

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 278/1993 de 23 Sep. 1993, rec. 200/1986**

**Ponente: Gimeno Sendra, Vicente.**

**Nº de Sentencia: 278/1993**

**Nº de RECURSO: 200/1986**

**LA LEY 2303-TC/1993**

### **Texto**

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 200/86, planteado por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente al Decreto 270/1985, de 19 Sep. (LA LEY 4049/1985), de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión. Ha comparecido la Abogada de la Generalidad de Cataluña, D.<sup>a</sup> Mercedes Curull Martínez, en representación del Consejo Ejecutivo de aquélla, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**1.** Por escrito registrado en este Tribunal el 24 Feb. 1986 y presentado en el Juzgado de Guardia el día 21 anterior, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de

competencia frente al Decreto de la Generalidad de Cataluña núm. 270/1985, de 19 Sep. (LA LEY 4049/1985), regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión.

**2.** Los términos del presente conflicto y su fundamentación jurídica resultan ser los siguientes, según se fijan en la demanda y en la documentación que a ella se adjunta:

A) Según el Preámbulo del Decreto objeto de conflicto, se pretende con él regular la actuación administrativa sobre aquellas actividades que puedan afectar al servicio público constituido por el medio televisivo «la gestión del cual no es susceptible, actualmente, de ser cedida a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, salvo en las concesiones hechas por ley a las Comunidades Autónomas». Invoca dicho Preámbulo el art. 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Decreto 373/1984, de 17 Dic., de modificación del Servicio de Régimen Jurídico de Radio y Televisión, así como los términos establecidos en la Ley 4/1980, de 10 Ene (LA LEY 41/1980)., de Estatuto de la Radio y la Televisión. De acuerdo con el art. 1 del Decreto, su ámbito de aplicación abarca «la realización y/o transmisión simultánea de imágenes y sonidos, mediante ondas o cables, destinados al público en general o a un sector de éste, cualquiera que sea su finalidad, que no disponga de concesión legalmente otorgada de acuerdo con la Ley... del Estatuto de Radio y Televisión». En el art. 2 se determina que la responsabilidad administrativa por las actividades precitadas corresponde a la persona física o jurídica titular de la actividad o propietaria de los equipos e instalaciones y que conozca su destino. Finalmente, el art. 3 y último del Decreto faculta a la Secretaría General de la Presidencia para adoptar las medidas necesarias con el fin de interrumpir cualquier sistema emisor o transmisor de televisión que no disponga de la correspondiente concesión administrativa, y ordenar el precintado de los equipos y, en su caso, el depósito de los mismos en las dependencias públicas que se determine. Efectuado de manera infructuosa el trámite de requerimiento previo, considera el Gobierno de la Nación que en virtud de este Decreto el ejecutivo catalán ha invadido competencias que corresponden al Estado.

Ello es así puesto que el Estatuto de la Radio y la Televisión atribuye al Estado con carácter exclusivo la titularidad del servicio público de la televisión, atribución que supone que las inherentes facultades de vigilancia y control deben corresponder también al Estado; mientras las Comunidades Autónomas solamente pueden gestionar y controlar el tercer canal, tal y como ha sido regulado en la Ley 46/1983, de 26 Dic. (LA LEY 3135/1983),

de Regulación del Tercer Canal.

Es igualmente preciso traer a colación la competencia estatal en materia de telecomunicaciones que recoge el art. 149.1.21 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), pues la emisión clandestina de señales televisivas implica la utilización de mecanismos propios de la radiocomunicación, como son la ocupación del espacio radioeléctrico a través de unas frecuencias y potencias determinadas.

B) El art. 16.3 del Estatuto de Autonomía precisa que la Generalidad podrá regular, crear y mantener su propia televisión en los términos establecidos en los apartados anteriores de ese artículo, según los cuales corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión (radio y televisión) en el marco de las normas básicas del Estado, y en los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión. En este sentido, el art. 2.2 de este Estatuto establece que el Gobierno podrá conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal y ámbito territorial o autonómico; y la Disposición adicional cuarta prevé la puesta en funcionamiento de este tercer canal regional, que ya se ha dicho ordena la Ley 46/1983 (LA LEY 3135/1983). Según la Disposición adicional sexta de esta Ley Reguladora del Tercer Canal, los Gobiernos Autonómicos solicitarán la concesión del Gobierno de la Nación, quien la otorgará mediante un Real Decreto en el que se prevean las medidas necesarias para su puesta en funcionamiento. En desarrollo de cuanto precede, se dictó el Real Decreto 2296/1984, de 26 Dic. (LA LEY 2763/1984), por el cual se concedió la gestión directa de un tercer canal de radio y televisión a la Generalidad de Cataluña; y hay que recordar que previamente se había dictado por ésta la Ley de 30 May. 1983, por la cual se creaba una Corporación Catalana de Radio y Televisión y se regulaban estos servicios.

Dicho esto, y para enmarcar correctamente el conflicto, es imprescindible partir de la consideración del Estatuto de Radio y Televisión en cuanto norma habilitadora de competencias, tal y como se razonó en la STC 10/1982 (LA LEY 13356-JF/0000); no en balde es el propio art. 16.1 del Estatuto de Autonomía el que se remite a los términos y casos establecidos en él. Una Ley que a su vez se remite a la Ley Reguladora del Tercer Canal, normativa de la cual resulta la posición de la Administración Autonómica «como pura concesionaria», sin que exista apoyo legal alguno a favor de la consideración de la Generalidad como un ente territorial habilitado para

ejercer las potestades de inspección y sanción ejercitadas mediante el Decreto impugnado. Y es obvio que las competencias del concesionario solo pueden ser las que se deriven de su título, en este caso, la Ley del Tercer Canal; así como es no menos cierta la posición del Estado como titular de este servicio público (art. 1.2 del Estatuto de Radio y Televisión) y, por tanto, titular también de todas las competencias de policía sobre esta actividad (véase el art. 65 de la Ley de Contratos del Estado).

C) Frente a estos razonamientos no puede aducirse, como posibles objeciones, los criterios de la STC 26/1982 (LA LEY 55-TC/1982) en la cual se reconoció competencias a las Comunidades Autónomas para el otorgamiento de concesiones en materia de radios que emitan en frecuencia modulada, correspondiendo al Gobierno la atribución de frecuencias y potencias. Había entonces una laguna legal en esa materia, que no existe ahora en lo que atañe a la televisión.

Por otro lado, la existencia de televisiones clandestinas afecta a la competencia exclusiva del Estado para ordenar las telecomunicaciones y la radiocomunicación de acuerdo con el art. 149.1.21 de la Constitución (LA LEY 2500/1978).

En virtud de todo lo expuesto, se solicita a este Tribunal que dicte Sentencia declarando que la titularidad de la competencia controvertida pertenece al Estado y por la cual se anule el Decreto objeto del conflicto. Asimismo se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) a los efectos de la suspensión del citado Decreto.

**3.** En providencia de 12 Mar. 1986, la Sección Primera del Pleno acordó: admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos que a ella se adjuntan al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con el fin de que formulase las alegaciones que estimara procedentes en el plazo de veinte días (art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979), en adelante, LOTC (LA LEY 2383/1979)); dirigir comunicación al Presidente de la entonces Audiencia Territorial de Barcelona a los fines previstos en el art. 61.2 de la LOTC (LA LEY 2383/1979); acordar la suspensión automática de la vigencia y aplicación del Decreto impugnado, en virtud de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) y en el art. 64.2 de la LOTC (LA LEY 2383/1979), desde la fecha de la formalización del conflicto; publicar la formalización del conflicto en el Boletín Oficial del Estado y en el diario autonómico correspondiente.

**4.** D.<sup>a</sup> Mercedes Curull Martínez, Abogada de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito registrado el 25 Mar. 1986, solicitó que se tuvieran por reproducidas en el proceso las alegaciones vertidas en el conflicto positivo de competencia núm. 670/84, así como pidió la concesión de una prórroga del término de alegaciones.

**5.** La Sección Primera del Pleno, en proveído de 2 Abr. 1986, accedió a lo que se le solicitaba y otorgó la prórroga en diez días del plazo de alegaciones inicialmente concedido.

**6.** Por escrito registrado el 24 Abr. 1986, la Abogada de la Generalidad de Cataluña, formuló las siguientes alegaciones y solicitó de este Tribunal que declarase por Sentencia que el Decreto impugnado se adapta al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias:

A) El bloque de constitucionalidad está integrado en esta controversia por el art. 149.1.27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) y el art. 16 del Estatuto de Autonomía. El precepto constitucional mencionado arbitra un sistema de competencias compartidas conforme a la técnica normas básicas estatales versus potestades autonómicas de desarrollo legislativo y reglamentario y de desempeño de las funciones ejecutivas. El Estatuto de Autonomía reconoce competencias a la Generalidad para la regulación y creación de su propia televisión, una facultad autonómica que debe ejercerse en los términos y casos establecidos en el Estatuto de la Radio y la Televisión. La Ley estatal realiza, pues, una doble función: define el contenido de la competencia autonómica, y concreta el sentido y ámbito material de lo básico. Ahora bien, esta técnica no comporta que la Ley estatal atribuya o habilite competencias, tal y como ha sido objeto de reconocimiento expreso en las SSTC 5/1982 (LA LEY 39-TC/1982), 26/1982 (LA LEY 55-TC/1982), y 44/1982 (LA LEY 79-TC/1982). En definitiva, la doctrina jurisprudencial citada admite que la Ley estatal no puede vaciar las competencias autonómicas, porque no estamos ante una atribución competencial y sí ante una simple delimitación. La Generalidad ostenta competencias sobre la televisión, que no pueden quedar reducidas a las que el Abogado del Estado señala. La propia sistemática del art. 16 del Estatuto de Autonomía corrobora esta tesis, porque si el legislador estatutario hubiera querido únicamente reconocer a la Generalidad competencias en relación al tercer canal de televisión, no hubiera adoptado la técnica de distribuir en tres apartados el art. 16 y habría prescindido del apartado primero. Evidentemente, el hecho de que el apartado tercero sea el más explícito debe tener alguna eficacia en la exégesis del precepto. Además, el tercer

canal de televisión nacía ex novo como consecuencia del Estado Autonómico y, por el contrario, las otras competencias relativas a la televisión tenían ya sus propios antecedentes en la Administración central y únicamente debían ser asumidas por la Administración autonómica. Prueba de esto es que el propio Real Decreto 2.652/1982 (LA LEY 2628/1982), de 24 Sep., de Traspasos de Servicios y Funciones, transfirió a la Generalidad competencias en materias de televisión en circuito cerrado. Un dato que evidencia que el Estatuto de Radio y Televisión no circunscribe las competencias autonómicas al llamado tercer canal. Es más, resulta obvio que el Decreto de transferencias tampoco agota todas las facultades en materia de televisión, pues claro está no se refiere a aquéllas que no habían sido de ejercicio nunca por el Estado como son las que se contemplan en el Decreto ahora discutido. En consecuencia, a juicio de esta parte, la solución que se dé a esta controversia competencial debe guardar un claro paralelismo con la adoptada para la radiodifusión sonora en la STC 26/1982 (LA LEY 55-TC/1982) en la cual se reconocieron las competencias autonómicas para otorgar la concesión de emisoras de frecuencia modulada; y también la radio es calificada por el Estatuto de la Radio y la Televisión como un servicio público de titularidad estatal. De hecho, la Generalidad dictó el Decreto 175/1980, de 3 Oct., sobre resolución de solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada, en cuyo art. 3 se establece en favor de la Generalidad una función de policía que le habilita para el cierre de las emisoras clandestinas; un precepto reglamentario que ha pasado por el tamiz del Tribunal Constitucional sin que nada se objetara frente a él por parte del Gobierno. Por consiguiente, trasladando a la televisión la solución entonces habilitada para la radio, puede afirmarse que la expresión «términos y casos» comporta la existencia de un techo en el Estatuto de Autonomía que debe ser respetado. Se trata, pues, de buscar un «equilibrio institucional» como se dijo en la STC 26/1982 (LA LEY 55-TC/1982), entre ambas normas en juego: la del Estatuto de Autonomía y la de la Ley estatal. De suerte que, en todo lo que la Ley no reserve al Estado, el campo de actuación de la Comunidad Autónoma está abierto. Lo que no resulta admisible es que se interprete el art. 16 del Estatuto de Autonomía cuando se remite a los «términos y casos» que las leyes del Estado establezcan como un vaciamiento de las competencias autonómicas. Según el Estatuto de la Radio y la Televisión y la Ley Reguladora del Tercer Canal, la televisión es un servicio público de titularidad estatal, y las frecuencias y potencias son otorgadas por el Estado, respetando las disposiciones internacionales, pero únicamente los sistemas de emisión y transmisión mediante cable y satélite

quedan reservados en exclusiva al Estado (Disposición adicional primera de la Ley 46/1983 (LA LEY 3135/1983)). Finalmente, la atribución a la Generalidad de una determinada competencia debe suponer la de todas las facultades accesorias necesarias para su ejercicio tal y como es un principio general del Derecho.

B) El Decreto impugnado se adapta perfectamente al orden constitucional y estatutario de competencias expuesto. Obsérvese que el contenido del art. 3 responde a la misma finalidad que el del art. 3 del mencionado Decreto 175/1980 que fue objeto de revisión por el Tribunal Constitucional sin ser declarado inconstitucional. El Decreto discutido fue aprobado en el legítimo ejercicio de las competencias recogidas en el art. 16.1 del Estatuto de Autonomía y su objetivo es completar las normas básicas recogidas en el Estatuto de la Radio y la Televisión. Frente a esta conclusión, no son convincentes las argumentaciones vertidas por el Abogado del Estado. En primer lugar, porque en la demanda se realiza una lectura muy restrictiva del Estatuto de Autonomía, consistente en reducir las competencias de la Generalidad en materia de televisión a gestionar y controlar un tercer canal de televisión; esta argumentación supone una errónea lectura de la STC 26/1982 (LA LEY 55-TC/1982) en la cual se negó que el Estatuto de la Radio y la Televisión fuera una norma habilitante de competencias en sentido estricto. Asimismo, la demanda trata confusamente de distinguir entre el supuesto de emisiones de radio en frecuencia modulada y el de la televisión, aduciendo que ya no existe en esta segunda materia un vacío normativo, habida cuenta de la Ley Reguladora del Tercer Canal; sin embargo, debe sostenerse que la situación en uno u otro caso es la misma y la Ley estatal no puede comportar un vaciamiento de las competencias asumidas en el art. 16.1 del Estatuto de Autonomía. Tampoco es admisible la equiparación, que en la demanda se hace, entre las competencias derivadas de la concesión de un servicio público con las competencias estatutarias sobre la materia; la única coincidencia entre unas y otras es que el titular de todas ellas es el Gobierno Catalán. Además, la regulación discutida no encaja en la competencia exclusiva del Estado sobre telecomunicaciones y radiocomunicación (art. 149.1.21 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)), sino en la competencia compartida dispuesta en el art. 149.1.27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), dado que la finalidad de la regulación controvertida es ordenar materialmente el régimen jurídico de la televisión y, en concreto, facultar a los órganos autonómicos correspondientes para ejercitar unas facultades ejecutivas de vigilancia y control sobre actividades que queden al margen de la legalidad vigente. Estas facultades son

consecuencia necesaria de las funciones que fueron transferidas a la Generalidad mediante el Real Decreto 2.625/1982 (LA LEY 2561/1982), antes citado, que en el apartado B.3 del Anexo dispone que se traspasan a la Generalidad las funciones de la Administración central en materia de antenas colectivas y televisión en circuito cerrado.

A este respecto, conviene recordar que la Orden de 13 Mar. 1970, modificada por la posterior de 14 Feb. 1981, establece que las instalaciones para la distribución de señales de televisión por cable y circuito cerrado de televisión han de tener la autorización de la Dirección General de Radiodifusión y Televisión (art. 1); y para obtener dicha autorización, las entidades o personas que pretendan la instalación acompañarán a la solicitud un proyecto técnico y una memoria sobre la finalidad y uso de las instalaciones (arts. 2 y 3); al tiempo que la Orden dispone que en ningún caso se autoricen instalaciones destinadas a la transmisión de señales de televisión distintas de las emitidas por RTVE. Pues bien, el Decreto objeto de conflicto no ha hecho más que adaptar al ordenamiento autonómico lo dispuesto en la Resolución comentada. Por otro lado, la referencia que en la Orden estatal mencionada se hace a las señales emitidas por RTVE debe en la actualidad entenderse extendida al tercer canal autonómico (T.V. 3), y la Generalidad puede adoptar las medidas necesarias para su salvaguarda. Conviene insistir, además, en que la regulación impugnada incide sobre la normativa en materia de antenas colectivas que fue traspasada a la Generalidad por el citado Real Decreto 2.625/1982 (LA LEY 2561/1982). En definitiva, la Comunidad Autónoma posee competencia para efectuar la ordenación discutida tanto en virtud de sus competencias en materia de televisión, en general, como de antenas colectivas en particular; todo ello con el fin de impedir la emisión de señales de televisión diferentes a las emitidas por RTVE y por los terceros canales autonómicos. La carencia de autorización y concesión debe comportar la intervención de la Generalidad en ejercicio de facultades inherentes al servicio traspasado.

**7.** Mediante Auto del Pleno de fecha 24 Jul. 1986, el Tribunal acordó, de forma motivada, mantener la suspensión del Decreto objeto de conflicto inicialmente adoptada de manera automática.

**8.** La Sección Primera del Pleno, en providencia de 26 Nov. 1990 y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC (LA LEY 2383/1979), resolvió conceder a las partes un plazo de diez días, para que alegasen lo que estimaran procedente en relación con el mantenimiento y resolución del presente conflicto, habida cuenta de la publicación de la Ley 31/1987, de 18

Dic. (LA LEY 2422/1987), de Ordenación de las Telecomunicaciones y de la Ley 10/1988, de 3 May. (LA LEY 859/1988), de Televisión Privada.

**9.** El Abogado del Estado, en escrito de alegaciones registrado el 10 Dic. 1990, solicitó de este Tribunal el mantenimiento del conflicto y que dictara Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida, así como la anulación del Decreto autonómico impugnado. Una pretensión que, a su juicio, consolida la precitada legislación sobrevenida. En concreto, se traen a colación los arts. 31.1 y 34 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, y el art. 26 de la Ley de la Televisión Privada en los cuales se aduce la competencia estatal ex art. 149.1.21 de la Constitución (LA LEY 2500/1978). Estos preceptos son actualmente objeto de los recursos de inconstitucionalidad 467/88 y acumulados y 1.363/88 y acumulados, sin que se haya suscitado en ellos controversia competencial al respecto; circunstancia que refuerza la posición del Estado.

**10.** La Abogada de la Generalidad de Cataluña, en escrito registrado el 19 Dic. 1990 y enviado por correo certificado el día 14 anterior, solicita que se declare adecuado a derecho el Decreto autonómico discutido. Es cierto que este Decreto fue aprobado por la Generalidad cuando aún no se habían promulgado las Leyes de Ordenación de las Telecomunicaciones y de la Televisión Privada, pero es también cierto que contra dichas Leyes el Consejo Ejecutivo de la Generalidad planteó sendos recursos de inconstitucionalidad, suscitando respecto de ellas una controversia competencial; por consiguiente, no puede considerarse que el primitivo conflicto haya perdido su objeto en virtud de la legislación sobrevenida.

**11.** Por providencia de 21 Sep. 1993, se acordó señalar para la deliberación y fallo de la presente Sentencia el siguiente día 23 del mismo mes y año.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**1.** Tiene esta controversia constitucional por objeto determinar si se adecua al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña núm. 270/1985, de 19 Sep., por el cual se regulan, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, determinadas actividades relativas a la inspección y control de la televisión.

El Gobierno de la Nación denuncia en la demanda que las actividades de ejecución relativas a la inspección y control de emisoras clandestinas de televisión --de las que el Decreto impugnado se ocupa--, es decir, aquellas

«que no dispongan de concesión legalmente otorgada» --art. 1 del Decreto-- corresponden al Estado de acuerdo con el art. 149.1.21 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), la Ley 4/1980, de 10 Ene (LA LEY 41/1980)., del Estatuto de la Radio y la Televisión y la Ley 46/1983, de 26 Dic. (LA LEY 3135/1983), de Regulación del Tercer Canal; asimismo, en el posterior trámite de alegaciones del art. 84 de la LOTC (LA LEY 2383/1979) concedido a las partes para que argumentaran sobre la incidencia en el conflicto de la legislación sobrevenida, aduce el Gobierno en provecho de su tesis lo dispuesto en los arts. 34.1 (LA LEY 2422/1987) y 31.1 de la Ley 31/1987, de 18 Dic., de Ordenación de las Telecomunicaciones, y en el art. 26 de la Ley 10/1988, de 3 May. (LA LEY 859/1988), de Televisión Privada.

Por su parte, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad señala que la disposición controvertida se enmarca en el ámbito de autonomía preservado en el art. 16 del Estatuto de Autonomía y explicita que viene a desarrollar normas básicas contenidas en el Estatuto de la Radio y la Televisión, al tiempo en que no puede considerarse que las competencias autonómicas previstas en el Estatuto de Autonomía se agoten con la gestión de un tercer canal. Del mismo modo, se afirma que la regla competencial con la que hay que enjuiciar la disposición discutida es la contenida en el art. 149.1.27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), que diseña un sistema de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y no la recogida en el art. 149.1.21. Finalmente, y como alegación subsidiaria de estas principales, se aduce la competencia acerca de las antenas colectivas que fue traspasada a la Generalidad por el Real Decreto 2.625/1982, de 29 Sep., de transferencias en materia de radiodifusión (Anexo B.3).

**2.** Una vez expuestos el objeto y los términos de esta controversia competencial según las partes, es menester recordar que la solución del presente litigio viene condicionada por la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, de forma sobrevenida a la demanda y a su contestación e, incluso, a las posteriores alegaciones del art. 84 de la LOTC (LA LEY 2383/1979).

En la STC 168/1993 (LA LEY 2241-TC/1993) (fundamento jurídico 3.), con motivo de analizar la constitucionalidad de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, tuvimos ocasión de interpretar, con un alcance general, los títulos competenciales recogidos en los arts. 149.1.21 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) atinentes, respectivamente, a la competencia exclusiva del Estado para ordenar la telecomunicación y la radiocomunicación, y a la competencia compartida con

las Comunidades Autónomas acerca del régimen jurídico de la radio, prensa, televisión y otros medios de comunicación social. Un criterio jurisprudencial de deslinde entre una y otra regla que ya hemos aplicado en otros casos: SSTC 167/1993 (LA LEY 2263-TC/1993) y 244/1993 (LA LEY 2554-TC/1993).

Conviene recordar, pues, que la consideración de la Constitución como un todo sistemático exento de contradicciones lógicas y la necesidad de encontrar una interpretación que salvaguarde la vigencia de cada uno de sus preceptos según dijimos en la STC 168/1993 (LA LEY 2241-TC/1993)» obliga a pensar que ambos títulos competenciales se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos; de suerte que el otorgamiento de concesiones para la gestión del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 de la Norma fundamental, es una medida que encuentra un acomodo natural y específico en el art. 149.1.27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), y, en general, cualesquiera otros aspectos en los que igualmente prime la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, y en los cuales la radio y la televisión configuran fenómenos sustancialmente iguales al de la prensa; frente a los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas, que caen en la órbita del art. 149.1.21 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) y de la competencia estatal para regular la radiocomunicación, y en los cuales la radio y la televisión se asemejan a otras clases de usos del dominio público radioeléctrico y que, precisamente por ello, incumbe ordenar de manera unitaria al Estado de forma que se cohonesten y hagan posibles todos estos usos.

Hemos tenido ocasión también de señalar en la STC 108/1993 (LA LEY 2170-TC/1993) (fundamento jurídico 3.), en relación con el funcionamiento de una emisora clandestina de radiodifusión en frecuencia modulada y actuando dentro del ámbito disciplinado por el art. 149.1.27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) algo que en realidad ya resolvimos en la STC 26/1982 (LA LEY 55-TC/1982), fundamento jurídico 2., 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 (LA LEY 2241-TC/1993) (fundamento jurídico 3.).

Por consiguiente y como resultado de cuanto precede, podemos extraer dos criterios jurisprudenciales para la solución del litigio: de un lado, es el art. 149.1.27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) el que contiene las reglas de competencia atinentes a las emisiones clandestinas, ya sean de radio o de televisión, y no el art. 149.1.21 como pretende en este proceso el Abogado del Estado; y de otra parte, quien ostente la competencia sustantiva para el otorgamiento de las concesiones de emisoras es quien debe poseer también las facultades, accesorias de aquella principal, de inspección y control de emisiones clandestinas, precintado de los equipos y, en su caso, sanción.

**3.** El Decreto catalán objeto de conflicto precisa en su art. 1 su ámbito de aplicación determinando que incluye «la realización o transmisión simultánea de imágenes y sonidos, destinados al público en general o a un sector de éste, cualquiera que sea su finalidad» y, añade, siempre y cuando «que no disponga de concesión legalmente otorgada, de acuerdo con la Ley 4/1980, de 10 Ene (LA LEY 41/1980)., del Estatuto de la Radio y la Televisión»; y en el párrafo 3. del Preámbulo se afirma que la gestión del medio televisivo no es susceptible «actualmente» el Decreto --fue publicado en el Diario autonómico el 4 Oct. 1985-- de ser cedida a personas físicas o jurídicas «salvo en las concesiones hechas por Ley a las Comunidades Autónomas». Por tanto, la finalidad de la normativa discutida se encuentra en impedir la gestión del servicio público televisivo por personas físicas o jurídicas que carezcan de la correspondiente concesión. Todo lo cual se corrobora con la lectura del art. 2 del Decreto que establece la responsabilidad administrativa por estas actividades ilegales de la persona física o jurídica que sea titular de la actividad de radiodifusión o propietaria de los equipos y conozca su destino. Así como, con lo dispuesto en el art. 3 que faculta al Gabinete de Radiodifusión y Televisión para interrumpir estas emisiones «que no dispongan de concesión administrativa» y proceder al precintado de los equipos.

Vistas así las cosas, es preciso traer a colación una vez más que el Estatuto de la Radio y la Televisión, ciertamente, no es una norma atributiva de competencia, pero sí una norma delimitadora de competencias en la materia

--por todas, la STC 26/1982 (LA LEY 55-TC/1982)--; un Estatuto al cual se remite el art. 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña para fijar los términos y casos en los que ha de producirse el desarrollo legislativo y la ejecución autonómica de las normas básicas estatales, y que el propio art. 1 del Decreto impugnado invoca; pues bien, ese Estatuto de la Radio y la Televisión establece en su art. 2.2 que el Gobierno podrá conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma: el llamado tercer canal, que fue objeto de disciplina normativa por la antes citada Ley 46/1983 (LA LEY 3135/1983), de Regulación del Tercer Canal, en cuyo art. 1 se autoriza al Gobierno para otorgar en régimen de concesión en los respectivos ámbitos autonómicos un canal de televisión estatal, proporcionando para ello a cada Comunidad Autónoma solicitante la infraestructura técnica necesaria constituida por una red de difusión (art. 2). En desarrollo de esta normativa legal, se dictó el Real Decreto 2.296/1984 (LA LEY 2763/1984), en el cual se concedía a la Generalidad de Cataluña la gestión directa del tercer canal. En la medida en que el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 2 y Disposición adicional cuarta), al que se remite el Decreto autonómico enjuiciado, se refiere de manera expresa a este llamado tercer canal de televisión autonómica y titularidad estatal, y en que su concesión a la Comunidad Autónoma corresponde al Gobierno --tal y como se ha reseñado--, las medidas accesorias de esta principal que quepa ejercer en la inspección y control de emisoras clandestinas --no sometidas a concesión estatal--, y que puedan interferir en la gestión directa del tercer canal por la Generalidad, debe de corresponder al Estado de acuerdo con los criterios jurisprudenciales expuestos en el fundamento jurídico anterior.

Otro tanto cabe decir, todavía con mayor claridad, respecto de las emisoras clandestinas que se sirvan como soporte físico del cable, que el art. 1 del Decreto catalán fija también dentro de su pretendido ámbito de aplicación, puesto que ya resolvimos en la STC 21/1988 (LA LEY 100876-NS/0000) que era constitucionalmente lícito que el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 2.2) y la Ley Reguladora del Tercer Canal (Disposición adicional primera), a la que se remite aquél, reserven en exclusiva esta actividad al Estado.

Por otro lado, aunque al tiempo de dictarse el Decreto catalán objeto de conflicto no estaba en vigor la antes citada Ley 10/1988, de Regulación de la Televisión Privada, es preciso tenerla en cuenta al tiempo de proceder a este control normativo por motivos competenciales de la disposición autonómica

recurrida (véanse las SSTC 87/1985 (LA LEY 859/1985), 137/1986 (LA LEY 80770-NS/0000), 27/1987 (LA LEY 1252/1987), 48/1988 (LA LEY 3618-JF/0000), 147/1992 (LA LEY 2005-TC/1992) y la reciente STC 146/1993 (LA LEY 2232-TC/1993) en la que se reseñan las anteriores). Pues bien, destaca el art. 1 de dicha Ley que la titularidad del servicio público esencial de la televisión corresponde al Estado como estableció el art. 1.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión» quien puede regular la gestión indirecta del servicio por parte de sociedades anónimas (art. 2) y otorgar su concesión a través del Gobierno mediante el oportuno concurso público (art. 3). En consecuencia, la inspección y control de las emisoras privadas y clandestinas de televisión --que son a las que realmente parece venir destinado el Decreto recurrido-- habida cuenta de la titularidad del Estado para otorgar la concesión, debe corresponder igualmente al Estado en aplicación de la misma regla seguida en los casos anteriores, tal y como se reconoce tácitamente en el art. 26 de dicha Ley al facultar al Gobierno para el cierre inmediato de las emisoras que no hayan obtenido una previa concesión administrativa.

En definitiva, tanto en el marco de la televisión por cable que queda por Ley reservada al Estado, como en el de la Ley de la Televisión Privada y de sus correspondientes concesiones por parte del Estado a personas jurídicas de derecho privado, o en el de la utilización autonómica de la infraestructura de la red estatal de radiodifusión, las potestades de naturaleza ejecutiva referidas a la inspección, vigilancia y control de emisiones clandestinas, o a la adopción de medidas provisionales como son el precintado y depósito de los equipos, o a la instrucción de expedientes sancionadores, deben corresponder al Estado, ya que es éste quien ostenta las competencias principales en la materia para la gestión directa o el otorgamiento de las concesiones de las que derivan esas otras accesorias de aquéllas.

Con la solución seguida, por otra parte, es obvio que utilizamos el mismo criterio jurídico que en la ya mencionada STC 108/1993 (LA LEY 2170-TC/1993) nos condujo a reconocer a la Generalidad, en cambio, la titularidad de estas mismas competencias de ejecución respecto de las emisoras radiofónicas clandestinas en ondas métricas con modulación de frecuencia.

**4.** Frente a esta consecuencia jurídica que se deduce del bloque de la constitucionalidad en la materia, no puede argüirse un supuesto resultado hermenéutico que se desprendería --para la Generalidad de Cataluña-- del Real Decreto núm. 2.625/1982 (LA LEY 2561/1982), antes citado, de traspasos del Estado en radiodifusión. El rechazo de este alegato de la

Administración demandada se funda en dos razones: tales Decretos se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para ejercer las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas, pero esta finalidad instrumental, aunque parta de una provisional lectura de las reglas de distribución de competencias, a la que cabe conceder algún alcance exegético, no puede sobreponerse al resultado que provenga de la interpretación de las cláusulas constitucionales y estatutarias y de las Leyes llamadas por éstas para delimitar competencias e integrar el bloque de la constitucionalidad en cada materia (SSTC 25/1983 (LA LEY 145-TC/1983), fundamento jurídico 3.; 76/1983, fundamento jurídico 28; 87/1983, fundamento jurídico 7.; 88/1983, fundamento jurídico 3.; 87/1985, fundamento jurídico 3.; 11/1986, fundamento jurídico 3.; 209/1989, fundamento jurídico 3.; 147/1991, fundamento jurídico 4., etc.); a mayor abundamiento, es una exégesis extremadamente forzada de la norma contenida en el Decreto de traspasos la que lleva a defender que la competencia de la Generalidad deriva de la transferencia de las funciones en materia de «antenas colectivas y televisión en circuito cerrado» (Anexo B.3), puesto que dichas antenas colectivas tienen por finalidad simplemente distribuir la señal de televisión entre unos receptores y no realizar y/o transmitir imágenes y sonidos simultáneamente.

Por último, la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, en sus arts. 31.1 y siguientes atribuye al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones tanto la aplicación del régimen sancionador como la inspección de los servicios, aparatos y sistemas de telecomunicaciones; con las excepciones allí mismo previstas (art. 26.4) y con las matizaciones interpretativas para salvaguardar las competencias autonómicas que hicimos en la STC 168/1993 (LA LEY 2241-TC/1993), fundamento jurídico 8., a la que debemos remitirnos.

**5.** Como conclusión, pertenece al Estado la titularidad de las facultades de inspección, interrupción de emisiones, precintado y depósito de los equipos, y determinación de las responsabilidades administrativas que correspondan a las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de televisión sin ostentar la correspondiente concesión otorgada por el Estado; facultades indebidamente ejercidas por la Generalidad de Cataluña en el Decreto objeto de conflicto, que viene, por tanto, viciado de incompetencia y debemos declarar nulo.

## **FALLO**

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

Ha decidido

Declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas y ejercidas a través del Decreto de la Generalidad de Cataluña 270/1985, de 19 Sep. (LA LEY 4049/1985), de actividades relativas a la televisión, y, en consecuencia, declarar su nulidad.

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

Dada en Madrid, a 23 Sep. 1993.