

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12960 *Pleno. Sentencia 162/2012, de 20 de septiembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1851-2003. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias sobre Administración de Justicia, costas, juego y Seguridad Social: constitucionalidad de los preceptos legales que regulan el hecho imponible de las tasas sobre el juego (STC 35/2012), crean la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo y definen los importes mínimos de financiación autonómica de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; nulidad del precepto que incorpora una interpretación abstracta del sistema de competencias sobre el dominio público marítimo terrestre (STC 149/1991).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1851-2003, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 12, 35, 68 y 120.6 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de marzo de 2003, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 12, 35, 68 y 120.6 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en adelante, Ley 53/2002), que se estiman contrarios a los arts. 9.3 y 149.3 de la Constitución, y 13.7, 8, 18 y 33; 15.1 y 7; 52.1; 57; 58 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Andalucía así como a los arts. 3, 10, 13 y disposición transitoria primera y concordantes de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

2. En síntesis, la Letrada de la Junta de Andalucía realiza las siguientes alegaciones:

a) Respecto al art. 12, precepto que modifica el artículo 36 del texto refundido de tasas fiscales, aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, en el sentido siguiente:

«Artículo 36. *Hecho imponible.*

Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

Su exacción corresponderá al Estado cuando, cualquiera que sea el medio manual, técnico, telemático o interactivo a través del cual se realicen las actividades gravadas, el ámbito territorial de participación sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma. Por el contrario, será exigible por cada concreta Comunidad Autónoma cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio.»

La Letrada de la Junta de Andalucía afirma que este precepto supone el quebrantamiento del marco de distribución de competencias proyectado en el bloque de constitucionalidad, al determinar el ejercicio por el Estado de actuaciones sobre cualquier tipo de apuesta en razón exclusiva al ámbito de participación en dicho juego, incidiendo de esta manera en el ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, afirma en primer lugar la competencia exclusiva autonómica en materia de juego, tal como resulta de lo previsto en el art. 13.33 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la doctrina del Tribunal Constitucional. Al respecto recuerda la jurisprudencia constitucional en materia de juego, contenida en las SSTC 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo; 216/1994, de 20 de julio; 49/1995, de 16 de febrero, y 171/1998, de 23 de julio, en la que se basa para sostener que el precepto impugnado se refiere a un juego de naturaleza no asimilable a los que eran objeto de estas Sentencias, y respecto del que «no puede predicarse con la misma intensidad la afectación al ámbito del monopolio del Estado justificador de la competencia del art. 149.1.14, salvo que se pretenda llegar por este camino a la negación de la virtualidad de cualquier competencia de 'ingreso' de las Comunidades Autónomas». Asimismo, sostiene que si bien las citadas Sentencias consideran que el ingreso o resultado de la explotación del juego es competencia del Estado, sea porque se integra como ingreso público (SSTC 163/1994, 164/1994 y 216/1994), sea porque puede incidir sobre el ámbito de dicho monopolio (STC 171/1998), este planteamiento no sería correcto, sino que «el planteamiento competencial correcto es el que se recoge en el voto particular formulado por el Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer en la STC 163/1994, y que posteriormente reitera en la STC 171/1998. En primer lugar, porque la atribución constitucional de competencias no debe atender al resultado del ejercicio material de las mismas, sino a la actividad en sí misma considerada... de otro lado, porque también se expone en el citado voto particular [que] ni la potestad de gasto, ni la potestad de ingresos pueden convertirse en títulos competenciales».

En segundo lugar, entiende la demanda que el título competencial contenido en el art. 149.1.14 CE sería insuficiente para amparar la competencia del Estado, pues el contenido y significado de este título ha evolucionado significativamente con posterioridad a las sentencias citadas, de manera que el correcto entendimiento del mismo es como un título de coordinación, tal y como se afirmó en la STC 233/1999, de 13 de diciembre (FJ 41), y no como un título que se refiera únicamente a la Hacienda del Estado. Así entendido, este título competencial no ampara la regulación contenida en el precepto que se impugna.

En tercer lugar, el escrito de interposición afirma que la intervención del Estado en esta materia no puede verse amparada sobre la base de la supraterritorialidad, en la medida en que considera que la exacción corresponde al Estado cuando respecto de las actividades gravadas «el ámbito de participación sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma» pues una vez que todas las Comunidades Autónomas han

asumido competencias en materia de juego y apuestas, el interés general o supra-autonómico no puede identificarse con los ingresos que la explotación de una actividad de juego puedan suponer para la hacienda pública estatal. Tras recordar parte de la doctrina constitucional sobre la supraterritorialidad (SSTC 329/1993 y 102/1995) afirma que en este supuesto es patente que el fenómeno del juego es susceptible de ser compartimentado, habiendo además otros mecanismos de coordinación alternativos al establecimiento de este punto de conexión.

En cuarto y último lugar, la Letrada de la Junta de Andalucía alega la afectación al sistema de financiación autonómica por cuanto los tributos sobre el juego son tributos cedidos en los que lo que se cede a la Comunidad Autónoma es el rendimiento de los tributos producidos en su territorio, lo que, a su vez, ocurre cuando es la Administración de dicha Comunidad Autónoma la que autoriza dicha celebración o hubiera sido la competente para autorizarla en los supuestos en que se organicen o celebren sin solicitud de autorización. Con la nueva redacción del art. 36 se alterarían las condiciones de la cesión de tributos sin que se haya seguido el procedimiento contemplado en el bloque de constitucionalidad para ello, afectando así al principio de autonomía y suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma.

En conclusión de todo lo expuesto, el art. 12 se estima inconstitucional dado que ni la competencia sobre hacienda general del art. 149.1.14 CE ni la aplicación del principio de extraterritorialidad pueden justificar la competencia estatal sobre la materia.

b) En cuanto al art. 35, por el que se crea la denominada «tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo», se afirma en la demanda que transgrede la cláusula subrogatoria prevista en el art. 52.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Así, tras aludir al régimen competencial en materia de Justicia con cita de la doctrina constitucional al respecto (por todas, STC 105/2000, de 13 de abril) y a la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de la denominada cláusula subrogatoria, se hace referencia al régimen jurídico de la tasa del que destaca que su hecho imponible viene constituido por el ejercicio de la función jurisdiccional, que la gestión del tributo corresponde al Ministerio de Hacienda y el ingreso correspondiente al Tesoro público. Respecto al hecho imponible se analiza si tal como se define el mismo puede encajar en la prestación de servicio o realización de una actividad de derecho público. En tal sentido, entiende la Letrada autonómica que el ejercicio de la potestad jurisdiccional no constituye, por sí sola, el servicio público de la Justicia, puesto que existe un concepto amplio en el que se integran aquellos elementos personales y materiales que sirven de sustento a la propia función jurisdiccional y que son aportados por las Comunidades Autónomas con competencias sobre la materia. De esa indebida restricción del hecho imponible de la tasa, reduciéndolo al solo supuesto de la actividad jurisdiccional, derivan, a su juicio, una serie de contradicciones en su configuración. Así, resulta que a quien corresponde la realización de la actividad no es a la Administración pública estatal sino al Poder Judicial pues lo que se gravaría es una actividad del Poder Judicial, el Ejecutivo estatal no puede erigirse en prestador de la actividad, en cambio, si el hecho imponible lo constituye el propio servicio público es claro que, en dicho concepto amplio, se integran no solo la propia de la función jurisdiccional sino también las propias del Ministerio de Justicia, en orden al mantenimiento del servicio, y las de las Comunidades Autónomas. Igualmente se estima contrario al principio de equivalencia financiera que la gestión de la tasa y el ingreso de la misma se realice en el Tesoro público puesto que estima que a un principio de reparto del coste del servicio público de la Justicia ha de corresponderle un principio de reparto de los beneficios que genere dicha tasa ya que solamente así podría hacerse efectivo el principio de autonomía financiera de manera que la tasa cubra el coste efectivo de los servicios que grava.

c) Respecto al art. 68.3, que añade una nueva disposición transitoria séptima a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, la Letrada de la Junta de Andalucía señala que se aparta de lo dispuesto en el art. 7.3 del mismo texto legal, al

establecer para el año 2003 que el cálculo de la cuantía mínima que las Comunidades Autónomas deben destinar a la financiación de los servicios de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social habrá de realizarse conforme al nuevo sistema que ella misma fija. Esta modificación obvia la vocación de permanencia predicable de las disposiciones de la Ley 21/2001 y adolece de un importante vicio en su proceso de formación dado que el Gobierno no podía adoptar iniciativa alguna de modificación de la misma sin previa aprobación, no solamente del Consejo de Política Fiscal y Financiera sino también de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicha omisión determina que el precepto resulte inconstitucional por vulnerar los arts. 2, 3, 10, 13 y disposición transitoria primera LOFCA así como los arts. 57, 58 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

d) Finalmente se impugna el art. 120.6 que introduce un segundo párrafo en el art. 114 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de costas, en el sentido siguiente:

«La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.»

Para la Letrada de la Junta de Andalucía la finalidad del precepto es restringir las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y del litoral incurriendo con ello en un doble error. El primero sería que se trata de una disposición con la que pretende interpretarse, por vía de legislación ordinaria, el bloque de constitucionalidad, posibilidad vedada por la doctrina constitucional (al respecto STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5). En segundo lugar, el precepto resultaría constitucionalmente ilegítimo en cuanto al propio contenido de la interpretación que impone del bloque de la constitucionalidad, por cuanto la norma niega que el legítimo ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral pueda siquiera incidir sobre el espacio físico del mar territorial y las aguas interiores, cuando existen supuestos en los que el propio ejercicio de las competencias autonómicas exige su despliegue sobre el mar territorial y las aguas interiores en cuanto ámbitos idóneos para ello y otros en los que esa incidencia es posible. Así, afirma que el ejercicio de las competencias autonómicas dependerá de su reconocimiento estatutario o de la naturaleza de la competencia sin que puedan utilizarse para ello meros criterios espaciales y sin que tampoco la extraterritorialidad pueda configurarse como criterio de atribución competencial. Cuestión distinta, concluye el escrito de interposición, es que cuando exista coincidencia en un mismo espacio físico se busquen adecuadas fórmulas de cooperación y coordinación en orden a su correcto ejercicio.

3. Mediante providencia de 20 de mayo de 2003 la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El día 5 de junio de 2003 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 12 de junio de 2003 interesando la desestimación del recurso por las razones de las que, seguidamente, se deja constancia.

a) En cuanto al art. 12 de la Ley 53/2002, indica en primer lugar que el recurso se circunscribe al apartado uno del mencionado precepto para, a continuación, apreciar que

no interfiere en las competencias autonómicas conforme a las cuales han de organizar y autorizar la celebración de juegos en su territorio. Señala, además, que es doctrina constitucional que las competencias de las Comunidades Autónomas no suponen un desapoderamiento total del Estado aunque aquellas hayan asumido tales competencias con arreglo al art. 149.3 CE, pues ciertas materias y actividades se encuentran estrechamente ligadas al Estado bajo otros títulos competenciales del mismo texto legal. Eso es lo que ocurriría en el presente caso, en el que la competencia de exacción de la tasa corresponde al Estado cuando la actividad gravada se extiende a todo el territorio nacional en virtud del art. 149.1.14 CE. Recuerda el Abogado del Estado la doctrina en materia de juego (SSTC 163/1994 y 164/1994, ambas de 26 de mayo; 216/1994, de 14 de julio, y 49/1995, de 16 de febrero) que avalarían la comprensión de las exacciones sobre el juego dentro de la competencia estatal sobre hacienda general establecida en el art. 149.1.14 CE, sin que ello desconozca la competencia exclusiva autonómica para organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de una Comunidad Autónoma. Finalmente indica que, con la redacción dada por el art. 12 al art. 36 del Decreto 3059/1966, lo que se pretende es hacer desaparecer cualquier ambigüedad o contradicción que la redacción dada al precepto en el año 2001 podía ocasionar y que dio lugar a la interposición del recurso de inconstitucionalidad 1847-2002. Se establece así el criterio de la supraterritorialidad comunitaria en la participación de las actividades gravadas como punto de conexión para la exacción por parte del Estado del tributo, salvando la competencia autonómica para la exacción sin entrar en contradicción sino en coordinación con el punto de conexión territorial de la producción del rendimiento del tributo establecido en la legislación reguladora de la financiación autonómica. Modificación del hecho imponible que es competencia del Estado sin necesidad de la intervención de la comisión mixta, pues no se altera el alcance ni las condiciones de la cesión de los tributos sobre el juego.

b) En cuanto al art. 35 de la Ley 53/2002, relativo a la creación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, alude, en primer lugar, el Abogado del Estado a la configuración legal de la gratuidad del proceso, que solamente es predicable de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Señala seguidamente que constituye el hecho imponible de la tasa el ejercicio de la potestad jurisdiccional, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, especificando a continuación los actos procesales que dan lugar a su devengo. Para el Abogado del Estado se trata de solicitudes de realización de una actividad en régimen de Derecho público que pretende beneficiar a determinados ciudadanos a los que se impone la necesidad de acudir a un proceso en virtud del ordenamiento jurídico y que resulta imprescindible para la satisfacción de la tutela judicial efectiva en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Son, por tanto, unos servicios suministrados en régimen de monopolio por el Estado cuyo fundamento económico se encuentra en el art. 31.1 CE.

Justifica el Abogado del Estado, en primer lugar, que el ejercicio de la potestad jurisdiccional es una competencia estatal, pues el Tribunal Constitucional en las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo, ha delimitado de forma clara que el art. 149.1.5 CE se refiere al Poder Judicial y, por ello, al ejercicio de la potestad jurisdiccional. Por tanto, en concordancia con los arts. 117.1 y 125 CE, concluye 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 puede ser financiado en parte a través de un tributo como las denominadas tasas judiciales. Recuerda que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la competencia en su territorio de lo que el Tribunal Constitucional denomina administración de la Administración de Justicia, cuyo contenido esencial es la provisión de medios humanos de carácter auxiliar y de medios materiales que quedan fuera del núcleo estricto de la potestad jurisdiccional desarrollada por medios humanos que son aportados por el Estado. Se justifica así que la tasa se exija por igual en cualquier parte del Estado, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias

financieras, con respeto a lo establecido en el art. 7 LOFCA que impide lo que se persigue en la demanda, como es compartir la tasa. Con ello se estaría cumpliendo 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 organizar los servicios públicos correspondientes, sin que tampoco se impida a las Comunidades Autónomas establecer tributos para financiar el servicio que prestan y cuyo hecho imponible sería distinto del ejercicio de la potestad jurisdiccional.

En segundo lugar, en relación a la necesidad de que la tasa se adecue al principio de capacidad económica en tanto que mandato que vincula a todos los poderes públicos, señala que tal acomodación es posible y conveniente sin que se infrinja el principio de igualdad, dado que la igualdad en materia tributaria exige la diferencia entre contribuyentes. Por ello, se establecen criterios objetivos de exención en los que no se exige la tasa en tanto que ello pudiera suponer un obstáculo a la demanda de tutela judicial efectiva y se anudan los criterios subjetivos a las condiciones o signos de manifestación de la capacidad económica del demandante de ejercicio de la potestad jurisdiccional que permiten que el devengo de la tasa se produzca sólo para aquellas entidades con ánimo de lucro de cierta dimensión económica.

En tercer lugar, alude al cumplimiento del principio de equivalencia, por cuanto indica que las previsiones de ingreso de las tasas quedan muy lejos de las previsiones de gastos contenidas en la Ley de presupuestos para los programas de la Administración de Justicia, ejercicio de la potestad jurisdiccional, asumidos por el Estado y con total exclusión del gasto asumido por las Comunidades Autónomas.

Finalmente, en cuarto lugar, el Abogado del Estado, realiza alegaciones específicas respecto del inciso del art. 35.7, cuyo tenor es «sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo», indicando que el Secretario judicial no es gestor del tributo aunque, como cualquier organismo o autoridad pública, tiene obligación de colaborar en la exacción y comprobación de la tasa. Entiende el Abogado del Estado que la cuestión fundamental que afecta a la constitucionalidad del precepto es si el plazo de subsanación de diez días que se otorga a una persona jurídica lesiona un derecho fundamental como el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas pues la no subsanación no impide la admisión de la demanda o el recurso. Razón por la que no resulta de aplicación la doctrina de la STC 141/1988, de 12 de julio, en la que la prohibición de ejercicio de la acción resultaba no razonable y desproporcionada en relación a su fin como es la recaudación de un impuesto. En este caso la falta de subsanación deberá ser comunicada a la Administración tributaria que será la que proceda a la recaudación del tributo devengado por la continuación del trámite y la iniciación del proceso.

c) Respecto al art. 68.3 de la Ley 53/2002 señala que incorpora una disposición transitoria a la Ley 21/2001 que determina el mínimo que para el año 2003 deberán destinar las Comunidades Autónomas a los servicios sanitarios de la Seguridad Social como consecuencia de los recursos que proporcionase el nuevo sistema de financiación y determinando que parte del rendimiento anual de estos recursos financieros debe quedar vinculado a tal fin. Con ello, a su juicio, no se produce un cambio en el sistema de financiación, diseñado por el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión de 16 de noviembre de 2001 que incluía la propuesta de modificación del proyecto de ley de lo que después fue la citada Ley 21/2001. No obstante, continua el Abogado del Estado, la vocación de permanencia no significa que a partir de 2001 todo el contenido previsto en la Ley 21/2001 agote todas las cuestiones en relación con la financiación autonómica pues la Ley establece una serie de mínimos normativos cuya base de cálculo quedan pendientes de determinar en cada ejercicio en virtud de índices definidos por ella misma. Así el art. 7.3 de la Ley 21/2001, cuya modificación se pretende formalmente inconstitucional, regula la futura evolución del sistema de financiación desde el 1 de enero de 2002 bajo el concepto de suficiencia dinámica pero en ningún caso los mínimos económicos ligados a la evolución de los índices legalmente definidos. Para el Abogado del Estado, el precitado art. 7.3 establece la obligación para las Comunidades Autónomas de destinar cada año a la financiación de los servicios de

asistencia sanitaria de la Seguridad Social como mínimo el importe que resulte de aplicar al valor en el año base establecido para tales servicios, el índice de crecimiento del ITEn, a que se refiere el artículo 15 quedando vinculados todos los recursos del sistema de financiación. Resulta entonces que el concepto legal es permanente y susceptible de vigencia indefinida pero las magnitudes que encierra son contingentes en función de la evolución en cada ejercicio de la recaudación de los impuestos que el ITEn contempla. Señala el Abogado del Estado que, en materia de financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social ya se advertía, en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera incorporado al contenido de la Ley 21/2001 y cuyo modelo de financiación fue aceptado por la Comunidad Autónoma recurrente, que en ese momento estaban pendientes de traspaso a varias Comunidades Autónomas la materia correspondiente a la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que entraron en vigor el 1 de enero de 2002. Para cuando se produjera el traspaso el acuerdo exigía que como año base del sistema de financiación se estableciera la mayor de las cantidades referentes bien a la resultante del reparto de financiación sanitaria total en dicho año bien el coste efectivo acordado en la correspondiente comisión mixta en valores del año base. De dicha cantidad se deduciría la recaudación obtenida por cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial del impuesto sobre el valor añadido, los impuestos especiales de fabricación así como la cesión total del impuesto especial sobre la electricidad y del impuesto especial sobre determinados medios de transporte y la recaudación por el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Para el Abogado del Estado de la disposición transitoria impugnada se desprende claramente que su contenido, en coherencia con el sistema de financiación diseñado, establece, en calidad de mínimo, el importe de los recursos que, para el año 2003, deben destinarse a la financiación de los mencionados servicios, de suerte que, como importe de los recursos, se establece la recaudación o parte de la misma de los impuestos señalados en el acuerdo.

d) Por lo que respecta al art. 120.6 de la Ley 53/2002, que añade un nuevo párrafo al art. 114 de la Ley de costas, indica que es sabido que corresponde a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y cuando las leyes parecen, por su redacción, ordenar dichas competencias el Tribunal Constitucional las ha calificado unas veces de tautológicas, otras de superfluas y ha criticado el rigor técnico pero nunca las ha considerado inconstitucionales puesto que las consideraciones de técnica legislativa le son ajenas. Por ello la norma impugnada, al pretender establecer el alcance de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, resulta, a los efectos del presente proceso, inocua. Para el Abogado del Estado el alcance de las citadas competencias autonómicas será el que señale la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la doctrina del Tribunal Constitucional, al margen de lo que pueda decir la ley ordinaria, pero solo podría procederse a declararla inconstitucional si de aquélla se desprendiera una verdadera eficacia normativa que impidiera o limitara el ejercicio de las competencias autonómicas. Ese no sería el caso pues el precepto 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. En este caso, a diferencia del contemplado por la STC 149/1991 en relación al art. 111.d) de la Ley de costas, no se afirma la competencia estatal sino que se pone de manifiesto el alcance de una competencia autonómica. Ello no significa que sobre el mar territorial y sobre las aguas interiores no se puedan solapar competencias autonómicas con las estatales pero eso sería como consecuencia de títulos competenciales distintos a los de ordenación del territorio y del litoral. Concluye el Abogado del Estado señalando que, de la misma forma que el dominio público marítimo terrestre no es un título competencial que impida el ejercicio de competencias autonómicas, tampoco una interpretación autonómica expansiva del concepto ordenación del territorio o del litoral puede impedir que el Estado ejerza competencias que tiene atribuidas en exclusiva.

6. Mediante escrito registrado el 12 de junio de 2003, el Letrado de las Cortes Generales, jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García comparece y propugna la desestimación del recurso, conforme a las alegaciones que a continuación se resumen.

En primer lugar, por lo que respecta al art. 12 el Letrado del Senado estima que no se ha producido ninguna limitación de la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma ya que la Ley 24/2001 tan sólo trataría de adaptar unos preceptos preconstitucionales, incluidos en el Decreto de 1966, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concreto ajustando la potestad tributaria del Estado a aquello sobre lo que realmente puede incidir, esto es, los supuestos que exceden del ámbito autonómico. Afirma a continuación que el título competencial relativo a la hacienda general del Estado (149.1.14 CE) también abarca el juego, de manera que el silencio de la Constitución sobre esta materia no desapodera al Estado de esta competencia, como habrían venido a corroborar las SSTC 163/1994, 164/1994 y 216/1994, máxime cuando dicha competencia se refiere a un ámbito territorial estatal o superior al de una Comunidad Autónoma. Concluye su alegato respecto a este precepto indicando que existe implícita en todo apoderamiento competencial de las Administraciones públicas una cláusula de progreso técnico, lo que justifica que el art. 12.1 regule el fenómeno de los nuevos medios tecnológicamente avanzados que se utilizan en el ámbito del juego.

En segundo lugar, en cuanto a la impugnación del art. 35, tras aludir a las razones de la impugnación, considera que el establecimiento de la tasa se ampara tanto en la competencia estatal en materia de administración de justicia como en la de hacienda general, en cuanto que la introducción de la tasa es una emanación de la propia potestad jurisdiccional y tal potestad se sujeta siempre a normas materiales y procesales establecidas por el legislador estatal.

En tercer lugar, por lo que respecta al art. 68 de la Ley 53/2002, destaca que la modificación de una ley ordinaria por otra ley ordinaria no puede entenderse contraria al bloque de constitucionalidad por el hecho de que exista un trámite previo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Entiende que nada tiene que ver esto con el hecho de que determinados acuerdos se acaben incorporando en su literalidad o modificados, a una norma que tenga rango formal de ley pues esto no afecta sino al rango del contenido normativo incorporado, sin condicionar la posibilidad de que otra ley modifique lo aprobado.

Por último, en cuanto al art. 120.6 señala el Letrado del Senado que la exclusión de la competencia autonómica sobre una determinada base física de actuación de la misma no es una definición abstracta del orden competencial sino una salvedad indispensable si se tiene en cuenta que las normas han de respetar la propia naturaleza de las cosas. Se trata entonces de precisar en sus justos términos sobre qué aspecto de la realidad física puede proyectar su ordenación una determinada competencia. Rechaza, asimismo, que con la definición legal, el legislador se haya erigido en intérprete del bloque de la constitucionalidad pues lo único que se deduce de la redacción es una definición de la competencia autonómica respetuosa con el mencionado bloque de constitucionalidad sin que quepa una interpretación expansiva de la competencia de ordenación territorial que abarque espacios físicos donde se proyectan otras competencias atribuidas al Estado.

7. Por providencia de 18 de septiembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía es la impugnación de los arts. 12, 35, 68 y 120.6 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

La Junta de Andalucía impugna, en primer lugar, el art. 12 de la Ley 53/2002, que da nueva redacción al artículo 36 del texto refundido de tasas fiscales, aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, al que reprocha la alteración unilateral del sistema de financiación aplicable a la Comunidad Autónoma, en cuanto se afectaría al alcance de la cesión y puntos de conexión de las tasas fiscales devengadas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias y apuestas, que ostentan la condición de tributo cedido. Junto a lo anterior, se cuestiona la creación, por el art. 35 de la Ley 53/2002, de una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, según se alega, desconoce el reparto de competencias en materia de Administración de Justicia. Igualmente se denuncia la alteración unilateral de la fórmula de cálculo de financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social llevada a cabo por el art. 68 y, finalmente, se cuestiona la nueva redacción dada por la Ley 53/2002 al artículo 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

A pesar de estar incluidos en la misma ley, los preceptos que son objeto del presente recurso no guardan ninguna relación entre sí, y afectan a ámbitos competenciales netamente distintos, por lo que el examen de su constitucionalidad requiere que sean analizados separadamente y en su propio orden.

2. No obstante con carácter previo al examen de fondo de las cuestiones controvertidas, procede realizar las siguientes dos precisiones en relación con el objeto del recurso.

a) En primer lugar, hemos de pronunciarnos sobre la cuestión de la pervivencia de su objeto pues algunos de los preceptos impugnados han sido modificados o derogados durante la pendencia del proceso, para lo cual debemos tener en cuenta que se trata de un recurso de inconstitucionalidad con fundamento competencial. La doctrina constitucional a este respecto la recoge la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 2.a) en los siguientes términos: «aunque la derogación o modificación de las normas tienen, como regla general, un efecto extintivo del recurso de inconstitucionalidad, esta regla presenta alguna excepción, como la que se produce cuando el fundamento del recurso, esto es, las tachas de inconstitucionalidad que se imputan a los preceptos impugnados, son de índole competencial, como ocurre en el supuesto que nos ocupa. En este sentido, recordábamos en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 1, que “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia... no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando aquéllas exigen aún, porque así lo demandan las partes..., una decisión jurisdiccional que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada y precise “su definición constitucional y estatutaria (SSTC 182/1988, fundamento jurídico 1, y 194/1994, fundamento jurídico 2). Es decir, que partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto procesal permanece pese a los cambios legislativos cuando se trate de una competencia controvertida (STC 248/1988, fundamento jurídico 2). Criterios que también tienen aplicación cuando, como aquí es el caso, se trata de un recurso de inconstitucionalidad con fundamento en incompetencia, porque también en él habrá de tenerse en cuenta si se produjo alguna extralimitación competencial (STC 43/1996, fundamento jurídico 3)”».

En ese mismo sentido nos recuerda la STC 7/2012, de 18 de enero, FJ 2, con cita de la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, que «con respecto a las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial es doctrina reiterada de este Tribunal que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (por todas, SSTC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3; 24/2002, de 31 de enero, FJ 4; y 16/2003, de 30 de enero, FJ 2)».

Conforme a tales criterios debemos examinar los cambios normativos acaecidos durante la pendencia del proceso. Así, por lo que respecta, en primer lugar, al art. 12, este da nueva redacción al artículo 36 del texto refundido de tasas fiscales, aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, redacción que no se encuentra hoy vigente pues ha sido modificada, por el número 2 de la disposición final quinta de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que le da la siguiente redacción: «Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, salvo que estuvieran sujetas al Impuesto sobre las actividades de juego, establecido en la Ley 11/2011, de regulación del juego. Su exacción corresponderá al Estado cuando el ámbito territorial de participación sea estatal.» Modificación normativa que no ha hecho desaparecer la controversia trabada.

En segundo lugar, los apartados 5 y 6 del art. 35, relativos a la determinación de la cuantía de las tasas judiciales, han sido modificados por la disposición final segunda de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, si bien tales modificaciones no han afectado a lo controvertido en el art. 35 que es, precisamente, la competencia estatal para establecer y gestionar las tasas creadas por el precepto legal.

En tercer lugar, por lo que respecta al impugnado art. 68, que introduce una nueva disposición transitoria en la Ley 21/2001, debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias la ha derogado prácticamente en su totalidad –salvo lo previsto en las disposiciones transitorias de la Ley 22/2009–. La disputa aquí trabada se refiere a las previsiones del sistema de financiación autonómica en relación con la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, extremo con un evidente contenido competencial pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es correlato necesario de su autonomía política (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, por todas), de suerte que no puede apreciarse que se haya producido la desaparición sobrevenida de la controversia en este punto. Con independencia de la existencia de uno u otro modelo de financiación autonómica al momento de la interposición del recurso o en la actualidad, los recursos destinados a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social constituyen un aspecto esencial del sistema de financiación autonómica, por lo que persiste el interés en la resolución de la controversia (en el mismo sentido, bien que por referencia a la participación en los ingresos del Estado y a las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

Finalmente procede advertir que el cuarto de los preceptos impugnados, el art. 120.6, que da nueva redacción al artículo 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, no se ha modificado durante la pendencia del proceso.

b) En segundo lugar, también debemos precisar cuál debe ser el parámetro de control del presente recurso, pues resulta de aplicación nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas STC 5/2012, de 17 de enero, FJ 3). Ello determina que nuestro pronunciamiento deba dictarse a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

3. El primer precepto impugnado es el art. 12, precepto que modifica el artículo 36 del texto refundido de tasas fiscales, aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, en el sentido siguiente:

«Artículo 36. *Hecho imponible.*

Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

Su exacción corresponderá al Estado cuando, cualquiera que sea el medio manual, técnico, telemático o interactivo a través del cual se realicen las actividades gravadas, el ámbito territorial de participación sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma. Por el contrario, será exigible por cada concreta Comunidad Autónoma cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio.»

La Letrada de la Junta de Andalucía señala que dicho precepto, en la configuración que establece del hecho imponible de las tasas, vulnera las competencias autonómicas en materia de juego y, por otro lado, modifica las condiciones de cesión del tributo cedido sin seguir los requisitos procedimentales exigibles conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en particular la intervención de la comisión mixta prevista en su art. 57. El Abogado del Estado niega que el precepto impugnado vulnere el orden competencial en materia de juego así como que la modificación del hecho imponible de las tasas precise la intervención de la comisión mixta, pues no altera ni el alcance ni las condiciones de la cesión a la Comunidad Autónoma de los tributos sobre el juego. El Letrado del Senado, por su parte, descarta la vulneración de las competencias autonómicas en materia de juego ya que entiende que el silencio de la Constitución no ha desapoderado al Estado de competencias en la materia.

Las quejas planteadas por la Junta de Andalucía son dos. Por un lado, la denunciada vulneración de las competencias exclusivas en materia de juego, vulneración que se pondría de manifiesto en la configuración del hecho imponible de las tasas sobre el juego. Por otro lado, la modificación de las condiciones de cesión de los tributos sobre el juego, sin haber seguido los trámites procedimentales estatutariamente exigidos. Ambas tachas han de ser examinadas separadamente.

Respecto a la primera hay que señalar que la cuestión general que se suscita, relativa al reparto competencial de la materia juego entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debe reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 35/2012, de 15 de marzo, y reiterado en la STC 83/2012, de 18 de abril, FJ 3.a), en la que, remitiéndonos a la primera de las citadas, señalamos: «Con carácter general, constatamos en aquella Sentencia que la distribución competencial entre Comunidades Autónomas y Estado en materia de juego había sido ya resuelta en nuestra doctrina, además de asumida en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras su reforma en 2006. Procede ahora trasladar las conclusiones alcanzadas en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña al Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuyo art. 81.1, tras la reforma estatutaria ya referida, implícitamente acepta la competencia del Estado sobre el juego desarrollado en el ámbito estatal, al establecer que “[c]orresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía”. En consecuencia, trasladando aquí las conclusiones alcanzadas en la Sentencia citada, debe rechazarse de plano la interpretación que hace la demanda del reparto de competencias en materia de juego, pues es evidente que el Estado sigue ostentado la competencia material en los juegos y apuestas cuyo ámbito sea estatal.»

Procede, por tanto, desestimar la primera parte de este motivo de inconstitucionalidad pues no cabe sino concluir que, frente a lo afirmado por la demanda, el Estado ostenta competencias en la materia.

Señalado lo anterior y entrando ya en el contenido de la queja denunciada, que se relaciona específicamente con la configuración del hecho imponible de las tasas sobre el juego, hemos de señalar en primer lugar, que el orden de reparto competencial en materia de juego no es trasladable sin más al reparto de competencias tributarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues ya hemos establecido (SSTC 35/2012, FJ 6, y 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4) que, pese a su *nomen iuris*, las tasas cuestionadas son impuestos cedidos, y en consecuencia, la competencia para establecerlos y regularlos corresponde al Estado, por mor de los arts. 133.1 y 149.1.14 CE (por todas, STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 9).

A este respecto, frente a lo que sucede con las tasas en las que la competencia para su creación y regulación se encuentra estrechamente ligada a la competencia material, (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3), en el establecimiento de impuestos, recuerda la STC 35/2012 (FJ 6) que el Estado «goza de un amplio margen de configuración, pudiendo en principio establecerlos sobre cualquier fuente de capacidad económica, en ejercicio de su competencia para establecer y regular tributos (arts. 133.1 y 149.1.14 CE). El hecho de que la materia juego y apuestas sea de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios debe ser deslindado del ámbito competencial en materia tributaria, pues la competencia material no incide sobre la potestad del Estado para establecer impuestos que tomen como base la capacidad económica puesta de manifiesto por esta actividad económica, aunque de acuerdo con la doctrina *supra* citada (SSTC 37/1981, FJ 4; 149/1991, FJ 5; 204/2002, FJ 3) sí pudiera, en determinadas circunstancias, limitar el establecimiento de tasas, por estar éstas vinculadas estrechamente al ejercicio de competencias materiales».

Pues bien, siendo los tributos cedidos de titularidad estatal [art. 10 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), art. 45 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias], nos encontramos en la misma situación ya examinada en la STC 35/2012, FJ 7, pues «es evidente que forma parte de la libertad de configuración del legislador estatal, con respecto de estos impuestos, la regulación del hecho imponible que se lleva a cabo en el art. 36 aquí impugnado, lo que es coherente con la propia regulación de las tasas sobre rifas, como parte de los “tributos sobre el juego”, y su configuración en el bloque de la constitucionalidad como impuesto cedido, que la recurrente no ha cuestionado en ningún momento».

Procede en consecuencia desestimar esta primera tacha de inconstitucionalidad.

4. Descartada en la forma expuesta el primero de los reproches formulados al art. 12 de la Ley 53/2002 debemos examinar ahora el relativo a la alteración de las condiciones de la cesión de los tributos sobre el juego, alteración que, según el recurrente, se habría producido incumpliendo además la exigencia de previo acuerdo adoptado en el seno de la comisión mixta prevista en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Para abordar ese motivo de inconstitucionalidad no resulta improcedente detenernos en la evolución legislativa en relación con la cesión de estos tributos, así como en la regulación estatutaria de la cuestión. En cuanto a lo primero, desde la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, la cesión de tributos sobre el juego incluye, además de la recaudación, la delegación de facultades normativas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1 CE. Posteriormente, la Ley 21/2001, en su art. 42, en vigor en el momento de interposición de este recurso, reiteró la anterior delegación de competencias normativas, que se hizo efectiva para la Junta de Andalucía, tras la aprobación de la Ley 19/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. En la actualidad, dicho marco normativo, que no ha sufrido modificaciones sustanciales, se contiene en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias y la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Por lo que a las previsiones del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía respecta, su art. 184 prevé que la norma específica de cesión sea aprobada previo acuerdo en la «Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma», a la que corresponde, entre otros aspectos, «acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal» [art. 184.4 a)], procedimiento que (STC 35/2012, FJ 9) «constituye una garantía procedimental, que “no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen

las Cortes Generales" (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4, 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7). Finalmente, en relación con los tributos cedidos, hemos reiterado también en numerosas ocasiones que el Estado, titular de los mismos, puede modificarlos o incluso suprimirlos, pues "la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes, ni, tampoco... el carácter irrevocable de la cesión" (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11)».

A partir de lo que antecede, es claro que «el Estado puede modificar el alcance y condiciones de la cesión de un tributo, o incluso suprimirlo, si bien respetando el citado marco procedimental, que deberá tener lugar con carácter previo a la presentación del proyecto de ley específica de cesión» (STC 35/2012, FJ 9). Ahora bien, en el presente caso resulta que, por un lado, el hecho imponible del tributo no ha sido modificado en lo que afecta a las condiciones de su cesión a la Comunidad Autónoma, pues no otra conclusión es la que resulta de su confrontación con el art. 26 de la Ley 21/2001, el cual, tras establecer la cesión a la Comunidad Autónoma del «rendimiento de los Tributos sobre el Juego producido en su territorio», establece que en la «en la Tasa Estatal sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias, se entiende producido el rendimiento en el territorio de cada Comunidad Autónoma cuando la Administración de dicha comunidad autorice la celebración o hubiera sido la competente para autorizarla en los supuestos en que se organicen o celebren sin solicitud de dicha autorización». Por su parte, el art. 42, determina que en los tributos sobre el juego las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre exenciones, base imponible, tipos de gravamen y cuotas fijas, bonificaciones y devengo, pudiendo además las Comunidades Autónomas «regular los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección». Asimismo, dicho régimen de cesión de tributos había seguido el procedimiento establecido pues como indica la exposición de motivos de la Ley 19/2002 «la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en sesión plenaria celebrada el día 18 de febrero de 2002, ha aprobado el Acuerdo de modificación de los tributos cedidos, así como el Acuerdo de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión», tributos cedidos a la Junta de Andalucía a tenor de lo dispuesto en su art. 1, letra e) y art. 2, con el alcance y condiciones establecidos en la Ley 21/2001, a que remite el citado art. 2.

En consecuencia, este motivo de inconstitucionalidad, relativo a la modificación unilateral por parte del Estado de las condiciones la cesión de tributos, debe también ser desestimado.

5. El segundo precepto impugnado es el artículo 35 de la Ley 53/2002, que crea la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo.

La Letrada de la Junta de Andalucía aduce que el Estado ha creado una tasa cuyo hecho imponible, el ejercicio de la potestad jurisdiccional mediante la realización de determinados actos procesales, tales como la interposición de la demanda o de determinados recursos, corresponde a la prestación de un servicio público de la Administración de Justicia en el ámbito civil y contencioso-administrativo, de modo que su objeto no comprende sólo el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino también el conjunto de medios que le sirven de apoyo, es decir, lo que el Tribunal Constitucional denomina la «administración de la Administración de Justicia», incluyendo todos aquellos elementos que sirven de sustento a la propia función jurisdiccional que son responsabilidad de la Junta de Andalucía. Por ello considera esta parte procesal que el precepto es inconstitucional en cuanto que reserva al Estado la gestión del tributo y el importe de lo recaudado, cuando dicha gestión debería compartirse entre las Administraciones con responsabilidades en el mantenimiento del servicio público de la justicia.

Por su parte, el Abogado del Estado ha señalado que el establecimiento de la tasa corresponde al Estado, por cuanto el ejercicio de la función jurisdiccional es una competencia estatal ex art. 149.1.5 CE, en relación con los arts. 117.1 y 125 CE, distinta de la autonómica en materia de administración de la Administración de justicia y cuyo

coste de prestación puede ser financiado en parte a través de un tributo como las denominadas tasas judiciales. Con ello, además, no se impide que las Comunidades Autónomas establezcan tributos para financiar los servicios que prestan, cuyo hecho imponible sería distinto al del ejercicio de la potestad jurisdiccional. El Letrado del Senado indica que el establecimiento de la tasa cuestionada se ampara en las competencias estatales en materia de Administración de Justicia, pues es una emanación de la propia potestad jurisdiccional y tal potestad se encuentra sujeta a normas materiales y procesales establecidas por la legislación estatal.

Así expuestas las posiciones de las partes conviene detenerse ahora en el contenido del precepto impugnado, de clara naturaleza fiscal, puesto que crea un tributo que recae sobre lo que denomina «ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo». Así, conforme al apartado 1 del art. 35, el hecho imponible de la tasa consiste en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, mediante la realización de alguno de los siguientes actos procesales: «a) La interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de ejecución en el orden jurisdiccional civil, así como la formulación de reconvención. b) La interposición de recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal y de casación en el orden civil. c) La interposición de recurso contencioso-administrativo. d) La interposición de recursos de apelación y casación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa». Los siguientes apartados determinan los sujetos pasivos, las exenciones, devengo, base imponible, determinación de la cuota tributaria, gestión y recaudación de la tasa. La tasa se devenga en el momento de interponer la demanda o el recurso y son sujetos pasivos quienes promueven el ejercicio de la potestad jurisdiccional (apartados 4 y 2 del art. 35. La cuantía se fija en la forma prevista por los apartados 5 y 6 del artículo 35. El apartado 7 dispone que los sujetos pasivos deban autoliquidar la tasa en el modelo oficial establecido por el Ministerio de Hacienda e ingresarla en el Tesoro público con arreglo a la legislación tributaria. La gestión de la tasa corresponde a dicho Ministerio (apartado 8). Finalmente, los apartados 3 y 9 establecen una serie de exenciones y bonificaciones.

Señalado lo anterior procede ahora recordar nuestra doctrina aplicable a las tasas en cuya virtud «la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5)» (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3), es decir que la competencia para su creación y regulación se encuentra estrechamente ligada a la competencia material.

A partir de lo que antecede resulta que el encuadramiento competencial de la cuestión debatida en la materia que corresponda dentro del sistema constitucional de distribución de competencias deviene en la clave para la resolución de lo que aquí discutido. Ambas partes encuadran el objeto de la polémica en la materia «Administración de Justicia», encuadramiento que, sin duda, es el pertinente, habida cuenta de los aspectos que se debaten. Sin embargo, debemos precisar más este encuadramiento, pues si bien al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta también competencias en relación con los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia (arts. 147 y 148 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) siendo necesario diferenciar el alcance de ambas competencias.

Dicha delimitación competencial la hemos reiterado en nuestra doctrina (SSTC 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo; 158/1992, de 26 de octubre; 105/2000, de 13 de abril; y 253/2005, de 11 de octubre, entre otras) distinguiendo entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. Así, en cuanto al primero, tal como recuerda la STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 3, «al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia ex art. 149.1.5 CE (al respecto, STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6, doctrina posteriormente reiterada en las SSTC 105/2000, de 13 de abril, FJ 2, y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5)», competencia que supone, en primer lugar, «que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar

y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución)» (STC 294/2006, de 11 de octubre, FJ 3). Por lo que respecta a las competencias autonómicas en esta última Sentencia y fundamento jurídico indicamos que «[f]rente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales».

La aplicación de la doctrina precedente al precepto impugnado, en especial la distinción entre, por un lado, la función jurisdiccional propiamente dicha y la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse, frente, por otro lado, a aquellos otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, permite llegar a la conclusión de que la cuestión controvertida debe encuadrarse en la materia de Administración de Justicia que el art. 149.1.5 CE reserva en exclusiva al Estado.

En primer lugar, es obvio que el Poder Judicial es único y a él corresponde juzgar y ejecutar lo juzgado, lo que se desprende del art. 117.5 CE. Unidad orgánica y funcional del Poder Judicial que se asegura en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, la cual es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42 *in fine*).

La propia configuración de la tasa permite concluir que no nos encontramos en esa vertiente administrativa sino que, por el contrario, pone claramente de manifiesto la relación con esa función jurisdiccional del Estado a la que se acaba de aludir, pues se refiere a la puesta en marcha o a la continuación de determinados procesos en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, vinculándose expresamente a la realización de determinados actos procesales regidos por la legislación estatal y ante órganos que son expresión de un poder único en todo el territorio del Estado. En efecto, la tasa se vincula directamente con el acceso a la jurisdicción civil o contencioso-administrativa, así como con la continuación de procesos judiciales ya iniciados en esos órdenes jurisdiccionales y persigue financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que determinados justiciables deciden libremente interponer en defensa de sus derechos e intereses legítimos, disminuyendo así correlativamente la financiación procedente de los impuestos con cargo a la generalidad de los ciudadanos. Por ello, como señala la STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 12, las tasas aquí establecidas «son tributos cuyo hecho imponible no es ajeno a la función jurisdiccional y que imponen una carga económica que persigue un fin vinculado al proceso mismo». Por tanto, la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer, no ya sobre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos, sino, específicamente, sobre «el ejercicio de la potestad jurisdiccional» que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un proceso o instado su continuación.

La consecuencia es que el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la previsión 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, lo que nos coloca en una situación similar a la que ya examinamos, en relación a los depósitos y consignaciones judiciales en la STC 50/2006, de 16 de febrero, FJ 4, cuando afirmamos: «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; 171/1998, de 23 de julio, FJ 7) 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.»

En suma, no puede aceptarse aquí la invocación de la competencia autonómica para la provisión de medios a los órganos judiciales, con cita de nuestra doctrina acerca del reparto territorial de competencias en materia de Administración de Justicia, 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.

Por la misma razón de 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» [art. 148 f) del Estatuto de Autonomía].

Por todo lo expuesto, ha de desestimarse la impugnación del art. 35 de la Ley 53/2002.

6. El siguiente precepto que la Junta de Andalucía estima viciado de inconstitucionalidad es el apartado tres del artículo 68 de la Ley 53/2002, en cuya virtud se añade una nueva disposición transitoria séptima a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, con la siguiente redacción:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 7.3 de esta Ley, en el año 2003, las Comunidades Autónomas deberán destinar a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como mínimo, el importe de los recursos que, en dicho año, proporcione para la financiación de dichos servicios, el nuevo sistema de financiación.

A estos efectos, se considerará como importe de los recursos que proporciona el nuevo sistema para la financiación de dichos servicios la suma de las siguientes cantidades:

El rendimiento del año 2003 correspondiente a la cesión del 35 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

El rendimiento del año 2003 correspondiente a la cesión del 40 por 100 de la recaudación líquida por los Impuestos sobre la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

El rendimiento del año 2003 correspondiente a la cesión del 100 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

El rendimiento del año 2003 correspondiente a la recaudación por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

El rendimiento del año 2003 correspondiente a la recaudación por el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

La parte del Fondo de Suficiencia del año 2003 que corresponda a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.»

La Junta de Andalucía denuncia la inconstitucionalidad de este precepto al que reprocha que supone una modificación sustancial de lo dispuesto en el art. 7.3 de la Ley 21/2001, alterando unilateralmente el sistema de financiación autonómica en lo relativo a los recursos que han de dedicarse anualmente a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Denuncia, además, que se habrían desconocido las exigencias de coordinación, cooperación y lealtad constitucional en las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al haberse obviado el procedimiento de negociación exigible y previo al ejercicio de la iniciativa legislativa, procedimiento que requeriría el examen del asunto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y el preceptivo acuerdo en la correspondiente comisión mixta, trámites cuya omisión determinaría la inconstitucionalidad del precepto impugnado, de conformidad con la doctrina de la STC 181/1988, de 13 de octubre. El Abogado del Estado defiende que el contenido del precepto impugnado no modifica el art. 7.3 de la Ley 21/2001 sino que guarda absoluta coherencia con el sistema de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social establecido en el sistema de financiación aplicable a partir del año 2002. El Letrado del Senado sostiene que la modificación no puede entenderse contraria al bloque de constitucionalidad por el hecho de que exista un trámite previo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera pues éste no se erige en trámite del propio procedimiento legislativo.

La norma impugnada guarda directa relación con la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, cuya reforma constituye una de las innovaciones más relevantes del sistema de financiación autonómica vigente a partir del año 2002, derivado del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, acuerdo cuyo contenido se trasladó parcialmente a la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, que reforma la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, cuyas previsiones se concretan en la ya citada Ley 21/2001. Este sistema de financiación fue aceptado por las Comunidades Autónomas en las correspondientes comisiones mixtas, conforme se señala en la disposición final segunda de la última ley citada. Como recordamos en la STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 6, una de las finalidades de este sistema de financiación era aunar las reglas aplicables a la financiación de los servicios sanitarios y de servicios sociales, por un lado, y de las competencias comunes, por otro, de manera que la Ley 21/2001, siguiendo lo acordado por unanimidad en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, «regula por primera vez de forma integrada los tres modelos existentes hasta entonces: el modelo de financiación de competencias comunes, el de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el modelo de financiación de los Servicios Sociales de la Seguridad Social. Si hasta ese momento la asistencia sanitaria y los servicios sociales se financiaban mediante transferencias del Estado, ahora se integran en el sistema general, lo que tiene como principal consecuencia el que su coste será financiado por el conjunto de recursos cuyo desarrollo se contiene en la Ley 21/2001».

Importa destacar ahora que el citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 2/2001, del que deriva la asignación de nuevos recursos a la financiación de las Comunidades Autónomas, establece una directa conexión entre tal asignación y las competencias sanitarias, mediante el denominado principio de «afectación» o, lo que es lo mismo, la obligación de las Comunidades Autónomas de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social un determinado volumen de los recursos que proporciona el sistema de financiación. Financiación que, además, aparece diferenciada y condicionada a la finalidad perseguida pues, conforme al acuerdo, las Comunidades Autónomas vienen obligadas a destinar a la gestión de la asistencia sanitaria un determinado volumen de recursos estableciendo niveles mínimos de gasto en este ámbito. Así el acuerdo 2/2001 indica que «[p]ara poder asumir la cesión del IVA y los Impuestos Especiales de fabricación, así como la cesión del Impuesto sobre la Electricidad y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, será condición necesaria tener

traspasados los servicios de gestión de asistencia sanitaria de la Seguridad Social», extremo éste que, en cuanto vincula competencias materiales y financieras, ya hemos estimado que no es ajeno a la «lógica del sistema de financiación» (STC 204/2011, FJ 6) y se produce en el marco del concreto acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En dicho marco, en el que se ha establecido la obligación de destinar una parte de los recursos del sistema de financiación a los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, el apartado 3 del artículo 7 de la Ley 21/2001 establece una regla de actualización de los recursos a tenor de la cual las Comunidades Autónomas han de destinar anualmente a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social una cantidad mínima. Se dispone así la vinculación de todos los recursos del sistema de financiación a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en el importe que resulte de aplicar, al valor en el año base de la financiación de estos servicios, un determinado índice de crecimiento (ITEn) que se define en el art. 15.3 de la Ley 21/2001.

De cuanto llevamos expuesto podemos ya alcanzar la conclusión de que, de las previsiones del sistema de financiación autonómica se deriva la obligación de dotar presupuestariamente unos mínimos destinados a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, dado que garantizar un volumen de recursos suficiente a dicha finalidad constituye una obligación de los poderes públicos. Obligación que se corresponde con la existencia de una financiación diferenciada y condicionada para la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, por su conexión con necesidades fundamentales de los ciudadanos cuya atención ha de producirse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio español. A dicha finalidad de definición del sistema de financiación de la sanidad, que nuestra doctrina ha considerado básica (STC 136/2012, de 19 de junio, FJ 5, con cita de otras), responde la disposición impugnada que, en línea con el principio de afectación de recursos del nuevo sistema a la financiación de la asistencia sanitaria, determina o concreta el volumen de recursos mínimo que, conforme al modelo de financiación aplicable, en particular al art. 7.3 de la Ley 21/2001, habían de destinarse en el ejercicio 2003 a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, asegurando así, en la perspectiva financiera, la continuidad en los niveles de prestación de los servicios sanitarios. Esta concreción, que no supone la modificación sustancial de las reglas de financiación previstas para la sanidad, obedece precisamente a la necesidad de adaptar dichas reglas a la finalidad del propio sistema.

No se introduce así una fórmula de cálculo de la financiación de la asistencia sanitaria distinta de la prevista inicialmente en el art. 7.3 de la Ley 21/2001, sino que es concretado, de manera que se establece su régimen transitorio de aplicación actualizando los ingresos afectados a la financiación de la sanidad en el año 2002, sin que tampoco se alteren ni los porcentajes ni las condiciones en las que los distintos tributos habían sido cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas.

Finalmente, no puede sino advertirse que en la tacha de inconstitucionalidad denunciada subyace la idea de que el sistema de financiación autonómica no puede ser matizado o perfilado por las Cortes Generales sin el concurso previo de las Comunidades Autónomas. Pues bien, es cierto que un principio inherente al Estado autonómico es el de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve como el de la financiación autonómica. En este sentido, ya hemos establecido que «lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes. La tramitación como proyecto de ley de los acuerdos que se hayan adoptado en el seno de un órgano multilateral, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales» (por todas, STC 204/2011, FJ 9). De esta manera, tampoco la intervención de la comisión mixta puede ser entendida en un sentido tal que se refiera a

toda cuestión que, aun relacionada con el sistema de financiación autonómica, pueda ser decidida por las Cortes Generales precisando o adaptando aspectos que, en todo caso, ya integraban el modelo de financiación, pues la doctrina de este Tribunal no ha reconocido a las comisiones mixtas el papel que los recurrentes pretenden otorgarle. Como tenemos declarado, las funciones de cooperación que corresponden a las comisiones mixtas no sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias pues «conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9, reiterado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 135).

Sentado así el papel que corresponde al acuerdo en comisión mixta en materia de financiación autonómica, es de resaltar que en este caso dicho acuerdo había tenido lugar, como reconoce la parte actora, para concretar la aplicación del sistema de financiación autonómica a la Comunidad Autónoma de Andalucía. El sistema había sido además previamente acordado, de forma multilateral, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Teniendo en cuenta que el precepto impugnado no es sino una delimitación más precisa de lo dispuesto en la Ley 21/2001, que en absoluto supone una transformación sustancial del sistema de financiación autonómica, no cabe apreciar el reproche de inconstitucionalidad formulado que, por lo demás, conduciría a admitir la pretensión de que cada modificación de algún aspecto de la financiación autonómica conlleve a su vez la exigencia de un nuevo acuerdo en comisión mixta.

En conclusión de todo lo expuesto no queda sino desestimar la impugnación planteada.

7. Cumple examinar, por último, la impugnación del art. 120.6 de la Ley 53/2002, precepto que introduce un nuevo párrafo segundo en el art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, de suerte que dicho artículo presenta el siguiente tenor literal:

«Artículo 114. *Competencias de las Comunidades Autónomas.*

[...]

Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos.»

La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.

Para la Junta de Andalucía el precepto sería inconstitucional por cuanto el legislador estatal estaría imponiendo una determinada interpretación del bloque de constitucionalidad en esta materia que limitaría las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral. El Abogado del Estado opone de contrario que el precepto impugnado no pretende establecer el alcance de la citada competencia autonómica, sin que se desprenda del mismo una verdadera eficacia normativa que impida o límite el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas. Por su parte, el Letrado del Senado descarta que la norma lleve a cabo una interpretación del bloque de constitucionalidad pues la definición de la competencia autonómica que contiene es respetuosa con dicho bloque de constitucionalidad.

Expuestas las posiciones de las partes, procede recordar, en primer lugar, nuestra doctrina en relación con el dominio público marítimo-terrestre. Así en la STC 46/2007, FJ 12, indicamos que «este Tribunal ha establecido ya [entre otras, SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14; 103/1989, de 8 de junio, FJ 6.a); 149/1991,

de 4 de julio, FJ 1.c), y 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3] que la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad». Sin perjuicio de que, como reconocimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal del demanio pueda habilitar legítimamente para incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras [FJ 1 d)].

Por otra parte, atendiendo a la cuestión ahora discutida, esto es, la posibilidad de que el legislador estatal dicte una norma relativa a la extensión de las competencias autonómicas sobre un determinado espacio físico, no resulta tampoco impertinente recordar que es asimismo reiterada nuestra doctrina según la cual el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 3, por todas). Doctrina que, como señala la última de las sentencias que se acaban de citar «arranca de la STC 76/1983 y que luego se aquilata en las SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7, 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6, subrayando que la misma “ha sido elaborada como revelan una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los que se ha dejado constancia, en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal (FJ 4)”».

De acuerdo con esta doctrina, si bien, como recuerda la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 7.a), «no existe obstáculo para que, en el ejercicio de sus respectivas competencias atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos puedan proceder “a interpretar el alcance y los límites de su propia competencia” cuando la ejercitan al aprobar las leyes que les corresponden (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12)» es igualmente claro que ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente. Cuestión a la que ya aludíamos en la citada STC 149/1991, FJ 7.b) cuando nos pronunciamos sobre la redacción inicial de este art. 114 señalando: «Ciertamente, dado el carácter tautológico de su enunciado, no se puede hacer al precepto reproche alguno de inconstitucionalidad en cuanto a su contenido. No menos cierto es, sin embargo, que los preceptos de esta naturaleza no tienen razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la idea falsa de que pueden éstas alterar el orden competencial dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Su escaso rigor técnico no es, sin embargo, jurídicamente suficiente para su invalidación.»

A tenor de su contenido material, dado que territorio autonómico y dominio público marítimo-terrestre no son compartimentos estancos, sino que tienen una importante zona común, el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988 se limita a recordar, conforme a la doctrina constitucional en la materia, que esa concreta competencia que puede incidir en el dominio público marítimo-terrestre (para cuyo ejercicio y determinación de su contenido material remite a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas) se circunscribe al límite ordinario constituido por el territorio autonómico, pero sin descartar que el ejercicio de otras puedan excepcionalmente no encontrar tal límite, bien por el explícito reconocimiento estatutario o bien por la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (en tal sentido, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). Al hacerlo así, el legislador estatal se sujeta a la doctrina constitucional relativa al soporte material al que se extiende la

competencia autonómica. Doctrina constitucional que, de una parte ha declarado que «[e]s obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar» [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 b)], y de otra ha admitido que sobre el mar territorial puedan ejercerse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza –como es el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio)– o incluso que la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado (STC 38/2002, de 14 de febrero).

Sin embargo, no mereciendo el precepto impugnado reproche alguno en atención a la regulación que incorpora, pues no hay menoscabo de la competencia autonómica ni se contradice el art. 56.6 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, entendido en los términos de la STC 31/2010 ya citada, lo cierto es que no sucede lo mismo desde un punto de vista formal.

Desde esta segunda perspectiva hemos de plantearnos si la regulación que examinamos resulta constitucionalmente viable a través del tipo de ley que la contiene, de tal manera que si la respuesta fuera negativa el precepto impugnado incurriría en una inconstitucionalidad de carácter formal en la medida en que esta consideración traería causa de la invalidez del tipo normativo empleado en punto a la formalización jurídica de la decisión que se impugna (así, STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 4). Pues bien, examinando ya la inconstitucionalidad formal de la disposición controvertida, resulta que la doctrina a la que ya hemos aludido ha negado la posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991, FJ 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas. Es por ello que no queda sino concluir que el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002, es inconstitucional y nulo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el art. 114.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, es inconstitucional y nulo.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de septiembre de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–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.–Firmado y rubricado.