que se resumen a continuación.

a) El establecimiento por el art. 35 de una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional se ampara en las competencias del Estado en materia de Administración de Justicia y de hacienda general del Estado, tal y como este concepto ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional.

Alega asimismo que el recurso reconoce implícitamente la vinculación de la tasa con la potestad jurisdiccional desde el momento en que la vincula con el propio concepto de tutela judicial efectiva.

b) No supone limitación del derecho a la tutela judicial efectiva la imposición de un requisito o condición cuya omisión es subsanable y que encuentra su causa jurídica en la financiación complementaria de un servicio público, sobre todo si se tiene en cuenta que las exenciones subjetivas que prevé el apartado 3.2 del art. 35 modulan adecuadamente la repercusión tributaria de la tasa, conectándola con una mayor capacidad económica y un correlativo mayor acceso al servicio público.

Dentro de los contornos lógicos del derecho de acceso a los Tribunales, como manifestación concreta del derecho de tutela judicial efectiva, se sitúan los requisitos de forma o, parcialmente, de fondo, que incluso admiten supuestos de inadmisión siempre que no sean de un rigor formal incompatible con el derecho efectivo de acceso.

c) Esgrime las mismas razones para desestimar la impugnación del art. 70, pues son precisamente las competencias estatales en materia de Administración de Justicia, legislación procesal y hacienda general del Estado las que admiten una regulación presupuestaria de generación de crédito en los estados de gastos de la ley de presupuestos generales del Estado. Sería la propia competencia presupuestaria la que permitiría sin ninguna duda el que se genere crédito en función de un ingreso proveniente de una actividad que, en principio, es objeto de regulación única por el Estado.

La colaboración ejecutiva en la función de la Administración de Justicia, en lo que se refiere a medios materiales, no puede interpretarse de tal modo que elimine el contenido de otros títulos competenciales, como admiten las propias SSTC 56/1990 y 62/1990, ya citadas.

d) En relación con el art. 82, apartados 1 y 2, entiende que el recurso confunde la actividad reguladora sobre helipuertos con las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado en aquellos otros sectores de ordenación jurídica en que el propio Estado dispone de competencias propias.

La actividad que lleva a cabo Aena implica la legitimidad de percibir sus propios rendimientos por la utilización por terceros ajenos a la misma. El hecho de que la Generalitat de Cataluña tenga una competencia exclusiva sobre helipuertos y aeropuertos que no sean de interés general en absoluto invalida la existencia de un organismo público con funciones bien definidas y atribuciones precisas, y menos aún deroga los propios contenidos del título de Hacienda General del Estado, como habilitante de una facultad de percibir ingresos o precios por concepto de servicios legítimamente prestados, en el ámbito de una competencia estatal nítidamente delimitada.

e) En cuanto a las impugnaciones dirigidas a determinadas modificaciones introducidas por el art. 109 de la Ley 53/2002 en la Ley 41/1995, el Letrado del Senado aduce que estas previsiones normativas no pueden en ningún caso situarse en la competencia de medios de comunicación social, en cuanto son material y sustancialmente de telecomunicaciones y dominio público radioeléctrico.

La jurisprudencia ha examinado la ordenación del fenómeno de las telecomunicaciones desde una perspectiva unitaria, correspondiendo al Estado, según la STC 168/1993, de 27 de mayo, que cita en apoyo de su argumentación, los aspectos atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven -las ondas radioeléctricas o electromagnéticas-, que sitúa dentro de la competencia estatal ex art. 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico.

f) Pasa a examinar la impugnación dirigida al art. 114, estimando que, como en el supuesto analizado con anterioridad, la renovación automática de una concesión de radiodifusión sonora y las causas de exclusión de tal renovación automática son un ejercicio puro y simple de la potestad de regular las telecomunicaciones que atribuye al Estado la Constitución, y frente al cual no cabe invocar precepto alguno del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

g) En cuanto al impugnado art. 120.6, que modifica el art. 114 de la Ley de costas, considera que la exclusión de la competencia autonómica sobre una determinada base física no es una definición abstracta del orden competencial, sino, muy al contrario, una salvedad indispensable si se tiene en cuenta que las normas han de respetar la propia naturaleza de las cosas. En este sentido, el precepto no trata de delimitar en negativo la competencia autonómica, sino de precisar en sus justos términos sobre qué aspecto de esa realidad puede proyectar su ordenación una determinada competencia.

SEXTO.- Mediante ATC 266/2003, de 15 de julio, el Pleno del Tribunal acordó no admitir a trámite, por falta de fundamentación, la solicitud de recusación formulada en el escrito de la parte actora de 31 de marzo de 2003, al que se refiere el antecedente primero.

SÉPTIMO.- En escrito presentado el 26 de septiembre de 2012, el Abogado de la Generalitat de Cataluña solicita el desistimiento parcial del recurso, concretamente en cuanto al inciso “sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras” del art. 35.1.2 de la Ley 53/2002. Por providencia de 2 de octubre de 2012, el Pleno acordó incorporar a los autos dicho escrito de desistimiento y dar traslado a las restantes partes para que alegaren lo procedente en el plazo de diez días, contestando el Abogado del Estado el 10 de octubre de 2012 en el sentido de no oponerse al desistimiento.

OCTAVO.- Por providencia de 11 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 13 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 35, apartados 1.2 en el inciso “sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras”; 3.2 c) y d) EDL 2002/54614; 7.1 EDL 2002/54614 y 2, en el inciso “sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo” EDL 2002/54614 y 8 EDL 2002/54614 ; 70 EDL 2002/54614 ; 82, apartados 1 y 2, en cuanto a la mención de los “helipuertos” EDL 2002/54614; 109, apartados 2, 3 EDL 2002/54614, 4, 5, 7 EDL 2002/54614 y 10 EDL 2002/54614 ; 114, en relación con la disposición final tercera EDL 2002/54614 ; y 120, apartado 6, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en adelante, Ley 53/2002) EDL 2002/54614 .

Por el carácter pluridisciplinar de la ley recurrida EDL 2002/54614 , los preceptos objeto de impugnación guardan poca o ninguna relación entre sí, afectando a ámbitos competenciales de muy diverso orden, como ha quedado de manifiesto en los antecedentes, lo que impone que sean analizados de forma separada.

SEGUNDO.- Pero, antes de entrar al examen de las cuestiones controvertidas, procede delimitar el objeto del recurso, teniendo en cuenta las incidencias habidas desde su interposición y, en particular, las múltiples modificaciones que ha sufrido la regulación objeto del presente proceso constitucional, aplicando el criterio reiterado de este Tribunal según el cual, en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, carecería de sentido un pronunciamiento sobre normas ya expulsadas de dicho ordenamiento, si bien cuando lo que se traba en realidad es una controversia competencial,

habremos de pronunciarnos sobre su titularidad en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva -por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a) EDJ 2011/304742 -.

a) El art. 35 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 ha quedado derogado por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses EDL 2012/240441 . Tal derogación priva de objeto la impugnación dirigida contra los apartados Tres.2, apartados c) y d) EDL 2002/54614, y Siete.2 en el inciso “sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo” EDL 2002/54614 , de este precepto, dado que se impugnan por infracción de los arts. 14, 24.1 y 31.1 CE EDL 1978/3879.

Por otra parte, según ha quedado reseñado en los antecedentes, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña ha presentado escrito de desistimiento en relación con la impugnación del inciso “sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras” del art. 35.1.2 EDL 2002/54614 , desistimiento que procede admitir al no existir oposición de las restantes partes personadas, y no advertirse interés constitucional que aconseje un pronunciamiento de este Tribunal.

b) El párrafo primero del art. 82.2 EDL 2002/54614 ha sido modificado por el art. 78 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social EDL 2003/163154 , si bien la modificación no afecta a la referencia a los helipuertos que constituye el objeto de la controversia competencial, que por tanto habrá de ser examinada en esta Sentencia.

c) La Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres (Ley 41/1995) EDL 1995/16866 , modificada mediante el art. 109 recurrido EDL 2002/54614, ha sido íntegramente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual EDL 2010/18630 .

En lo que afecta a la incidencia de esta derogación sobre las cuestiones controvertidas en el presente recurso de inconstitucionalidad, subsiste la controversia en relación con la modificación de los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866, dado que permanece vigente el plan técnico nacional de televisión digital local aprobado mediante Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo EDL 2004/7950 , y complementado por Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre EDL 2004/173298 , en cuyo contenido reside el motivo de impugnación.

También pervive la controversia trabada en torno a la modificación de los arts. 7, apartados 4 EDL 1995/16866 y 5 EDL 1995/16866 , y 17 EDL 1995/16866 , a la vista de lo establecido por los arts. 2.3 c), 22 y 56 de la Ley 7/2010 EDL 2010/18630, en los que permanece la delimitación de la esfera de las competencias autonómicas a los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura no sobrepase el de su límite territorial.

No es el caso, sin embargo, de la disposición transitoria segunda EDL 1995/16866 , que se impugna por regular los plazos para la determinación del modo de gestión de los canales de televisión local terrestre asignados a los municipios y agrupaciones de municipios y para la convocatoria de los concursos y adjudicación de las concesiones. A diferencia del régimen jurídico contenido en la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 , de acuerdo con la Ley 7/2010 EDL 2010/18630 la televisión local por ondas terrestres ya no tiene la naturaleza de servicio público gestionado por los municipios o a través de concesión, sino que todos los servicios de comunicación televisivos son ahora servicios liberalizados, sin perjuicio de las obligaciones que, como servicio de interés general, son inherentes a la comunicación audiovisual (art. 10.3 EDL 1995/16866).

Los servicios públicos de comunicación audiovisual coexisten ahora con los privados, siendo las Comunidades Autónomas las que deciden, dentro de los múltiples digitales que se les reserven, los canales digitales de ámbito autonómico que serán explotados por el servicio público de comunicación audiovisual televisiva o por empresas privadas en régimen de licencia (art. 40.2 EDL 1995/16866). En consecuencia, procede declarar que ha perdido objeto el recurso en lo que se refiere a la disposición transitoria segunda de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 , por cuanto se cuestiona la duración de determinados plazos de un régimen de concesión de servicio público que a partir de la Ley 7/2010 EDL 2010/18630 ha desaparecido en su integridad.

d) La misma Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual EDL 2010/18630 , ha derogado la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones EDL 1987/13243 , lo que afecta al recurso en cuanto a la impugnación del art. 114, en relación con la disposición final tercera, de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 . Como en el supuesto anterior, en la nueva ordenación la radiodifusión ha dejado de ser un servicio público susceptible de explotación en régimen de concesión, pasando a ser considerado un servicio de comunicación audiovisual de interés general, que se presta en un contexto de convivencia del sector público con el sector privado y de liberalización de la actividad audiovisual, como explica el preámbulo de la Ley 7/2010.

Se ha producido en consecuencia una pérdida sobrevenida de objeto en cuanto a la modificación de la disposición adicional sexta, apartado 2 a) de la Ley 31/1987 EDL 1987/13243 operada por el precepto impugnado, ya que dicha modificación afecta a un aspecto del régimen de renovación de las concesiones de servicio público de radiodifusión sonora, concesiones que han desaparecido del ordenamiento.

Por su parte, el motivo de impugnación de la disposición final tercera de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 reside en el encuadramiento de esta regulación en la materia de telecomunicaciones, de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE EDL 1978/3879), que también ha perdido objeto toda vez que la disposición final sexta de la Ley 7/2010 EDL 2010/18630 encuadra materialmente esta regulación en la competencia del Estado para dictar la legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión, ex art. 149.1.27 CE EDL 1978/3879 .

e) El art. 120.6 EDL 2002/54614 ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 162/2012, de 20 de septiembre EDJ 2012/218576 , lo que nos exige de un nuevo pronunciamiento, al haber quedado ya expulsado del ordenamiento el precepto aquí impugnado.

En consecuencia, nuestro examen se ceñirá a los arts. 35, apartados 7.1 EDL 2002/54614 y 8 EDL 2002/54614 ; 70 EDL 2002/54614 ; 82, apartados 1 y 2, en cuanto a la mención de los “helipuertos” EDL 2002/54614; y 109, apartados 2, 3 EDL 2002/54614, 4, 5, 7 EDL 2002/54614 y 10 EDL 2002/54614 .

Delimitado así el objeto de este proceso constitucional, hemos de precisar por último que, de acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal (por todas, STC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 3 EDJ 2011/304744), las cuestiones controvertidas se analizarán a la luz de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) EDL 2006/97942 , que ha entrado en vigor con posterioridad a su admisión a trámite.

TERCERO.- En la reciente STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5 EDJ 2012/218576 , hemos dejado resuelta la controversia relativa a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, creada por el art. 35 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 . Procede pues remitirse a lo allí razonado, destacando que, en esencia, la cuestión controvertida ha quedado encuadrada en la materia de Administración de Justicia, que el art. 149.1.5 CE EDL 1978/3879 reserva en exclusiva al Estado, determinando que “el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial y, por tanto, corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación” y, por tanto, “no puede aceptarse aquí la invocación de la competencia autonómica para la provisión de medios a los órganos judiciales ... pues solamente en el sentido amplio de la noción de administración de Justicia tienen cabida las competencias autonómicas y ya hemos dejado sentado que nos encontramos aquí en el ámbito estricto de la Administración de Justicia”.

Añadimos entonces que, por la misma razón, al encontrarse el hecho imponible de la tasa desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial, “tampoco procede atender el alegato relativo al reparto de la recaudación pues, por lo demás, la Comunidad Autónoma cuenta con competencias para -la gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales... en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia-”, referencia que, en el caso de Cataluña, se corresponde con el art. 104 f) EAC EDL 2006/97942 .

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 35, apartados 7.1 EDL 2002/54614 y 8, de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 .

CUARTO.- También nos hemos pronunciado con anterioridad sobre la disputa competencial subyacente en la impugnación del art. 70 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 , que regula la generación de crédito en el Ministerio de Justicia en función de los ingresos trimestrales procedentes de los rendimientos de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales. Así lo reconocen las partes al remitirse a los argumentos esgrimidos en el conflicto positivo de competencia núm. 2832-1997, que quedó resuelto mediante la STC 50/2006, de 16 de febrero EDJ 2006/6151 .

En efecto, la generación de crédito que regula el art. 70, impugnado EDL 2002/54614 en este proceso constitucional, es corolario indisoluble de la titularidad de los ingresos procedentes de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales, y sobre dicha titularidad hemos dejado sentado en la mencionada Sentencia que “los intereses generados por las cuentas bancarias son rendimientos desvinculados de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas relativa a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial ... La atribución a las Comunidades Autónomas de los intereses de las cuentas judiciales que hasta ahora venía ingresando la hacienda general del Estado no encuentra habilitación alguna en el art. 4 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas EDL 1980/4091 ni en ningún otro precepto del bloque de la constitucionalidad. Es más, en rigor, estos ingresos han de considerarse fuente de la hacienda estatal, pues, como hemos dicho en otras ocasiones, aunque dicha categoría no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios (SSTC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3 EDJ 1995/240 ; 171/1998, de 23 de julio, FJ 7 EDJ 1998/10004) sí que requiere que sea posible la calificación de los ingresos como derechos económicos de la hacienda pública en cuanto que los -organiza, genera y gestiona el Estado- (STC 171/1998, de 23 de julio, FJ 8) lo que, de acuerdo con lo que antes concluimos, sucede en esta ocasión en que el origen del rendimiento económico son unas cantidades depositadas para asegurar el buen funcionamiento de la Administración de Justicia o como consecuencia de la aplicación de normas procesales, penales o de otro tipo, de estricta titularidad estatal, resultando, pues, de aplicación el art. 149.1.14 CE EDL 1978/3879 .” (FJ 4).

Concluimos entonces que corresponde al Estado “disponer de los rendimientos que produzcan las cuentas a disposición de los órganos judiciales” (FJ 5), y en esa facultad de disposición encaja sin ninguna dificultad alguna la regulación de la generación de ingresos a favor del Ministerio de Justicia que ahora se cuestiona, razón que nos lleva a desestimar la impugnación del art. 70 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 .

QUINTO.- Los apartados 1 (que modifica el art. 82.2 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990 EDL 1990/13929) y 2 del art. 82 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 atribuyen a la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena) las funciones de ordenación, dirección, coordinación, explotación y administración de los helipuertos cuya gestión se le encomiende y de los servicios afectos a los mismos, así como la percepción de las tasas por la prestación de servicios y la utilización del dominio público aeroportuario de estos mismos recintos.

Para encuadrar nuestro análisis, debemos partir de lo dispuesto por el art. 149.1.20 CE EDL 1978/3879 , que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre aeropuertos de interés general, y el art 140.1 EAC EDL 2006/97942 , en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva sobre aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en su territorio que no tengan la calificación legal de interés general. En lo que aquí interesa, añade el precepto estatutario que esta competencia

incluye en todo caso el régimen jurídico, la planificación y la gestión de estas instalaciones, la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, el régimen económico de los servicios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta, la delimitación de la zona de servicios y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto.

En consecuencia, de acuerdo con las previsiones del bloque de la constitucionalidad, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas son titulares de una competencia exclusiva que puede recaer sobre las infraestructuras destinadas al transporte aéreo, incluidos los helipuertos, siendo el criterio del interés general el que resulta determinante para deslindar cuál de las dos Administraciones resulta ser competente en cada caso concreto.

Este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre este criterio de deslinde competencial, habiendo señalado en la STC 68/1984, de 11 de junio EDJ 1984/68 , que “el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación, pudiendo la Generalidad impugnar eventualmente las calificaciones de los respectivos aeropuertos cuando se produzcan, si entiende que hubo extralimitación” (FJ 3), y precisando en la STC 31/2010, de 28 de junio EDJ 2010/121768 , que la calificación legal a la que se refiere el art. 140.1 EAC EDL 2006/97942 “no conlleva exigencia alguna de que dicho interés general tenga que formalizarse a través de ley, bastando con que el Estado realice tal calificación mediante cualquier instrumento procedente en Derecho” (FJ 85).

Las partes invocan precisamente la citada STC 68/1984 EDJ 1984/68 para coincidir en que, a la luz de las previsiones constitucionales y estatutarias, es posible y jurídicamente admisible que un helipuerto sea calificado de interés general y, por tanto, se sustraiga a la competencia autonómica, si bien, a juicio de la representación procesal de la Comunidad recurrente, la extralimitación competencial en que incurre el precepto impugnado no reside en esta hipótesis, sino en la atribución genérica a Aena de las funciones antes enumeradas sobre los helipuertos, sin tener en cuenta que la competencia estatal se circunscribe a aquéllos que hayan obtenido previa y singularmente la calificación de interés general.

Así delimitado el objeto de la controversia, la lectura de los preceptos impugnados desvanece la extralimitación competencial que se denuncia, ya que ni establecen los criterios que rigen la calificación de un helipuerto como de interés general, ni aplican tales criterios para operar tal calificación de forma singularizada. En efecto, las funciones y tasas cuya percepción se atribuye a Aena en dichos preceptos parten de una premisa, cual es que se ha efectuado a la entidad pública empresarial una previa encomienda de la gestión de los helipuertos sobre los que se proyectan tales funciones, lo que por sí solo excluye el reproche que se formula, basado en una inexistente pretensión de proyección de tales funciones sobre la totalidad de los helipuertos, sean o no de competencia estatal.

Así lo confirma, por otra parte, el propio Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles EDL 1981/3655 , objeto de nuestra STC 68/1984 EDJ 1984/68 , ya citada, y que, tras la modificación aprobada mediante Real Decreto 1150/2011, de 29 de julio EDL 2011/181017 , atribuye al Ministerio de Fomento la competencia para calificar de interés general aquellos helipuertos civiles en los que concurra alguna de las circunstancias previstas en su art. 1 EDL 1981/3655 . Asimismo, el Real Decreto 1150/2011, en su disposición adicional primera, se refiere a los aeropuertos y helipuertos explotados por Aena Aeropuertos, S.A., sociedad mercantil que ha sucedido en la gestión a la entidad pública empresarial Aena en virtud del art. 7 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo EDL 2010/246242 . Según dicha disposición adicional primera, tales aeropuertos y helipuertos, cuya relación detallada se incluye en el anexo, conservarán a la entrada en vigor de este real decreto su actual calificación como aeropuertos de interés general, añadiendo que igualmente conservarán dicha calificación los aeropuertos de titularidad no estatal actualmente calificados de interés general. A mayor abundamiento, el propio anexo citado incluye como helipuertos gestionados por la citada sociedad mercantil únicamente a los ubicados en Ceuta y Algeciras, lo que confirma que los preceptos impugnados no tienen la vocación de extender su ámbito de aplicación a la totalidad de los helipuertos.

En el mismo sentido, el art. 5.1 c) de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea EDL 2003/28111 , atribuye al Ministerio de Fomento la competencia para la calificación de los aeropuertos civiles de interés general, y asimismo reconoce expresamente en el art. 9.2 EDL 2003/28111 la existencia de helipuertos de competencia autonómica, cuya construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo está sujeta únicamente al certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada emitido por la Dirección General de Aviación Civil, como consecuencia de la competencia reservada en exclusiva al Estado en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, ex art. 149.1.20 CE EDL 1978/3879 .

De todo ello resulta que los apartados 1 y 2 del art. 82 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 se limitan a regular aspectos instrumentales de la gestión de los helipuertos que, conforme a las otras normas citadas, hayan sido previamente calificados de interés general y sean por ello de competencia del Estado, que podrá desarrollar su gestión y explotación a través de la forma jurídica que considere más idónea, sin que quepa apreciar por ello invasión alguna de la competencia autonómica sobre los helipuertos que no sean calificados de interés general, y sin perjuicio de lo que resultare de la eventual impugnación de la calificación singularizada de un determinado helipuerto como de interés general, si se considerara que la misma ha incurrido en extralimitación competencial, como ya dijimos en la tantas veces citada STC 68/1984 EDJ 1984/68 .

Por lo hasta aquí razonado, se desestima la impugnación del art. 82, apartados 1 y 2, de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614.

SEXTO.- Para examinar las impugnaciones relativas a diversos preceptos de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 , en la redacción dada por el art. 109 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614, debemos comenzar por encuadrar las cuestiones controvertidas en el sistema

material de distribución de competencias. La Constitución EDL 1978/3879 atribuye al Estado, por una parte, la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE EDL 1978/3879) y, por otra, la competencia para dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas (art. 149.1.27 CE EDL 1978/3879). En este marco, el art. 146 EAC EDL 2006/97942 ha formulado la competencia autonómica en los siguientes términos:

“1. Corresponde a la Generalitat, en materia de servicios de radio y televisión, así como de cualquier otro servicio de comunicación audiovisual:

a) La competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local.

b) La competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medios de comunicación social”.

En la reciente STC 5/2012, de 17 de enero, FJ 5 EDJ 2012/8464 , hemos recapitulado nuestra doctrina en torno a la relación existente entre las reglas recogidas en el art. 149.1.21 y 27 CE EDL 1978/3879, que ha de enmarcar asimismo el análisis de la controversia presente en este proceso constitucional. Por todas, nos remitimos a la STC 244/1993, de 15 de julio EDJ 1993/7144 , en la que reiteramos que el punto de conexión que permite seleccionar la aplicación de uno u otro título es, “por una parte, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE EDL 1978/3879 y referidos de algún modo al derecho a comunicar y recibir información y a la libertad de expresión, circunstancia que hace que tanto la radio como la televisión configuren un fenómeno, en esencia, no distinto a la prensa; juega en estos casos el art. 149.1.27 CE como regla de distribución competencial. Mientras, en cambio, aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven -las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas- quedan dentro de la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico; dominio que, no es ocioso ahora recordarlo, es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión. Por esta razón es menester una ordenación unitaria del problema mediante la asignación de frecuencias y potencias para cada uno de los usos, en cumplimiento de la disciplina internacional del tema, así como la previsión de otros problemas como, v. gr., puede ser la evitación de interferencias. Dicho esto con la advertencia de que el empleo de uno u otro punto de conexión debe venir presidido por una inevitable cautela: habida cuenta de que el título competencial del art. 149.1.21 CE es virtualmente más expansivo que el dispuesto en el art. 149.1.27 CE y para impedir una injustificable exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión, aquella regla de deslinde debe ser interpretada restrictivamente.” (FJ 2).

Por otra parte, nos hemos pronunciado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 89 EDJ 2010/121768 , sobre el alcance funcional y territorial de la competencia autonómica, recogida en el citado precepto estatutario. En primer lugar, precisamos que la competencia exclusiva atribuida en el art. 146.1 a) EAC EDL 2006/97942 se predica únicamente de “la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual”, tanto de la Generalitat como de los entes locales, “ámbito este meramente funcional, que se inserta sin dificultad en la esfera de la exclusiva competencia autonómica, pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia, sin perjuicio de que deberá respetar, como el propio precepto estatutario reconoce, la autonomía local, lo que significa que está supeditada a lo que también determinen las bases estatales ex art. 149.1.18 CE EDL 1978/3879 ”. Respecto del art. 146.1 b) EDL 2006/97942 , señalamos “que la referencia territorial atributiva de la competencia sea el -lugar de la recepción de las emisiones- (o sea, Cataluña) no quebranta el art. 149.1.27 CE EDL 1978/3879 , toda vez que la atribución de cualquier competencia a la Generalitat por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC EDL 2006/97942), sin que ello se oponga a que el Estado, titular de la competencia del art. 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional. En fin, que el precepto concrete la competencia autonómica de regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual a los supuestos en que las emisiones se dirijan específicamente -al público de Cataluña- es, asimismo, adecuado al orden constitucional de competencias, pues, de un lado, hay que entender que se trata en todo caso de emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben y, de otro, que de no hacerse así, dada la expansión supraterritorial de las emisiones, se produciría una paralela expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica, que ha de estar supeditada a la normativa básica del Estado”. Finalmente, hemos considerado que el art. 146.2 EAC “al proclamar la competencia compartida de la Generalitat, expresa de manera inequívoca que dicha competencia autonómica se somete a las bases correspondientes que dicte el Estado ex art. 149.1.27 CE sobre -medios de comunicación-, bases que podrán tener la amplitud necesaria en cada caso conforme hemos señalado al enjuiciar la impugnación dirigida frente al art. 111 EAC EDL 2006/97942 (FJ 60)”.

SÉPTIMO.- Fijado así el canon de constitucionalidad, nos corresponde ahora abordar el examen de los preceptos impugnados, comenzando por los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866, en la redacción dada por los apartados 2 y 3 del art. 109 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614, que se impugnan por atribuir al Estado la determinación del ámbito de cobertura de la televisión local.

A este fin, distinguiremos dos facetas de la regulación controvertida a efectos de determinar cuál sea su encuadramiento en los ámbitos materiales delimitados por el art. 149.1, reglas 21 y 27, CE EDL 1978/3879. Se trata de una operación necesaria pero no exenta de complejidad, como ya hemos señalado en anteriores ocasiones, ya que ambos títulos competenciales aparecen inevitablemente relacionados, y como ya tuvimos ocasión de decir en la STC 127/1994, de 5 de mayo EDJ 1994/4006 , “se limitan y contrapesan entre

sí impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos y, en este sentido, no pueden desligarse totalmente, aunque no deben llegar a solaparse, configurando *rei mixtae*” (FJ 8).

a) Fijándonos ahora en la primera faceta, el art. 3 establece en sus apartados 2 y 3 EDL 1995/16866 los criterios de población que habrán de ser tenidos en cuenta para establecer el mapa de las concesiones de cobertura local. En concreto, el apartado 2 dispone que el plan técnico nacional de televisión digital local reservará canales múltiples, con capacidad para la difusión de, al menos, cuatro programas de televisión digital, para atender las necesidades de cada una de las capitales de provincia y autonómicas, y de cada uno de los municipios con una población de derecho superior a 100.000 habitantes si la capacidad del espectro lo permite. Por su parte, el apartado 3 abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas soliciten coberturas para municipios de menor población, siempre que existan frecuencias disponibles. En este caso, el plan podrá reservar canales múltiples para atender conjuntamente las necesidades de varios municipios colindantes cuya población de derecho total sea superior a 25.000 habitantes o cuya cobertura incluya a todos los municipios en un radio de, al menos, 25 kilómetros.

Procede encuadrar esta regulación en el ámbito competencial regido por el art. 149.1.27 CE EDL 1978/3879 , ya que, como alega la Comunidad recurrente, la distribución de los ámbitos de cobertura de la televisión local sobre la base de criterios de población no encuentra fundamento en razones técnicas derivadas del paso de la tecnología analógica a la digital, máxime teniendo en cuenta que precisamente la tecnología digital ha roto con un modelo condicionado por la escasez del espectro radioeléctrico y “plantea un aumento exponencial de las señales de radio y televisión gracias a la capacidad de compresión de la señal que se incrementa aumentando la calidad de la señal audiovisual” (en los términos del preámbulo de la Ley 7/2010 EDL 2010/18630).

No estamos por tanto ante una normativa que atienda a distribuir el espectro radioeléctrico por razones técnicas, y reconducible por ello a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.21 CE EDL 1978/3879 . Los criterios de población recogidos en el art. 3 EDL 1995/16866 pretenden, como admite el Abogado del Estado, garantizar la libertad de información para el mayor número de habitantes, y conectan por tanto con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE EDL 1978/3879 . Es precisamente esta conexión la que, según doctrina consolidada de este Tribunal, reconduce la cuestión debatida al ámbito de la materia disciplinada por el art. 149.1.27 CE EDL 1978/3879 y, al propio tiempo, justifica su condición de normativa básica, al establecer en el art. 3.2 EDL 1995/16866 unos criterios mínimos orientados a atender las necesidades de las capitales provinciales y autonómicas y de los municipios con una población de derecho superior a 100.000 habitantes, compatibles con el margen de flexibilidad que aporta el art. 3.3 EDL 1995/16866 para que, a solicitud de las Comunidades Autónomas, puedan establecerse ámbitos de cobertura que atiendan las necesidades de otros núcleos de población con inferior número de habitantes. A lo que hay que añadir que, como es propio de toda norma básica, puede ser desarrollada por las Comunidades Autónomas que, respetando las exigencias mínimas establecidas por el Estado, podrán fijar los criterios adicionales que consideren convenientes para ordenar el servicio de televisión local en su ámbito territorial.

b) Pasando a la segunda faceta de los preceptos examinados, los arts. 3.1 y 4 EDL 1995/16866 disponen que será el plan técnico nacional de la televisión digital local, de aprobación estatal, el que determine los canales múltiples necesarios destinados a la difusión de los servicios de televisión local y sus ámbitos de cobertura de dichos canales múltiples.

Con remisión a la doctrina sentada en las SSTC 168/1993, de 27 de mayo, FFJJ 6 y 7 EDJ 1993/5029 , y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 8 b) EDJ 1994/4006 , procede ratificar ahora que la aprobación por el Estado de la planificación técnica en esta materia es una consecuencia lógica de la configuración constitucional de las telecomunicaciones como una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE EDL 1978/3879), y de las subsiguientes facultades estatales para dictar las normas que delimiten la utilización del espacio radioeléctrico y permitan coordinar la prestación de los servicios en virtud de sus características técnicas y de los compromisos internacionales. Esto es precisamente lo que hace el plan, según previsión del propio art. 3.1 EDL 1995/16866 , al asignar los mencionados canales múltiples “teniendo en cuenta las frecuencias disponibles, que se determinarán respetando el derecho al acceso equitativo de todas ellas a los recursos de espectro, la compatibilidad radioeléctrica entre Comunidades adyacentes, así como las limitaciones derivadas de la coordinación radioeléctrica internacional”.

Por otra parte, el plan se aprueba, según el mismo art. 3.1 EDL 1995/16866 , “a la vista de las solicitudes presentadas por las Comunidades Autónomas”. Corresponde por tanto a éstas, en una primera fase, delimitar de forma singularizada los ámbitos territoriales de cobertura de los servicios de televisión local en el marco de la normativa básica estatal y de su propia legislación de desarrollo. Pero, una vez hecha esta operación, resulta evidente que la determinación de los canales de emisión, la asignación de frecuencias, la adjudicación de canales múltiples para cada demarcación, o las características técnicas de las estaciones de televisión digital local, aspectos todos ellos regulados en el plan técnico nacional de la televisión digital local aprobado mediante Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo EDL 2004/7950 , forman parte de la ordenación del espectro radioeléctrico y, en consecuencia, están comprendidos en la competencia estatal en materia de telecomunicaciones, por lo que no resulta reprochable la atribución al Estado de las determinaciones recogidas en el plan.

No es óbice para alcanzar esta conclusión la reserva que, según el art. 3.2 EDL 1995/16866 , debe contener el plan “para atender las necesidades de cada una de las capitales de provincia y autonómicas, y de cada uno de los municipios con una población de derecho superior a 100.000 habitantes si la capacidad del espectro lo permite”, pues, como ya hemos puesto de manifiesto, se trata de una previsión básica que, como norma de mínimos, debe ser tenida en cuenta por todas las Administraciones, y que vincula tanto a la Comunidad Autónoma al ejercer su competencia en materia de televisión local como a la Administración estatal al ejercer su competencia en materia de telecomunicaciones. La planificación estatal deberá pues reservar canales múltiples a favor de estos municipios, porque la ley básica estatal fija un criterio de preferencia que debe ser en todo caso respetado a la hora de distribuir los recursos del espectro

radioeléctrico, pero su concreción deberá basarse en las solicitudes que presenten las Comunidades Autónomas, según exige el propio art. 3.1 EDL 1995/16866 .

En definitiva, como en tantas otras ocasiones, nos encontramos ante una actividad cuyo desenvolvimiento impone cohonestar la competencia estatal con la autonómica, pues ninguna de ellas por sí sola resulta suficiente para que el servicio de televisión local pueda ser prestado en condiciones de conformidad con lo dispuesto por la normativa aplicable, resultando así pues imprescindible que ambas Administraciones actúen bajo los principios de cooperación y coordinación, de permanente invocación en la jurisprudencia de este Tribunal.

c) En consecuencia, se desestima la impugnación de los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866, en la redacción dada por el art. 109, apartados 2 y 3, de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614.

OCTAVO.- A partir de la prohibición general de emitir o formar parte de una cadena de televisión que se enuncia con carácter general en art. 7.1 de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 , el apartado 4 del mismo artículo EDL 1995/16866 , en la redacción dada por el art. 109.4 de la Ley 53/2002, atribuye a las Comunidades Autónomas el control de la formación de cadenas y la emisión en cadena, salvo en el supuesto de que dichas actividades se realicen en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso el control se desplaza a la Administración General del Estado. Esta última atribución es la que da lugar a la impugnación, del mismo modo que se impugna el art. 17 EDL 1995/16866 , en la redacción dada por el art 109.7 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614, por atribuir a la Administración General del Estado la competencia sancionadora en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Como recuerda la citada STC 5/2012 EDJ 2012/8464 , desde la temprana STC 26/1982, de 24 de mayo EDJ 1982/26 , este Tribunal ha sostenido que “debe ser la competencia sobre el otorgamiento de la concesión y no la atribución de frecuencias y potencias, el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y, en su caso, imposición de sanciones o para la adopción de medidas provisionales como puede ser el precintado de las instalaciones. Ello es así -según dijimos entonces- en virtud de la naturaleza de la concesión en cuanto acto administrativo a partir del cual se establece una peculiar relación de colaboración entre la Administración concedente y el concesionario en el ámbito de la gestión del servicio. Un criterio cuya corrección y adecuación a la Constitución ratificamos en la citada STC 168/1993 (fundamento jurídico 3) EDJ 1993/5029 .” (FJ 5).

Se trata pues de un consolidado criterio jurisprudencial que ha sido ignorado por el legislador estatal al configurar una potestad estatal de control y sanción en un ámbito de inequívoca competencia autonómica, toda vez que el otorgamiento de las concesiones de televisión local por ondas terrestres corresponde en todo caso a las Comunidades Autónomas, lo que no es sino consecuencia del ámbito de cobertura estrictamente local de este servicio, según dispone el propio art. 3 de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 . En consecuencia, el control y eventual sanción del concesionario han de seguir también, siempre y en todo caso, la misma atribución competencial autonómica, por constituir facultades inherentes al propio otorgamiento de la concesión.

No resulta acorde con nuestra doctrina ni, en definitiva, constitucionalmente admisible, la pretensión de abrir un espacio a la intervención estatal basado únicamente en los efectos supraautonómicos de las actividades sometidas a control y sanción, sin soporte específico en el bloque de la constitucionalidad. Desde la STC 37/1981, de 16 de noviembre EDJ 1981/37 , venimos afirmando que la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos “no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos (autonómicos), en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional” (FJ 1), habiendo reiterado que “el hecho de que el ejercicio de las competencias tenga una repercusión supraautonómica no determina que la titularidad de las mismas haya de atribuirse al Estado, salvo que la Constitución lo determine así” (por todas, STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 14 EDJ 1996/7981).

Ratificando este criterio, resultan en consecuencia inconstitucionales y nulos el inciso “salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado” del art. 7.4 y el inciso “de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma” del art. 17, de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 , en la redacción dada por el art. 109, apartados 4 y 7, de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614.

NOVENO.- Resta por examinar el art. 7.5 de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 , en la redacción dada por el art. 109.5 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614, que como excepción a la prohibición general contenida en el art. 7.1 EDL 1995/16866 prevé la posibilidad de autorizar emisiones en cadena en atención a características de proximidad territorial y de identidades sociales y culturales de dichos municipios, y atribuye dicha competencia de autorización a la Administración General del Estado, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma.

Hemos señalado en numerosas ocasiones que el Estado, en virtud de sus competencias normativas, “puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias -fenómeno cada vez más común en el mundo actual- es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que

sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas” -STC 243/1994, FJ 6 EDJ 1994/10591 ; en el mismo sentido, SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 19 EDJ 1995/2735 ; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 17 a) EDJ 1996/7980 ; 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6 EDJ 1999/27103 ; y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11 EDJ 2000/24704 , entre otras-.

Ciertamente, la delimitación territorial de la competencia autonómica recogida en el art. 146.1 b) EAC EDL 2006/97942 , según fue interpretada en la citada STC 31/2010, FJ 89 EDJ 2010/121768 , determinará que sea el Estado el que haya de establecer los puntos de conexión y los mecanismos de cooperación o coordinación que permitan el ejercicio de esta competencia autonómica en términos respetuosos con las competencias de las Comunidades Autónomas colindantes, algo que no ofrece especiales dificultades a la vista de la limitada afectación supraterritorial de las emisiones de la televisión local y del propio procedimiento diseñado en el precepto cuestionado. En definitiva, como hemos manifestado en tantas ocasiones anteriores, “el legislador estatal debió simplemente, con sustento en las facultades de coordinación del Estado, instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión ... integrando su actividad del modo que resulte más adecuado, sin que a este Tribunal le corresponda señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 17 EDJ 2004/152545).

Al no hacerlo así, resulta inconstitucional y nulo el inciso “y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado” del art. 7.5 de la Ley 41/1995 EDL 1995/16866 , en la redacción dada por el art. 109.5 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la constitución de la Nación Española, ha decidido

PRIMERO.- Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 35, apartados 1.2, 3.2, c) y d) EDL 2002/54614, y 7.2 en el inciso “sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo” EDL 2002/54614 , 109.10 EDL 2002/54614 , 114, en relación con la disposición final tercera EDL 2002/54614 , y 120.6 de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 .

SEGUNDO.- Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1870-2003 y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos el inciso “salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado” del art. 7.4 EDL 1995/16866 , el inciso “y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado” del art. 7.5 EDL 1995/16866 , y el inciso “de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma” del art. 17, todos ellos de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres EDL 1995/16866 , en la redacción dada por el art. 109, apartados 4, 5 y 7, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social EDL 2002/54614.

TERCERO.- Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil doce. Pascual Sala Sánchez, Presidente.- Ramón Rodríguez Arribas.- Pablo Pérez Tremps.- Francisco José Hernando Santiago.- Adela Asua Batarrita.- Luis Ignacio Ortega Álvarez.- Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.- Encarnación Roca Trías.- Andrés Ollero Tassara.- Fernando Valdés Dal-Ré.- Juan José González Rivas, Magistrados.